

Union européenne

La place du secteur privé à but lucratif dans l'accueil du jeune enfant

Catherine COLLOMBET

Union européenne

Au cours des deux dernières décennies, plusieurs pays européens ont encouragé le développement du secteur privé à but lucratif dans l'accueil du jeune enfant afin d'accroître rapidement l'offre de places. L'analyse montre que cette évolution résulte principalement de choix nationaux plus que du cadre juridique européen. Face aux interrogations croissantes sur la qualité de l'accueil, la tendance récente est à un renforcement de la régulation et du contrôle de ce secteur.

Over the last two decades, several European countries have encouraged the development of the for-profit private sector in early years childcare with the aim of rapidly growing the number of available places. The analysis shows that this trend stems primarily from domestic choices rather than from the European legal framework. Amid growing concerns about quality of care, the recent trend is toward a strengthening of regulations and oversight in the sector.

Catherine Collombet est sous-directrice de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf), Paris 75 014, et conseillère scientifique auprès du Haut conseil à la famille, à l'enfance et à l'âge (HCFEA).

Au cours des dernières années, des alertes sont intervenues sur la qualité de l'offre d'accueil du jeune enfant dans le secteur privé à but lucratif. C'est notamment le cas en France (voir par exemple Lepetit, Marnette, 2023 et Castanet, 2024 ; voir l'encadré) ainsi qu'aux Pays-Bas où le développement de ce secteur a été encouragé en vue d'accroître le nombre de places.

Dans ce contexte, cet article¹ examine d'abord les implications du cadre juridique européen sur les évolutions intervenues dans la place prise par ce secteur et sa régulation dans sept pays européens (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Italie, Pays-Bas et Portugal²), afin de comprendre si ce cadre juridique a favorisé le développement du secteur. Il montre que si le cadre juridique européen a suscité de fortes inquiétudes auprès de nombreux acteurs politiques et sociaux, il n'a finalement pas bouleversé l'organisation et le financement des modes d'accueil de la petite enfance dans les pays étudiés. Des orientations structurelles différentes ont pu être décidées par ces pays, confirmant la marge de manœuvre importante conservée par les États membres de l'Union européenne (UE).

L'article examine ensuite les choix politiques des pays examinés, en particulier quant au financement public du secteur et à sa régulation. Il montre qu'après une vague d'ouverture des financements publics au secteur privé à but lucratif, motivée dans nombre de pays par le souci d'accélérer la croissance de l'offre et qui s'est effectivement traduite par un développement important

de ce secteur dans plusieurs pays, la tendance récente est au renforcement de la régulation, en lien avec un souci accru de préservation de la qualité du service d'accueil des jeunes enfants.

Le cadre fixé par l'Union européenne pour la fourniture de services d'accueil du jeune enfant

Bien que l'accueil de la petite enfance relève de la compétence de chaque État membre, le droit de l'UE encadre la manière dont les États peuvent organiser et financer ce secteur. Les textes adoptés par l'UE traduisent la volonté de trouver un compromis entre, d'une part, les règles de concurrence et de libre prestation de services, et d'autre part, la reconnaissance des spécificités sociales du secteur.

Les principes définis à l'origine par les traités communautaires

Au niveau des traités, les principes de liberté d'établissement, de liberté de prestation de services et de concurrence occupent une place majeure depuis la création de la Communauté économique européenne en 1957. La liberté d'établissement permet à tout ressortissant d'un État membre de constituer et de gérer des sociétés dans un autre, tandis que la liberté de services permet de fournir des services à des clients situés dans un troisième sans s'y implanter. Les restrictions à la liberté d'établissement et à la liberté de prestation de services sont en principes interdites (articles 49 et 56 du

1. Les éléments qui sont exposés dans cet article ont été recueillis dans le cadre d'un travail de revue de littérature, de recueil des documents nationaux et d'enquête par questionnaire auprès d'experts nationaux.

2. Le panel de pays a été constitué de façon à présenter une diversité de configurations, notamment en termes de niveau de couverture des enfants de moins de 3 ans par des modes d'accueil formels, d'ancienneté du développement de l'offre, de niveau d'exigence concernant la qualité de l'accueil et de place des opérateurs privés et notamment à but lucratif.

Encadré - Le développement du secteur privé à but lucratif dans le domaine de la petite enfance en France

Jusqu'en 2003, les organismes privés à but lucratif n'occupaient qu'une place marginale dans le secteur de l'accueil de la petite enfance en France, la gestion des crèches étant assurée presque exclusivement par les communes et le secteur associatif. Après que les pouvoirs publics, à la suite de la Conférence de la famille de 2003, ont décidé d'encourager le secteur privé à but lucratif, notamment en lui ouvrant l'accès aux financements publics, le nombre de places offert par ce secteur s'est fortement développé : il représentait 7 % des places en 2012 et 24 % aujourd'hui, selon le rapport réalisé au nom de la commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements (Commission des affaires sociales, 2026). Le rythme de création des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) du secteur privé à but lucratif est désormais dix fois plus rapide que celui des EAJE publics.

Ce basculement a coïncidé avec des évolutions juridiques importantes intervenues au niveau de l'UE : l'arrêt *Altmark* de la Cour de justice de l'UE (CJUE) et la « directive services » de 2006 ont en effet soulevé des interrogations sur le devenir des modes d'organisation et de financement des services sociaux en Europe, incluant les services d'accueil de la petite enfance.

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne – TFUE). Quant aux règles de concurrence, elles comportent notamment l'interdiction des aides d'État (article 107 du TFUE), c'est-à-dire de toutes les aides quelle que soit leur forme (subventions directes ou aides fiscales) versées par les collectivités publiques (État, collectivités locales ou tout autre organisme public), qui faussent la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Au niveau de l'UE, seuls les services à caractère non économique échappent totalement aux principes de libre circulation et de concurrence, mais la Commission et la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) interprètent cette notion de manière très restrictive. Les seules activités qui ont été reconnues comme « non économiques » sont celles qui relèvent de

l'exercice de l'autorité publique (armée, police, justice, etc.), les régimes de sécurité sociale fondés sur le principe de solidarité, les soins de santé fournis gratuitement par les hôpitaux publics sur la base d'une couverture universelle et l'enseignement public financé et supervisé par l'État (Commission européenne, 2016).

Des dérogations à ces principes peuvent également être admises pour les « services d'intérêt économique général » (SIEG). Les SIEG sont les « services de nature économique que les États membres ou la Communauté soumettent à des obligations spécifiques de service public en vertu d'un critère d'intérêt général » (Commission européenne, 2004). L'article 106 du TFUE prévoit que les SIEG sont soumis aux règles des traités, notamment aux règles de concurrence, « dans les limites où l'application de

ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ». En outre, la jurisprudence de la CJUE admet que des restrictions soient apportées par les États aux libertés de circulation dans le marché intérieur, notamment la liberté d'établissement et la liberté de circulation des services, en raison « d'exigences impératives d'intérêt général », telles que la protection de la santé publique ou des consommateurs (jurisprudence dite *Cassis de Dijon*).

Pour autant, cette reconnaissance des SIEG ne conduit pas à les faire sortir des logiques de libre circulation et de concurrence. Les dérogations à ces principes doivent être justifiées par des motifs d'intérêt général et proportionnées, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas excéder ce qui est nécessaire pour permettre à ces services de fonctionner.

La recherche d'un compromis entre libertés économiques et prise en compte des spécificités sociales à travers la notion de « service social d'intérêt général »

Au début des années 2000, la Commission européenne a fait le constat d'un manque d'effectivité de la liberté de circulation des services en raison des différences de réglementation entre États membres. La proposition de directive sur les services dans le marché intérieur, présentée le 13 janvier 2004 par la Commission et dite « directive Bolkestein », du nom du commissaire responsable, prévoyait initialement l'application du « principe du pays d'origine » : celui-ci impliquait qu'un prestataire soit soumis uniquement à la législation de son pays d'établissement. Son

champ d'application était très large et couvrait notamment l'ensemble des services sociaux et de santé.

Ce texte a suscité d'importantes controverses, ses détracteurs soulignant les risques de *dumping* social, *a fortiori* dans le contexte de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale. En France, ces risques ont été symbolisés par la figure du « plombier polonais » apparue durant la campagne pour le référendum sur la Constitution européenne.

Parallèlement, dans le cadre de la législation sur les aides d'État, la CJUE a rendu le 24 juillet 2003 un arrêt *Altmark* définissant les conditions dans lesquelles des subventions publiques compensant des obligations de service public peuvent échapper à la qualification d'aide d'État. L'arrêt *Altmark* retient quatre conditions cumulatives : l'entreprise bénéficiaire doit être explicitement chargée de l'exécution d'obligations de service public à travers un mandat ; les paramètres de calcul de la compensation doivent être préalablement établis de façon objective et transparente ; il ne doit pas y avoir de surcompensation au regard du coût de l'exécution des obligations de service public ; le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé « sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée » aurait encouru pour exécuter ces obligations, sauf si l'entreprise a été choisie dans le cadre d'une procédure de marché public. Ces conditions ont été perçues par de nombreux acteurs (notamment des collectivités territoriales et des acteurs fournissant des services sociaux) comme restrictives et difficiles à remplir : comme l'expose un rapport d'information de l'Assemblée nationale sur

les services sociaux d'intérêt général, « cet arrêt est indéniablement, en dépit de ses qualités et vertus, à l'origine des difficultés et incertitudes actuelles », les éléments qu'il pose étant « en pratique, très difficiles à apprécier » (Assemblée nationale, 2009). Cette situation était génératrice d'insécurité juridique, puisque les opérateurs ayant bénéficié de subventions ne remplissant pas les conditions *Altmark* pouvaient se voir contraints de les restituer.

Les inquiétudes formulées tant au sujet de la proposition de la directive « services » que des aides d'État ont conduit la Commission européenne à formaliser sa doctrine sur la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général et plus particulièrement des services sociaux d'intérêt général (SSIG). Une première communication (Commission européenne, 2006) indique que les SSIG ne constituent pas une catégorie juridique distincte (certains, comme les régimes légaux de protection sociale, constituent des activités non économiques, tandis que d'autres, notamment divers services fournis directement à la personne, appartiennent aux SIEG) mais présentent de manière fréquente un certain nombre de caractéristiques, dont un fonctionnement sur la base du principe de solidarité, l'absence de but lucratif et une relation asymétrique entre prestataires et bénéficiaires ne pouvant être assimilée à une relation normale de type « fournisseur – consommateur ». La communication reconnaît leur « contribution à plusieurs objectifs et valeurs essentiels de la Communauté » (haut niveau d'emploi, de protection sociale et de protection de la santé humaine, satisfaction des besoins fondamentaux de la personne). Tout en jugeant nécessaire une efficacité et une transparence accrues, à laquelle l'application du droit communautaire

doit contribuer, elle reconnaît la nécessité de prendre en compte les spécificités de ces services et de clarifier les conditions d'application de certaines règles communautaires, afin d'apporter plus de sécurité juridique aux acteurs.

Le traité de Lisbonne, conclu en 2007 et entré en vigueur en 2009, permet une reconnaissance accrue des spécificités des SIEG et en particulier des SSIG. L'article 14 du TFUE reconnaît « la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union » ainsi que le « rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union » et impose à l'Union et aux États membres de veiller « à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions, notamment économiques et financières, qui leur permettent d'accomplir leurs missions ». Un protocole sur les services d'intérêt général annexé au traité affirme le « rôle essentiel et la grande marge de manœuvre des autorités nationales, régionales et locales dans la fourniture, la mise en service et l'organisation des services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs » et que les « dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres relative à la fourniture, à la mise en service et à l'organisation de services non économiques d'intérêt général ». En conséquence, une seconde communication de la Commission européenne (2007), adoptée postérieurement à la conclusion du traité de Lisbonne, met davantage encore l'accent que la première communication sur la nécessité de prendre en compte les spécificités des SSIG afin de protéger la « grande marge de manœuvre » reconnue par le protocole.

Ces orientations se sont traduites par des modifications apportées à la directive « services » par rapport à la proposition initiale ainsi qu'au cadre juridique des aides d'État.

Les implications de la directive « services » pour le secteur de l'accueil des jeunes enfants

La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur s'éloigne sur plusieurs points essentiels de la proposition initiale de la Commission. Ont d'abord été exclus de son champ d'application « les services de soins de santé » (article 2.2.f) et « les services sociaux relatifs au logement social, à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin qui sont assurés par l'État, par des prestataires mandatés par l'État ou par des associations caritatives reconnues comme telles par l'État » (article 2.2.j). Le considérant 27 précise qu'il s'agit de services ayant « pour objectif d'assister les personnes qui se trouvent de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin particulière en raison de l'insuffisance de leurs revenus familiaux, ou d'un manque total ou partiel d'indépendance et qui risquent d'être marginalisées ». Les termes de cette exclusion ont suscité de nombreux débats en France quant à son interprétation (voir *infra*).

La directive vise à favoriser l'exercice de la liberté d'établissement (liberté de créer et d'exercer une activité de services, y compris en s'implantant dans un autre État membre de l'UE) et de la liberté de prestation de services (fourniture de services dans un autre État membre que celui d'établissement).

Pour cette dernière, si toute exigence doit toujours satisfaire aux principes de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité, le principe du pays d'origine n'est pas retenu, la réglementation du pays de destination demeurant applicable. S'agissant de l'accueil de la petite enfance, seule la liberté d'établissement est pertinente car il est de fait nécessaire de s'installer dans un État pour y fournir de tels services.

La directive encadre les régimes d'autorisation d'installation, qui doivent être non discriminatoires, justifiés par une raison impérieuse d'intérêt général et proportionnés (article 9). Elle définit, à l'article 14, des exigences interdites (par exemple les exigences discriminatoires, l'intervention d'opérateurs concurrents dans l'octroi d'autorisations ou les obligations d'exercice préalable de l'activité sur le territoire) et, à l'article 15, des exigences à évaluer (limites quantitatives ou territoriales, nombre minimal de salariés, encadrement des tarifs, etc.), celles-ci devant là encore remplir des conditions de non-discrimination, de nécessité et de proportionnalité. Les exigences imposant au prestataire d'être constitué sous une forme juridique particulière (article 15.2.b), relatives à la détention du capital d'une société (article 15.2.c) et réservant l'accès à l'activité de service concernée à des prestataires particuliers en raison de la nature spécifique de l'activité (article 15.2.d) étant des « exigences à évaluer », ceci peut limiter la capacité des États membres à restreindre l'accès du secteur privé à but lucratif à l'activité d'accueil de la petite enfance.

Les évolutions de l'encadrement des aides d'État

Dès l'année 2005, face aux questions soulevées par l'arrêt *Altmark*, la Commission

européenne adopte un premier paquet législatif relatif aux compensations de service public des SIEG dit « Monti-Kroes », du nom des commissaires européens à la concurrence successifs Mario Monti et Nelly Kroes qui ont travaillé à son adoption. Ce paquet comporte plusieurs textes, dont la décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 qui prévoit une exemption de notification pour les aides d'État remplissant les conditions cumulatives suivantes : mandatement ; transparence du mode de calcul de la compensation ; absence de surcompensation. Cette décision exempte ainsi de notification à la Commission européenne les subventions qui remplissent les trois premiers critères de l'arrêt *Altmark*, mais pas le quatrième (détermination de la compensation sur la base d'une analyse des coûts d'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée, sauf si l'opérateur a été retenu dans le cadre d'une procédure de marché public) qui est le plus difficile à établir en pratique. Toutefois, cette exemption ne concerne que les opérateurs dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 100 millions d'euros et qui ne perçoivent pas plus de 30 millions d'euros par an au titre de la compensation (sauf pour les hôpitaux et les organismes de logement social). Les compensations dépassant ces seuils doivent être notifiées à la Commission européenne, qui examine leur compatibilité avec le marché intérieur d'après les critères fixés par l'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005.

Plusieurs rapports ont souligné les limites de la sécurisation apportée par le paquet « Monti-Kroes » (Assemblée nationale, 2005, 2009 ; Thierry *et al.*, 2009). En effet, l'exemption de notification ne dispense pas de respecter les autres conditions fixées par la Commission, à savoir le mandatement, la transparence et le contrôle de la non-surcompensation, ce qui représente une lourde charge pour des collectivités territoriales et des opérateurs qui peuvent être de taille modeste. Seules les aides passant sous les plafonds beaucoup plus bas du règlement dit « *de minimis* »³, soit un maximum de 200 000 euros sur 3 ans, échappent totalement à la réglementation des aides d'État.

Face à ces critiques, le paquet « Almunia » (du nom du commissaire à la concurrence Joaquín Almunia) adopté en 2011-2012 procède à un nouvel assouplissement. Tout en s'inscrivant dans le même cadre que le paquet « Monti-Kroes », il comporte deux modifications importantes pour les services sociaux, dont les services d'accueil de la petite enfance : d'une part, le plafond des aides *de minimis* est relevé de 200 000 à 500 000 euros sur 3 ans ; d'autre part, la nouvelle décision⁴ sur l'exemption de notification supprime tout plafond quantitatif pour les services sociaux, définis comme les « services répondant à des besoins sociaux concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables ».

3. Règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, JOUE, L 379/5, 28 décembre, <https://urls.fr/BAqRep>.

4. Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du TFUE aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, 2012/21/UE, JOUE, L 7/3, 11 janvier 2012, <https://urls.fr/hdkgLv>.

Des modalités de mise en œuvre par les États membres qui ne semblent pas avoir bouleversé l'organisation du secteur de la petite enfance

Les États membres n'ont pas toujours explicité les modalités selon lesquelles ils mettaient en œuvre la directive « services » et la réglementation des aides d'État dans le secteur de la petite enfance. Il est toutefois possible de distinguer trois voies suivies par les États étudiés.

La recherche de la non-application

Une partie des États de l'échantillon retenu ont cherché à écarter l'application de la directive « services », notamment en recourant à la notion de mandatement pour positionner leurs services d'accueil de la petite enfance dans le cadre de l'exclusion possible prévue par l'article 2.2.j de la directive « services ». Ce choix est souvent associé à des restrictions applicables aux organismes privés à but lucratif, l'exclusion évitant d'avoir à justifier de ces restrictions au regard des critères prévus par l'article 15 pour les « exigences à évaluer ». Par ailleurs, si le mandatement ne permet pas de sortir du champ d'application de la réglementation des aides d'État, il permet au moins de bénéficier de l'exemption de notification.

C'est le cas par exemple en Allemagne où les communes, qui doivent garantir l'offre et financent les structures qu'elles conventionnent, peuvent verser prioritairement les subventions aux opérateurs publics et associatifs (*freie Träger*). Le privé à but lucratif est autorisé

juridiquement, mais sans pour autant que le droit au financement public, décidé au niveau local, soit automatique.

La situation est similaire au Danemark et en Finlande, où l'accueil des jeunes enfants est un service municipal obligatoire, financé et planifié localement et où les communes ont la possibilité de refuser de financer des opérateurs privés à but lucratif et de limiter leur part dans le cadre de leur planification locale.

Enfin, au Portugal, l'accueil du jeune enfant est mis en œuvre *via* des conventions avec le réseau solidaire IPSS (non lucratif) et des programmes ciblés (comme le programme PARES⁵ adopté en 2006, puis le programme Creche Feliz⁶, adopté en 2020). Le financement public est concentré sur le public et le secteur à but non lucratif conventionné. Il peut être accordé au privé à but lucratif uniquement si les besoins locaux le justifient.

Le maintien des exigences réglementaires antérieures dans le cadre de la directive « services » avec ouverture au secteur privé à but lucratif

La France a choisi de ne pas exclure l'accueil du jeune enfant du champ de la directive « services », tout en maintenant inchangée sa réglementation antérieure. Le rapport d'une mission Igas-IGF-Iga (Thierry *et al.*, 2009) a considéré que le système d'agrément protection maternelle infantile (PMI), fondé sur des exigences de santé et de sécurité des enfants, constituait une simple autorisation d'ouverture et non un mandat. Dès lors, l'exclusion prévue par l'article 2.2.j ne pouvait

5. Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais, programme massif d'investissement dans les équipements sociaux, <https://urls.fr/gfSZ6k>.

6. Programme de subvention de fonctionnement, qui prévoit l'extension progressive du droit à une place pour les 0-2 ans et une gratuité des crèches, d'abord sous conditions de ressources, ensuite pour l'ensemble des enfants.

s'appliquer à l'ensemble du secteur, seuls les opérateurs bénéficiant d'une véritable délégation de service public pouvant être considérés comme « mandatés ». Pour autant, le rapport a estimé que l'ensemble des obligations prévues par la réglementation française étaient justifiées par des exigences impérieuses d'intérêt général et proportionnées. Le gouvernement français a fait sienne cette analyse.

Sur le plan financier, le rapport Thierry a considéré qu'il était possible de s'inscrire dans le cadre des compensations de service public des SIEG, dès lors que même en l'absence de « mandat SIEG » explicite, des obligations de service public sont définies par le cadre réglementaire (articles L. 214-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles) et s'appliquent à tous les opérateurs, y compris privés à but lucratif. Le financement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) par de la « prestation de service unique » (PSU) versée par la branche famille de la Sécurité sociale peut être octroyé quel que soit le statut de la structure, dès lors que les obligations réglementaires sont remplies.

La logique de marché

Une troisième voie consiste enfin à inclure l'accueil du jeune enfant dans le champ de la directive, mais sans traiter cette activité comme un SIEG. C'est le cas aux Pays-Bas, où jusqu'à la réforme en cours appelée à entrer en vigueur en 2029 (voir *infra*), l'accueil du jeune enfant était considéré comme une activité économique de marché. La logique qui prévaut est une logique de marché, sans mission de service public confiée aux opérateurs, ni subvention structurelle significative aux opérateurs mais avec une aide directe versée aux

parents. Le secteur privé à but lucratif est prédominant.

Au total, la directive « services » et la réglementation des aides d'État ne semblent avoir conduit aucun des États étudiés à bouleverser son organisation et ses modes de financement du secteur de la petite enfance. Ceci montre que le droit de l'UE, malgré les inquiétudes qu'il a suscité dans les années 2000 chez nombre d'acteurs, laisse une marge de manœuvre importante aux États membres sur ce point. Ce sont en fait les choix propres à certains pays qui ont pu conduire à un fort développement du secteur privé à but lucratif.

Les choix politiques des États et les trajectoires

À l'intérieur de ce cadre commun défini par les textes européens, des choix politiques ont été faits par les différents États, notamment sur le fait de recourir ou non au secteur privé à but lucratif pour une part de l'offre, le cadre européen laissant en réalité beaucoup de latitude aux États membres sur le sujet.

La plupart des pays de l'échantillon ont choisi de promouvoir le privé à but lucratif, souvent dans l'objectif de soutenir la croissance de l'offre d'accueil

Il n'existe pas de données internationales harmonisées sur la part du secteur privé à but lucratif. La distinction proposée par la base de données Eurydice entre « privé dépendant » et « privé indépendant » du gouvernement, selon que la structure est financée à plus ou moins de 50 % sur fonds publics, ne recoupe que partiellement la distinction entre secteur privé à but non lucratif et à but lucratif, ce dernier pouvant, dans certains pays, être majoritairement

financé par des fonds publics. Il est donc nécessaire de s'appuyer sur les informations disponibles dans chaque pays (non harmonisées⁷).

D'après ces données, on peut distinguer trois catégories de pays au sein de l'échantillon :

- les Pays-Bas, où le secteur privé à but lucratif fournit la très grande majorité des places (70 à 80 %), et où quelques grands groupes dominent le marché, occupe une place à part ;
- la Belgique (Communauté française)⁸, le Danemark, la Finlande⁹, la France¹⁰ et le Portugal¹¹, où il occupe une place significative (entre 15 et 25 % des places) mais non dominante ;
- l'Allemagne¹² et l'Italie¹³, où sa place est négligeable.

Dans plusieurs pays de l'échantillon, le développement du secteur privé à but lucratif a été promu par les pouvoirs publics comme un moyen de créer rapidement de nouvelles capacités d'accueil du jeune enfant, avec l'idée que les offreurs publics

ou à but non lucratif n'y seraient pas parvenus isolément :

- en France, comme cela a été souligné en introduction, l'offre d'accueil du jeune enfant était jusqu'en 2003 presque exclusivement assurée par le secteur public et associatif. En 2003, faisant le constat d'une offre insuffisante pour les enfants de moins de 3 ans, le rapport Clément (Ministère délégué à la Famille, 2003) préconise de permettre aux entreprises privées de financer les structures de garde d'enfants. La Conférence de la famille de 2003 avalise ce choix, qui est mis en œuvre notamment par l'ouverture de financements publics aux offreurs du secteur privé à but lucratif. Selon la ministre de la Famille alors en charge, l'ouverture au secteur privé à but lucratif est justifiée par « la plus grande réactivité et la souplesse apportées par les entreprises privées pour créer des places rapidement, en comparaison avec le secteur public »¹⁴ ;
- en Belgique (communauté française), alors que, jusqu'en 2002, l'accueil de la petite enfance est essentiellement assuré par les structures publiques communales et les associations sans but lucratif, une série

7. Les résultats ci-après reposent sur une collecte et une analyse des documents nationaux ainsi que sur une enquête par questionnaire auprès d'experts nationaux.

8. 24 % des places selon Claire Dujardin IWEPS.

9. Le secteur privé à but lucratif représente 15 % des places dans chacun de ces pays (Trætteberg *et al.*, 2023) ; il représente 20 % des places en Finlande selon Räikkönen *et al.* (2025).

10. Le privé à but lucratif représente 24 % des places d'accueil du jeune enfant en France selon le rapport réalisé au nom de la commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements présidée par le député Thibaut Bazin (Assemblée nationale, 2026).

11. Le secteur privé à but lucratif représente 23 % des places d'accueil du jeune enfant au Portugal selon Schreyer *et al.* (2024).

12. 4 % des places relèvent du privé à but lucratif en Allemagne selon West *et al.* (2020).

13. Le secteur privé à but lucratif représente 6 % des places selon Tullia Musatti (réponse questionnaire dans le cadre d'une étude de la Mission des relations européennes, internationales et de la coopération de la Caisse nationale des allocations familiales).

14. Nadine Morano, citée par Assemblée nationale, *Rapport sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements*, n° 2660 rectifié, déposé le lundi 27 mai 2024, <https://urls.fr/nuUTRt>.

de textes intervenus en 2002-2003¹⁵ permet à « toute personne physique ou morale », quel que soit son statut, d'organiser un milieu d'accueil de la petite enfance. Toutes les structures sont soumises aux mêmes exigences de qualité fixées par le code de qualité. Cette réforme intervient dans un contexte où les pouvoirs publics souhaitent accélérer le développement de l'offre et lancent dans ce but une succession de plans dits « cigogne » ;

- au Portugal, la décision des autorités publiques de soutenir le développement des crèches privées a été plus tardive qu'en France ou en Belgique, mais ses motifs apparaissent similaires. L'ordonnance dite « Portaria » (n° 305/2022 du 22 décembre 2022) justifie le conventionnement des structures privées lucratives par l'insuffisance de l'offre conventionnée, l'urgence du besoin social, la nécessité de garantir la couverture territoriale et le soutien à la natalité et à l'emploi. L'ordonnance étend en conséquence au secteur privé à but lucratif la possibilité d'adhérer à une « bolsa de crèches » (réseau de crèches adhérentes au programme Creche Feliz¹⁶ et pouvant bénéficier dans ce cadre de subventions publiques) et de se voir financer des places en cas de manque de disponibilité dans les crèches publiques ;
- aux Pays-Bas, pays alors à forte pénurie de places et où l'offre publique est quasi inexis-

tante, le choix est fait, avec la loi de 2005 sur l'accueil de l'enfant (« Wet kinderopvang ») de remplacer un système combinant des éléments de financement tant du côté de l'offre que de la demande par un système entièrement axé sur le financement de la demande. L'objectif est de permettre aux parents de choisir librement leur prestataire de garde d'enfants, de mettre ceux à but lucratif et à but non lucratif sur un pied d'égalité afin de promouvoir l'offre marchande, d'encourager le recours aux structures d'accueil et, par-là, la participation des femmes au marché du travail. Il en résulte une forte croissance de l'offre d'accueil privée lucrative (Noailly et al., 2007) ;

- en revanche, la Finlande¹⁷ et le Danemark¹⁸, dont les systèmes reposent tous deux sur la responsabilité des communes et la prédominance d'une offre publique, semblent avoir davantage cherché à élargir le choix des familles en leur permettant de recourir à une offre privée à but lucratif. On peut faire l'hypothèse que dans ces pays, l'enjeu de la pénurie étant moins présent, du fait d'une offre publique importante, le recours au secteur privé à but lucratif a répondu à d'autres considérations que celle de la croissance des places, telles que la volonté d'accroître la liberté de choix des familles ou de renforcer l'efficacité par le jeu de la concurrence.

15. Décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'ONE, <https://urls.fr/5XgYcs> ; arrêté du gouvernement du 27 février 2003 portant réglementation générale des milieux d'accueil, <https://gallilex.cfwb.be/textes-normatifs/27602> ; code de qualité du 17 décembre 2003, <https://gallilex.cfwb.be/textes-normatifs/28601>.

16. Le programme Creche Feliz (« *rede de creches gratuitas* »), lancé en 2022 qui prévoit la gratuité de l'accueil pour les familles et fournit aux structures une subvention en conséquence, était initialement limité aux crèches publiques et privées non lucratives du secteur social et solidaire qui seules pouvaient participer au système de coopération (loi n° 2/2022 du 3 janvier 2022). Le bénéfice du programme a été étendu aux crèches privées lucratives à partir du 1^{er} janvier 2023.

17. « Dans le cadre de la "marketisation", les politiques en matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) ont visé à élargir le choix des parents et à renforcer la concurrence entre les prestataires de services » (Alasuutari et al., 2024).

18. Pour Trættenberg et al. (2023), le principal argument en faveur de l'adoption de la loi en 2005 était d'offrir aux parents la liberté de choix.

La régulation du privé à but lucratif tend à se renforcer, sans remise en cause de son existence

Dans tous les pays étudiés, les pouvoirs publics disposent de leviers réglementaires ou financiers pour réguler le développement du secteur privé à but lucratif, qu'il s'agisse de la planification de l'offre, des règles de qualité, des modalités de financement et de la limitation des profits ou des rémunérations. Cet encadrement tend à se renforcer pour répondre aux préoccupations exprimées sur la qualité du service et la compatibilité de la recherche du profit avec la mission sociale d'accueil du jeune enfant. Pour autant, aucun de ces pays n'a jusqu'ici remis en cause la place du privé à but lucratif dans le secteur.

La planification de l'offre d'accueil

Dans certains pays, le recours à un prestataire privé à but lucratif se fait à l'initiative de la collectivité publique et sous sa responsabilité. C'est le cas au Danemark, où les communes ont pu, à partir des années 1990, satisfaire leur obligation de garde non seulement en créant des structures publiques, mais aussi en finançant ou conventionnant une offre privée. Cette possibilité a été reprise par la loi Day-Care Facilities Act (Dagtilbudsloven) de 2007 sur le droit à une place. De même, en Allemagne et en Italie, une offre privée lucrative ne peut être mise en place que dans le cadre de la planification territoriale (*via* un conventionnement avec la municipalité en Italie). Dans le cadre de ces modèles, les prestataires privés à but lucratif sont soumis à des obligations analogues aux offreurs publics.

D'autres pays n'exigent pas des structures privées qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'une planification et se bornent à soumettre les prestataires privés à une procédure de déclaration (Finlande) ou d'enregistrement

(Belgique, Communauté française). Les structures sont ainsi librement créées à l'initiative du marché, sous la condition de respecter les exigences réglementaires.

Jusqu'à une date récente, la France relevait de la seconde catégorie, les crèches étant créées à l'initiative des prestataires (à l'exception des prestataires agissant dans le cadre d'une délégation de service public de la commune) et l'autorisation délivrée par le président du Conseil départemental visant seulement à assurer le respect des règles de santé et de sécurité. Toutefois, la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a créé une forme de planification, la commune devenant « autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant » et adoptant un « schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant » ; le président du Conseil départemental ne peut désormais autoriser la création ou l'extension d'un EAJE que si la commune a donné un avis favorable.

Les règles de qualité

Dans la plupart des pays, des règles de qualité (ratios d'encadrement, qualification des professionnels) uniformes ont été d'emblée applicables aux entreprises privées lucratives et aux offreurs publics et associatifs. Ainsi, aux Pays-Bas, la loi de 2005 sur l'accueil de l'enfant qui reconnaît les prestataires privés à but lucratif, les a soumis aux mêmes règles que les autres offreurs, celles-ci ayant été progressivement renforcées pour l'ensemble des prestataires par des réformes de 2010, 2013 et 2018. En Finlande et au Danemark, les structures privées à but lucratif interviennent dans un cadre organisé par les communes, qui leur appliquent les mêmes normes qu'aux autres structures.

En France, si les prestataires privés à but lucratif n'étaient pas soumis en tant que tels

à des règles différentes, ils bénéficiaient largement du régime des « micro-crèches », qui comportait des règles plus souples sur la direction, l'encadrement et les qualifications. Un décret du 1^{er} avril 2025 est venu harmoniser les règles applicables aux micro-crèches et celles applicables aux autres structures, en laissant aux premières jusqu'au 1^{er} septembre 2026 pour se mettre en conformité. Toutefois, le Conseil d'État a jugé le 27 mai 2026¹⁹ que cette période transitoire était trop courte, compte tenu de la pénurie de professionnels dans le secteur, et contraire au principe de sécurité juridique.

Tableau 1 - Dates de l'ouverture du subventionnement public au secteur privé à but lucratif dans les pays de l'échantillon

Allemagne	Pas d'ouverture
Belgique	2003
Danemark	2007
France	2004
Italie	n.d.
Pays-Bas	2005
Portugal	2022
Finlande	1994

Source : élaboration de l'autrice sur la base des résultats du questionnaire auprès d'experts nationaux et d'une analyse de documents nationaux.

L'Allemagne a en revanche maintenu une politique plus restrictive : les prestataires privés à but lucratif n'ont pas droit automatique aux subventions publiques directes aux structures (West *et al.*, 2020) mais peuvent bénéficier des *Kita-Gutschein* (bons de crèches délivrés aux familles) dans les *Länder* qui fonctionnent avec ce système

Les modalités de financement

On observe dans la plupart des pays étudiés un mouvement, sur le temps long, vers l'extension aux structures privées à but lucratif des subventions publiques accessibles aux structures publiques et associatives. Il peut s'agir selon les pays d'aides directes aux structures, d'un subventionnement de la demande *via* des aides aux parents ou d'une combinaison de ces mécanismes. Cette décision a été prise dès les années 1990 pour la Finlande, dans les années 2000 pour le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et la France et plus tardivement pour le Portugal (tableau 1).

de solvabilisation de la demande. En Italie, le secteur à but non lucratif peut bénéficier de subventions publiques en cas de pénurie de places (Musatti, Picchio, 2010).

A contrario, la Belgique francophone, qui avait ouvert en 2000 le subventionnement public au secteur privé à but lucratif, a fait marche arrière en 2019 en réservant

19. Décision du Conseil d'État du 27 mai 2026, n° 504769, *Fédération française des entreprises de crèche*, <https://urls.fr/BSYyXv>.

l'octroi de subventions au secteur public et privé à but non lucratif²⁰.

Les choix opérés par les pays étudiés varient quant à l'application de contreparties aux aides en termes de plafonnement des tarifs payés par les familles. En France, le bénéfice de la prestation de services unique (PSU) de la branche famille est subordonné au respect d'un barème des participations familiales fixé par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). De fait, la plupart²¹ des structures privées à but lucratif n'appliquent pas ce barème et ne perçoivent donc pas la PSU ; elles bénéficient néanmoins indirectement du complément mode de garde (CMG) versé aux familles et du crédit d'impôt famille (Cifam) attribué aux entreprises qui recourent à leurs services pour l'accueil des enfants de leurs salariés. En revanche, la Finlande a décidé en 2016 d'exempter le secteur privé à but lucratif de l'application des montants maximaux de frais pour les parents tout en maintenant le subventionnement (par la demande).

L'encadrement des profits réalisés par les structures privées à but lucratif

Parmi les pays de l'échantillon, le Danemark est aujourd'hui le seul à limiter les bénéfices pouvant être réalisés par les structures privées à but lucratif. À la suite d'un accord de gouvernement conclu en décembre 2020 entre plusieurs partis, une réforme de 2021 introduit un encadrement pour les structures privées souhaitant recevoir des subventions publiques. Les structures privées lucratives peuvent continuer à

opérer dans le champ de l'accueil du jeune enfant à condition désormais de prouver que les subventions municipales et les paiements reçus des parents ont été entièrement consacrés au fonctionnement de l'établissement d'accueil et aux enfants, à l'exclusion de toute contribution à la distribution de bénéfices aux actionnaires. Ces règles sont entrées en vigueur pour les institutions nouvellement créées à partir du 1^{er} juillet 2022. Pour les institutions privées déjà existantes, une période transitoire de 3 ans a été prévue pour s'adapter aux nouvelles règles.

Plusieurs autres pays envisagent d'instaurer des règles en la matière :

- en Finlande, alors que l'interdiction de réaliser du profit dans ce secteur avait été levée en 1982, le gouvernement dirigé par la Première ministre sociale-démocrate Sanna Marin avait envisagé en 2019 d'étendre à la petite enfance, comme dans l'enseignement primaire, la limitation de la recherche de profit. Cette réforme n'a toutefois pas abouti et n'est pas à l'agenda du gouvernement de Petteri Orpo, de tendance conservatrice, au pouvoir depuis 2023 ;
- aux Pays-Bas, un projet du gouvernement²² vise, à l'horizon 2029, à soumettre le secteur, en compensation de la hausse des subventions publiques nécessaires à l'instauration d'une quasi-gratuité de l'accueil du jeune enfant, à des restrictions sur les profits et les rémunérations des dirigeants ;
- en France, une proposition de loi de 2024 de la députée d'opposition socialiste, Céline Hervieu, vise à interdire l'entrée de fonds d'investissement et de fonds de dette (*private equity*) au capital des entreprises du secteur

20. Réforme Milac par le décret du 21 février 2019 et l'arrêté du 2 mai 2019.

21. Les micro-crèches sont à 75 % à but lucratif (Arambourou *et al.*, 2024:4) et les micro-crèches financées par la Paje représentent 86 % des micro-crèches (Onape, 2023).

22. Le projet, après une consultation publique menée à son terme, devrait être présenté à la Chambre des députés au cours du troisième trimestre 2026 : <https://urls.fr/l92bgl>.

des crèches privées lucratives. La proposition de loi a été adoptée avec des modifications par l'Assemblée nationale en 2025. Elle n'a pas encore été inscrite à l'ordre du jour du Sénat.

Conclusion

Tout en créant un environnement juridique *a priori* favorable au développement des entreprises privées, le droit de l'UE (directive services, encadrement des aides d'État) n'a pas pour autant entraîné de bouleversement dans l'organisation de l'accueil de la petite enfance au sein des pays étudiés.

À partir des années 2000, ce sont plutôt des choix nationaux, justifiés par le besoin d'un soutien au développement de l'offre de places, qui, dans la plupart des cas, ont conduit à l'essor des modes d'accueil privés à but lucratif. Les évolutions récentes intervenues en la matière dans plusieurs pays témoignent néanmoins d'un souci accru de régulation du secteur privé à but lucratif, et d'un meilleur contrôle de la qualité des services délivrés ; ainsi, la Belgique ou les Pays-Bas ont introduit des restrictions à l'accès au subventionnement public du secteur privé à but lucratif ou envisagent d'encadrer ses profits.

Sources :

- Alasuutari M., Ruutiainen V., Karila K. (2024), « Enrolling the child in private early childhood education and care in the context of universal service provision », *Education Inquiry*, vol. 15, n° 1, p. 126- 146, <https://doi.org/10.1080/20004508.2023.2282792>.
- Arambourou S., Mejane J., Bredin F., Prady P., Callec P., Ferrand A. (2024), *Micro-crèches : modèles de financement et qualité d'accueil*, IGF/Igas, janvier, <https://urls.fr/7gzZJm>.
- Assemblée nationale (2005), *Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur le financement des services d'intérêt général*, n° 2619, 26 octobre, <https://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/rap-info/i2619.asp>.
- Assemblée nationale (2009), *Rapport d'information déposé par la commission chargée des Affaires européennes sur les services sociaux d'intérêt général*, n° 1574, 1^{er} avril, <https://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i1574.asp>.
- Assemblée nationale (2026), *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission des affaires sociales sur les conclusions de la commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements (M. Thibault Bazin)*, n° 2931, Commission des affaires sociales, 17 juin, <https://urls.fr/kSTu5->.
- Castanet V. (2024), *Les Ogres*, Paris, Flammarion.
- Commission européenne (2004), « Livre blanc sur les services d'intérêt général », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM/2004/0374 final, Bruxelles, <https://urls.fr/DFPkWa>.
- Commission européenne (2006), « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne - Les services sociaux d'intérêt général dans l'Union européenne », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Comité économique et social européen et au Comité des régions*, COM(2006) 177 final, 26 avril, <https://urls.fr/Mj8khh>.
- Commission européenne (2007), « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen », *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 20 novembre 2007 accompagnant la communication intitulée « Un marché unique pour l'Europe du 21^e siècle »*, COM(2007) 725 final, <https://urls.fr/EqhjSJ>.

- Commission européenne (2016), *Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, 2016/C 262/01, 19 juillet, <https://urls.fr/fiNHw9>.
- Lepetit B., Marnette E. (2023), *Babyzness*, Paris, Robert Laffont.
- Ministère délégué à la Famille (2003), *Familles et entreprises*, Rapport du groupe de travail présidé par Martine Clément, Rapporteur : Arnaud Strasser, <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/034000089.pdf>.
- Musatti T., Picchio M. (2010), « Early education in Italy: Research and practice », *International Journal of Early Childhood*, vol. 42, n° 2, p. 141-153, <https://doi.org/10.1007/s13158-010-0011-9>.
- Noailly J., Visser S., Grout P. (2007), *The Impact of Market Forces on the Provision of Childcare: Insights from the 2005 Childcare Act in the Netherlands*, CPB Memorandum, CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, March 6, <https://urls.fr/yOO5RL>.
- Onape (2023), *L'accueil des jeunes enfants. Édition 2023*, Observatoire national de la petite enfance, <https://urls.fr/TPDa-z>.
- Räikkönen E., Ruutinen V., Hietamäki J., Kuukka A., Lammi-Taskula J., Alasuutari M. (2025), « Selecting between public and private early childhood education and care in the Nordic context: the roles of socioeconomic status, municipal subsidies and parents' attitudes », *European Early Childhood Education Research Journal*, p. 1-20, <https://doi.org/10.1080/1350293X.2025.2586684>.
- Schreyer I., Oberhuemer P., Araújo S.B. (2024), « Portugal – Key contextual data », in Oberhuemer P., Schreyer I. (eds.), *Early Childhood Workforce Profiles across Europe. 33 Country Reports with Key Contextual Data*, Munich, State Institute for Early Childhood Research and Media Literacy, <https://urls.fr/pKGI9k>.
- Thierry M., Bodon A., Duchêne R. (2009), *Mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive « services » et l'application du droit communautaire des aides d'État*, Igas/IGF/Iga, janvier, <https://urls.fr/OtF0pe>.
- Trættemberg H.S., Sivesind K.H., Paananen M., Hrafnisdóttir S. (2023), *Privatization of Early Childhood Education and Care in Nordic Countries*, New York, Palgrave Macmillan.
- West A., Blome A., Lewis J. (2020), « What characteristics of funding, provision and regulation are associated with effective social investment in ECEC in England, France and Germany? », *Journal of Social Policy*, vol. 49, n° 4, p. 681-704, <https://doi.org/10.1017/S0047279419000631>.