

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements

– Audition de représentants d'Intercommunalités de France :
M. Thomas Fromentin, vice-président d'Intercommunalités de
France, président de l'agglomération du pays de Foix-
Varilhes, Mme Marie Morvan, conseillère cohésion, et
Mme Montaine Blonsard, responsable des relations avec le
Parlement2

Mercredi 28 février 2024
Séance de 18 heures

Compte rendu n° 13

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence de
Mme Ingrid Dordain,
vice-présidente**



La séance est ouverte à dix-huit heures.

Mme Ingrid Dordain, présidente. Mes chers collègues, nous recevons à présent M. Thomas Fromentin, vice-président d'Intercommunalités de France et président de l'agglomération du pays de Foix-Varilhes, accompagné de Mme Marie Morvan et de Mme Montaine Blonsard.

Les intercommunalités sont conduites à se saisir de la compétence petite enfance dans les territoires où les communes n'ont pas toujours les moyens de l'assurer, isolément les unes des autres. Je précise à ce titre que nous aurons peut-être également l'occasion d'échanger à ce sujet prochainement avec l'association des maires ruraux.

Je rappelle que cette audition est ouverte à la presse et retransmise en direct sur le site de l'Assemblée nationale. L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main et à dire : « Je le jure ».

(Mme Marie Morvan, Mme Montaine Blonsard et M. Thomas Fromentin prêtent serment).

M. Thomas Fromentin. Je vous remercie pour cette invitation, qui nous permet de contribuer à la compréhension de l'accueil des jeunes enfants sur le territoire de la République, auquel les intercommunalités contribuent pleinement depuis de nombreuses années, de manière parfois méconnue, voire non reconnue.

Historiquement, les intercommunalités se sont construites sur le développement économique, l'établissement de zones d'activités économiques destinées à attirer un certain nombre d'entreprises. Pour répondre à des enjeux d'attractivité et de « bien-vivre », elles se sont progressivement saisies des sujets de cohésion sociale. À cet effet, au sein d'Intercommunalités de France, nous avons constitué une commission cohésion sociale dès la dernière mandature, tant ces questions devenaient présentes au sein de nos intercommunalités.

Dans le domaine de la petite enfance, nous raisonnons dans la logique d'un bloc communal, d'un bloc local : les communes et intercommunalités agissent ensemble afin que tout le monde puisse accéder à ces services sur un territoire. Ainsi, si l'intercommunalité ne se saisit pas de la question de la petite enfance, seuls les habitants des villes-centres accéderont à ce service à un tarif raisonnable. À l'inverse, en l'envisageant à l'échelle intercommunale, nous permettons, sur un bassin de vie, à l'ensemble des habitants d'accéder à de telles structures.

Nous sommes ainsi animés par une logique d'équité. Il me semble ainsi que les citoyennes et les citoyens peuvent disposer d'un accueil de qualité pour leurs enfants. Cela implique que lesdites structures disposent de personnes diplômées, qui garantissent un certain niveau de service pour les enfants. Ainsi, différents scandales ont récemment été dévoilés et ont mis en lumière la nécessité de disposer de personnes bien formées.

À ce titre, cette logique d'équité et d'accueil de qualité nous fait craindre l'idée d'autorité organisatrice qui a été confiée aux communes. Nous n'éprouvons pas de difficultés à l'égard des communes, puisque les intercommunalités sont organisées autour des maires. Simplement, selon nous, il existe un risque de détricotage de ce qui a été construit

progressivement, année après année, dans une logique de cohésion à l'échelle d'un bassin de vie. En effet, le système actuel fonctionne bien dans de très nombreux territoires ruraux et périurbains. Je conçois naturellement que cela ne soit pas le cas dans des métropoles plus importantes.

En outre, sauf erreur de ma part, cette autorité organisatrice ne se voit pas confier un pouvoir de régulation, lequel constitue pourtant une des problématiques actuelles, notamment dans le cadre des micro-crèches. Pour nous, la question de la petite enfance appartient clairement au périmètre des services publics. Ainsi, un très grand nombre de nos adhérents gèrent leurs services de petite enfance soit très directement, soit par des voies de conventionnement, avec des associations d'éducation populaire, dans une forme non lucrative et non dictée par une logique de rentabilité.

J'estime pour ma part que la qualité d'un service public va de pair avec l'efficacité de la gestion de l'argent public ; nous le devons à la fois à nos contribuables et à ceux qui utilisent le service public. Modestement, nous essayons d'agir de la sorte sur notre territoire, notre communauté d'agglomération, en Ariège. Il s'agit d'une communauté rurale rassemblant quarante-deux communes et 33 000 habitants. Progressivement, nous avons bâti six crèches collectives, une crèche familiale et un relais pour les assistantes maternelles. Au sein de ces structures, 117 agents accueillent près de 500 enfants. À ce jour, tous les habitants parviennent à trouver des solutions de crèche sur le territoire : si une solution collective n'est pas disponible, nous parvenons à fournir des solutions grâce aux assistantes maternelles.

Nous avons mis en place un guichet unique, en lien avec la caisse d'allocations familiales (CAF), qui permet aux parents de disposer d'une visibilité suffisante de l'ensemble de l'offre. Sur ce territoire, un numéro unique permet ainsi aux parents d'appeler et d'obtenir les renseignements sur les structures de garde, de les orienter et de leur apporter la meilleure réponse possible. C'est pourquoi nous redoutons cette logique de détricotage. Nous avons également créé un lieu d'accueil enfants-parents, c'est-à-dire un lieu d'accompagnement à la parentalité.

J'évoque cette réussite avec une grande modestie, car ces structures ont été créées par mes prédécesseurs. À présent, j'essaie de faire en sorte que le fonctionnement soit le meilleur possible, dans le cadre de la mandature actuelle. Sur notre territoire, ces structures sont considérées par nos concitoyens comme une forme de bien commun auquel les familles peuvent accéder.

La même modestie anime notre organisation et nos budgets, mais nous nous efforçons de répondre aux besoins, dans des logiques de qualité. Sur notre intercommunalité, le coût s'élève à 3,7 millions d'euros par an. Puisque nous gérons de l'argent public, nos calculs nous conduisent à dire qu'une journée d'accueil d'un enfant coûte globalement 67 euros, dont seulement 12 euros sont à la charge des familles. En effet, la CAF prend en charge 60 % des coûts, contre 22 % pour l'intercommunalité.

Dans nos crèches, nous appliquons les taux d'encadrement demandés notamment par la CAF. Ce taux d'encadrement est d'un pour huit pour un enfant qui marche et d'un pour cinq pour un enfant qui ne marche pas. De notre côté, le taux d'encadrement pour un enfant qui ne marche pas est d'un pour six. En effet, nos crèches ne sont pas toujours complètes, l'essentiel étant d'obtenir un taux d'un sur cinq en réalisé. En résumé, nous gérons le plus finement possible l'argent public, tout en respectant les obligations qui me semblent essentielles concernant les éducateurs de jeunes enfants au sein de nos structures. Nous

employons également des puéricultrices, des infirmières et des CAP. Mais le fait de disposer de professionnels titulaires de formations plus élevées permet d'offrir un bon niveau d'accueil.

Pour y parvenir, il est nécessaire d'avoir des structures de taille notable, qui gèrent des services publics. La situation est à ce titre plus compliquée pour des formes de microcrèches, qui ne possèdent généralement pas de tels diplômés en leur sein. Nous croyons à une certaine forme d'égalité des chances pour faire en sorte que nos concitoyens puissent avoir accès à une structure offrant un bon niveau d'accueil et des professionnels de qualité, peu importe où ils habitent.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Je vous remercie pour la qualité et la richesse de vos propos introductifs. J'avais prévu de vous poser un certain nombre de questions, mais vous avez déjà effleuré un grand nombre des sujets que je souhaitais aborder avec vous. Néanmoins, il me semble important de pouvoir échanger sur la situation des intercommunalités en général et la situation de l'intercommunalité dont vous êtes membre en particulier. À ce sujet, j'ai été très agréablement surprise par la précision des chiffres que vous nous avez fournis. Pourrez-vous nous transmettre ces éléments chiffrés par écrit ? En effet, à la lumière de nos auditions et de nos visites sur le terrain, nous observons l'existence de situations très diverses, en particulier sur le plan financier. Il est rare de pouvoir disposer de chiffres aussi précis.

Ensuite, vous avez bien indiqué que les intercommunalités peuvent intervenir dans le secteur de la petite enfance lorsque les communes ont transféré leurs compétences. Aujourd'hui, combien d'intercommunalités disposent-elles de la compétence petite enfance ? Quels critères ont présidé à la décision de ce transfert de compétences ? Est-il lié au manque de moyens de telle ou telle commune pour exercer cette mission pleinement sur un territoire ? À l'inverse, la mutualisation des établissements d'accueil de jeunes enfants est-elle liée au fait que chaque commune prise individuellement n'a pas de besoins suffisants pour réaliser de tels investissements, notamment immobiliers ? Même s'ils peuvent être d'intensité variable, la part des coûts fixes est en effet conséquente. Par ailleurs, pouvez-vous nous indiquer les structures concernées ? S'agit-il plutôt de syndicats intercommunaux, de communautés de communes, de communautés d'agglomération, de communautés urbaines ?

En deuxième lieu, je tiens à évoquer la question des délégations de service public. De nombreuses communes y ont recours et j'imagine qu'il en va de même pour certaines intercommunalités. Des outils sont-ils mis à disposition des communes qui manquent de moyens et ne peuvent se permettre de disposer d'un grand nombre de services, notamment des services juridiques spécialisés ? De quelle manière s'organise, le cas échéant, le soutien de ces intercommunalités à la passation et l'exécution de contrats de délégation de service public ? De quels moyens les communes disposent-elles pour contrôler le respect de cette délégation de service public ? Les intercommunalités peuvent-elles agir en soutien sur l'exercice de cette compétence ?

Ma troisième série de questions concerne les financements. Quelle est votre opinion sur la prestation de service unique (PSU) versée par la CAF aux gestionnaires d'établissements d'accueil des jeunes enfants ? Vous semble-t-elle adaptée pour mettre l'accent sur la qualité de l'accueil de ces jeunes enfants ?

Enfin, pouvez-vous évoquer la manière dont vous appréhendez les nouvelles dispositions de la loi pour le plein emploi du 18 décembre 2023, qui confient aux communes

la compétence obligatoire en matière d'autorité organisatrice de la petite enfance ? À ce titre, vous avez mentionné le risque d'un détricotage. Pouvez-vous fournir plus de détails, dans la mesure où cela me semble plutôt contre-intuitif ? En effet, la compétence est aujourd'hui facultative et l'objectif consiste à s'orienter vers une compétence obligatoire, c'est-à-dire de renforcer et de toujours rendre possible les transferts de compétences aux intercommunalités.

M. Thomas Fromentin. Je commencerai par répondre à votre dernière question concernant l'autorité organisatrice. À ce titre, notre logique est assez simple et consiste à demander pourquoi la loi n'a pas indiqué que l'autorité organisatrice serait confiée aux communes ou à leurs groupements. En effet, nos intercommunalités ont établi des éléments de stabilité, des consensus se sont construits au fil du temps. Malheureusement, désormais, il faudra modifier ces équilibres.

Dans le cas de mon intercommunalité, je suis à peu près certain que mes collègues ne comprendront pas lorsque je leur indiquerai qu'il est nécessaire de délibérer à nouveau sur les statuts pour confier une nouvelle fois cette compétence à l'intercommunalité. Pourquoi revenir sur ce qui fonctionnait déjà ? Pourquoi produire à nouveau de la paperasse, revoir avec le contrôle de légalité la manière de bien délibérer, et ainsi de suite ? J'ignore la forme que cela prendra, mais peut-être serons-nous contraints faire délibérer à nouveau chaque conseil municipal pour opérer ce transfert. Je suis désolé de vous le dire ainsi, mais mes collègues ont autre chose à faire. En résumé, je me permets de vous faire part de notre incompréhension, de ce point de vue.

Ensuite, sauf erreur de ma part, nous ne sommes pas capables de communiquer des chiffres précis sur l'ensemble des intercommunalités dans la mesure où le ministère de l'intérieur ne réalise pas des décomptes complets et exhaustifs. Ces décomptes sont établis uniquement lorsque la compétence facultative a été activée et non lorsqu'elle est intégrée dans l'action sociale. En conséquence, nous ne pouvons pas produire de tels chiffres. De notre côté, il serait toujours possible d'effectuer une demande auprès de nos adhérents pour récupérer ces éléments, mais il est regrettable que les diverses institutions ne soient pas capables de répondre à cette question.

Vous m'avez également interrogé sur les financements. Je vous ai fait part précédemment du coût de prise en charge à la journée, dont 60 % est assuré par la CAF, qui est incontournable. À cet égard, il convient d'être clair : si les financements de la CAF ne sont pas maintenus sur les territoires, les services de la petite enfance connaîtront une dégradation indéniable. Pour nous, intercommunalités, la CAF représente un partenaire absolument essentiel. Nous signons d'ailleurs sur nos territoires des conventions territoriales globales (CTG) avec la CAF, qui permettent notamment de mettre en œuvre des actions de coordination.

Naturellement, ces conventions sont bâties sur des réalités différentes en fonction des territoires, mais elles n'en demeurent pas moins un outil très intéressant. De manière générale, sur ce sujet comme sur d'autres, nous apprécions d'avoir la possibilité de conventionner avec l'État, les régions ou la CAF sur un temps long, par exemple celui de la mandature. Un tel mécanisme permet de clarifier les rôles de chacun et les actions que nous pouvons mener. Un tel mode opératoire est plus intéressant que celui consistant à conduire des actions ponctuelles, au coup par coup. En résumé, nous sommes extrêmement favorables à cette logique de conventionnement. Encore une fois, sur nos territoires, la CAF constitue un partenaire solide de la petite enfance.

Enfin, madame la rapporteure, pouvez-vous préciser votre question concernant les délégations de service public ? Vous évoquez la manière dont nous pourrions aider les communes à opérer des délégations de service public, mais de notre côté, nous estimons qu'il serait préférable que les intercommunalités exercent cette compétence.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. En réalité, mon questionnement est de deux ordres. Tout d'abord, de quelle manière Intercommunalités de France accompagne-t-elle les intercommunalités pour passer les délégations de service public ? Ensuite, dans l'hypothèse où la compétence n'a pas été transférée à l'intercommunalité, de quelle manière certaines intercommunalités accompagnent-elles les communes de leur territoire ? En effet, les communes de taille importante disposent de moyens suffisants pour bâtir des services de contrôle et de passation de contrats, dans le but de mener correctement ces délégations de service public, mais la grande majorité des communes de France n'ont pas forcément les moyens d'être aussi bien dotées. Naturellement, elles peuvent recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage, mais nous pourrions également envisager que nos intercommunalités, qui sont souvent bien outillées, puissent apporter un soutien technique dans la passation et l'exécution de ces délégations.

M. Thomas Fromentin. Je souhaite vous répondre en plusieurs temps, en prenant exemple sur mon territoire, que je connais bien. Quelle que soit l'aide apportée à la commune de Malléon et ses trente-quatre habitants pour passer une délégation de service public, elle ne pourra jamais accueillir de structure consacrée à la petite enfance sur son territoire. Dès lors, il est préférable que les habitants de cette commune parcourent dix minutes en voiture pour rejoindre la crèche de Verniolle, distante de quelques kilomètres.

En matière de petite enfance, j'ai la profonde conviction que l'intercommunalité est la clef dans les territoires périurbains ou ruraux. Ainsi, même pour une commune de 1 000 habitants, la solution ne consiste pas à l'aider à bâtir une délégation de service public. En effet, elle sera esseulée dans son système, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de regroupements.

De manière pratique, vous savez comme moi que le secteur de la petite enfance fait face à des problématiques de recrutement et d'absentéisme particulièrement aiguës. La plupart des intercommunalités parviennent à les résoudre en mutualisant les postes à l'échelle de l'intercommunalité, en créant des *pools* de remplacement. Ainsi, dans mon intercommunalité, deux agents sont dits « en *pool* de remplacement ». Ce dispositif permet ainsi de maintenir le service, même en cas d'absence et de ruptures de contrat.

À titre de comparaison illustrative, mon territoire est de plus en plus soumis aujourd'hui à des difficultés en matière périscolaire. De manière très pratique, il s'agit de savoir comment des communes d'un syndicat intercommunal accueillent les enfants avant ou après l'école et au moment de la cantine. Le système fonctionnait assez bien, mais nous sommes confrontés à une nouvelle demande, qui n'émane pas de la présidence de l'intercommunalité, mais des communes elles-mêmes, qui n'arrivent plus à assurer ce service, dont les implications pratiques pèsent trop sur les secrétaires de mairie.

En résumé, je crois vraiment que nous n'avons pas vocation à aider l'établissement de délégations de service public sur le sujet de la petite enfance ; nous avons vocation à disposer de structures à l'échelle intercommunale. En revanche, il faut souligner que de très nombreuses intercommunalités ont effectivement développé des services juridiques et des services de développement territorial mutualisés, qui accompagnent les communes

lorsqu'elles sont confrontées à des problématiques juridiques ou de recherche de subvention, par exemple.

En réalité, l'intercommunalité est une structure extrêmement incarnée sur le terrain par des fonctionnaires et des élus. Naturellement, la situation est certainement difficile dans certains territoires, mais la plupart de ceux que je connais s'en sortent très bien.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Je ne dispose pas de votre expérience en matière d'intercommunalité, mais je suis élue d'un territoire périurbain, dont une partie est organisée en communauté de communes, dont certaines sont relativement petites, mais où la compétence ne leur est pas transférée. Malgré tout, le système fonctionne bon an, mal an.

Si les communes font le choix, pour des considérations qui leur sont propres, de conserver la compétence, il me semble intéressant d'envisager un accompagnement juridique de la part d'une intercommunalité qui est généralement mieux dotée. Cette intercommunalité fournit à mon avis un regard d'une autre nature qu'une assistance à maîtrise d'ouvrage, qui est complètement extérieure. Quoi qu'il en soit, je vous remercie pour votre réponse sincère.

M. Thomas Fromentin. Je partage cette logique. Les intercommunalités étant des instances politiques, le choix appartient aux conseillers communautaires. S'ils considèrent qu'un accompagnement des communes par l'intercommunalité est nécessaire, le choix leur appartient. Cela étant, je vous ai fait part de ma conviction.

M. William Martinet (LFI-NUPES). Je vous remercie de nous avoir partagé votre point de vue. Ma question porte sur la loi Plein emploi qui a été adoptée l'année dernière, et plus précisément son article 10. Parmi les compétences données aux communes ou aux intercommunalités, il existe une obligation de créer des relais petite enfance pour les communes de plus de 10 000 habitants ou les intercommunalités de plus de 10 000 habitants qui auraient récupéré la compétence petite enfance.

Dans quelle mesure étiez-vous demandeurs de la création de ces relais petite enfance ? Pensez-vous avoir les moyens pour les créer ? Cet élément importe, dans la mesure où à l'Assemblée nationale, certains font voter de telles obligations sans que les communes ou les intercommunalités aient les moyens ensuite de les assumer. Je le dis d'autant plus facilement que dans une interview de 2023, le directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales parle – pour renforcer le maillage territorial des relais petite enfance – de la création de 400 postes d'animateurs supplémentaires à l'horizon 2027. Selon moi, ce chiffre est trop faible à l'échelle de toute la France. Je souhaiterais connaître votre avis à la fois sur la pertinence des relais petite enfance et sur les moyens qui permettraient ou non de les créer.

M. Thomas Fromentin. Les relais petite enfance m'apparaissent effectivement pertinents, dans la mesure où ils permettent d'éviter que les assistantes maternelles soient esseulées, en leur offrant notamment un soutien juridique, au regard de leurs droits, mais aussi des droits des familles. Ces relais offrent également la possibilité de créer des moments communs entre les assistantes libérales et les enfants. En résumé, ces structures apportent de la cohésion à l'échelle d'un territoire.

Ensuite, l'enjeu porte effectivement sur les financements. En effet, sans ces financements et la faculté de créer des postes, la capacité à agir n'existe pas. Or comme vous le savez, le financement des collectivités territoriales est aujourd'hui très difficile ; dans de

très nombreuses intercommunalités, nous comptons les postes. Or si elles doivent créer un poste, elles ne pourront pas y parvenir sans soutien financier significatif.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. En guise de conclusion, je souhaite vous remercier d'avoir évoqué ces différents éléments. Il était en effet particulièrement intéressant de pouvoir échanger sur ces sujets et connaître le point de vue des intercommunalités.

Ensuite, si la production juridique du législateur n'est pas toujours parfaite, je tiens à vous rassurer. En l'occurrence, dans le cadre de la loi Plein emploi, il existe bien une disposition prévoyant des compensations financières liées à la mise en place de cette compétence obligatoire.

Depuis le début des travaux que nous menons, nous avons bien perçu la corrélation entre d'une part, les moyens financiers et la façon dont ils sont alloués ; et d'autre part, la question de la qualité d'accueil. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je vous interrogeais tout à l'heure sur la PSU. En effet, ce mode de financement a plutôt vocation à s'attacher à des objectifs quantitatifs – notamment le nombre d'enfants accueillis – plutôt qu'à des éléments purement qualitatifs. En résumé, nous sommes conscients que la qualité d'accueil dans les crèches et la question des financements publics doivent avancer de concert. En l'espèce, cet aspect n'a pas été oublié.

Mme Ingrid Dordain, vice-présidente. Je vous remercie.

La séance est levée à dix-huit heures quarante.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements

Réunion du mercredi 28 février 2024 à 18 heures

Présents. - Mme Christine Decodts, Mme Ingrid Dordain, M. Thierry Frappé, M. William Martinet, Mme Sarah Tanzilli

Excusés. - M. Thibault Bazin, Mme Anne Bergantz, M. Philippe Lottiaux, Mme Béatrice Roullaud, Mme Isabelle Santiago