

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^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 du cabinet Horizon Crèche :
Mme Marie-Sophie Saoudi, fondatrice, responsable du Bureau
d'étude et de conseil, Mme Anne Faguer, directrice du
développement et M. Pierre-Yves Nauleau, conseil.....2

Mercredi 3 avril 2024
Séance de 17 heures 30

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence de
M. Thibault Bazin,
Président**



La séance est ouverte à 17 heures 30.

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 a auditionné des représentants du cabinet Horizon Crèche : Mme Marie-Sophie Saoudi, fondatrice, responsable du Bureau d'étude et de conseil, Mme Anne Faguer, directrice du développement et M. Pierre-Yves Nauleau, conseil.

M. le président Thibault Bazin. Chers collègues, nous reprenons nos auditions.

Nous accueillons Mme Marie-Sophie Saoudi, présidente-fondatrice du cabinet Horizon Crèche, accompagnée par M. Pierre-Yves Nauleau et Mme Anne Faguer.

Horizon Crèche est un cabinet de conseil en création et gestion de crèches qui intervient principalement auprès des acteurs publics (État, hôpitaux, collectivités territoriales). Horizon Crèche est également, je crois, un organisme de formation proposant des formations continues sur toute la France.

Vous préciserez ces éléments dans votre propos liminaire, en veillant à indiquer le cas échéant vos liens éventuels avec certains des acteurs du secteur que nous avons déjà été amenés ou que nous serons amenés à recevoir.

Cette audition est retransmise en direct sur le site de l'Assemblée nationale et l'enregistrement vidéo sera ensuite disponible à la demande.

Il me reste à vous rappeler que 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 à lever la main droite et à dire « je le jure ».

(Mme Marie-Sophie Saoudi, M. Pierre-Yves Nauleau, Mme Anne Faguer prêtent serment.)

M. le président Thibault Bazin. Je vous remercie et cède la parole à Madame Saoudi pour son propos liminaire.

Mme Marie-Sophie Saoudi, responsable du Bureau d'étude et de conseil Horizon Crèche. Monsieur le Président, madame la rapporteure, mesdames et messieurs les députés, je vous remercie de nous avoir conviés à participer aux travaux de la commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité d'accueil des enfants.

J'ai souhaité être accompagnée à l'audition de maître Nauleau, avocat à la Cour, qui intervient sur l'ensemble des aspects juridiques et contractuels relatifs aux missions des groupements Horizon Crèche.

Horizon Crèche est un cabinet exclusivement dédié à l'accompagnement des collectivités publiques en matière de petite enfance.

Depuis plusieurs années, nous nous sommes adjoints de compétences connexes, juridiques, organisationnelles, pédagogiques, bâtementaires, de manière à couvrir l'ensemble

des besoins des collectivités et des services de l'État. Horizon Crèche intervient principalement en tant que mandataire de ce groupement.

Dès sa création, Horizon Crèche a fait le choix de s'orienter vers le conseil et l'accompagnement des collectivités publiques et des acteurs de l'économie sociale et solidaire, en proscrivant le travail avec des opérateurs privés lucratifs. Il s'agit là d'une condition essentielle à nos yeux en ce qu'elle garantit notre impartialité.

M. le président Thibault Bazin. Je note que vous n'avez pas de lien avec les entreprises privées lucratives, mais il me semble que vous pouvez accompagner des collectivités pour travailler avec des entreprises lucratives.

Mme Marie-Sophie Saoudi. En effet, mais nous n'avons pas de lien direct avec des entreprises lucratives.

Horizon Crèche assume cinq missions principales, à commencer par l'analyse des besoins des territoires. En vue de répondre aux besoins des parents, nous déployons des offres spécifiquement et sociologiquement adaptées aux territoires. Afin de diversifier les modes d'accueil et de prôner une réelle qualité, nous procédons à des analyses de territoires que nous mettons en corrélation avec les besoins des collectivités et les différents projets pédagogiques. Ce premier axe de travail implique l'analyse du fonctionnement de l'existant en vue de consolider les structures, de mettre en adéquation ce fonctionnement avec une étude de besoins de territoires et enfin de proposer un plan d'action cohérent avec les personnels, les besoins des familles et toutes les questions liées au financement des crèches.

Notre deuxième mission est le conseil d'accompagnement des projets de crèches, lesquels restent tout de même assez complexes dans leur articulation avec un territoire, avec les différents partenaires tels que la caisse d'allocations familiales (CAF), la protection maternelle et infantile (PMI), avec les réglementations et les financements.

Notre troisième mission porte sur la qualité de maîtrise d'ouvrage. Nous accompagnons les collectivités, ou les services déconcentrés de l'État, dans le choix d'un mode de gestion idoine, qu'il soit en régie directe ou dans le cadre d'une délégation de service public (DSP), et ce jusqu'à l'ouverture de l'établissement. Le choix reste avant tout celui des collectivités. Horizon Crèche les accompagne dans leur compréhension du fonctionnement d'une crèche et de son organisation et à cet effet, élabore les cahiers des charges adossés à des études de faisabilité. À ce stade, il s'agit de sensibiliser les collectivités sur la qualité requise en matière de petite enfance, en mettant notamment en avant les coûts humains et financiers qui résulteraient d'une non-qualité.

Notre quatrième mission est le contrôle des DSP, lesquelles requièrent différents contrôles et réajustements.

Notre cinquième mission, essentielle à nos yeux, est la formation. Les professionnels dirigeant les crèches sont initialement des éducateurs de jeunes enfants, des puéricultrices et puériculteurs ; le management de structures n'est pas leur métier. C'est pourquoi nous dispensons des formations spécifiques à l'intention des responsables de structure, mais aussi des fonctions-support. Nous les accompagnons dans la compréhension de la réglementation, dans l'optimisation des structures, la compréhension de la tarification PSU (prix social unique) et surtout de la qualité d'accueil.

Enfin, nous travaillons énormément sur le sujet de l'accueil des familles en situation de vulnérabilité, en Seine-Saint-Denis ou dans les outre-mer par exemple, ce qui est l'une de nos spécificités.

M. le président Thibault Bazin. Merci. J'aurai une première question avant de céder la parole à madame la rapporteure. Les collectivités locales que vous accompagnez demandent-elles aux CAF de participer au financement des missions de conseil qu'elles vous confient ?

Mme Marie-Sophie Saoudi. Non en règle générale, à l'exception de la Guadeloupe où la CAF a récemment aidé des collectivités en grande difficulté à ouvrir des structures. Le financement est partiel et plafonné à 80 %. Nous n'avons pas connaissance d'accompagnement des collectivités par la CAF, notre rôle étant de les accompagner sur des appels d'offres.

M. Pierre-Yves Nauleau. Dans le suivi des DSP, nous intégrons aux contrats une redevance dite de « contrôle », laquelle redevance entre dans le budget de fonctionnement de la collectivité et lui permet, le cas échéant, de nous missionner et de nous rémunérer. Horizon Crèche ne reçoit aucun versement de la CAF.

M. le président Thibault Bazin. Ce n'était pas le sens de ma question. Les collectivités touchent-elles un financement pour faire appel à vos services ?

M. Pierre-Yves Nauleau. Normalement, non. Il n'existe pas de dispositif de cette sorte.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Madame Saoudi, Madame Faguer, Maître Nauleau, merci de votre présence ce jour pour apporter à la commission un éclairage sur les secteurs publics et associatifs.

On constate aujourd'hui que la majeure partie des créations de places nouvelles s'opère dans le secteur privé. Avez-vous constaté une baisse des sollicitations des communes en termes de demandes d'accompagnement à la création de berceaux ? La tendance observée est-elle identique entre les régies et les délégations de services publics ? Quelle est la taille et la typologie moyenne des communes faisant appel à vos services ?

Ma deuxième question porte plus spécifiquement sur les DSP. Au cours de ces auditions, nous avons appris que des communes pondéreraient leurs critères dans le cadre des procédures de passation, en privilégiant le critère du prix sur celui de la qualité. L'avez-vous constaté ou constatez-vous une évolution de la pondération des critères et des attentes des communes qui irait plutôt dans le bon sens ? Cette surpondération du critère du prix a-t-elle pu correspondre à une certaine réalité ?

Mme Marie-Sophie Saoudi. En réponse sur les DSP, en règle générale, nous sommes sollicités pour mener des études de faisabilité des projets de crèches. Sur les modes de gestion, nous évaluons la taille d'une structure par rapport à un territoire, puis le coût d'investissement, le coût de fonctionnement, en plus d'une mise en relation avec les différents financeurs et services de PMI. Une fois ce travail réalisé, nous étudions l'opportunité de l'ensemble des modes de gestion, en régie ou en DSP.

Il est évident qu'aujourd'hui, les difficultés de recrutement incitent les collectivités à s'orienter vers des DSP. Le recrutement d'agents titulaires de la fonction territoriale est un

vrai sujet. Une crèche de 40 places, par exemple, suppose un effectif moyen de 15 à 16 agents. Or les collectivités sollicitant nos services sont principalement des petites et moyennes collectivités, voire des intercommunalités, parfois en milieu ruralité ou périurbain. La gestion d'une crèche requiert des fonctions support propres aux structures et surtout de recruter des personnels, ce qui explique que le choix se porte plutôt vers les DSP.

Comme l'indique notre mémoire technique, nous accompagnons les collectivités dans l'élaboration de leur cahier des charges. Nous avons une bonne connaissance des taux d'encadrement qualitatifs et des différentes charges liées au fonctionnement d'une structure et les sensibilisons à cette question, tout comme nous les sensibilisons au taux d'occupation potentiel d'une structure selon son territoire.

La qualité, qui est donc liée à un certain taux d'encadrement, a évidemment un prix. Nous les sensibilisons à ces questions tout en posant des garde-fous pour en tenir compte.

Les critères de pondération peuvent varier. Il est possible de définir un taux de 70 % sur la qualité en y ajoutant des sous-critères. Le critère financier, par exemple, comprend le critère de prix, mais aussi un critère de cohérence du compte d'exploitation. Il est donc possible d'aller un peu plus loin et que le prix ne devienne qu'une infime part. En sensibilisant les élus, nous parvenons à faire des DSP viables.

Désormais, les élus locaux sont très sensibles à la question de la qualité, qu'il s'agisse de la qualité de vie au travail des agents et bien entendu de la qualité d'accueil et du soutien à la parentalité. Je dirais donc que la tendance est plutôt bonne.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Constatez-vous de façon générale un recul des créations de places initiées par le secteur public, soit une forme de désengagement dudit secteur ?

Existe-t-il une typologie particulière des communes que vous accompagnez : urbaines, périurbaines, plus ou moins riches ?

Enfin, vous disiez avoir développé tout un volet d'accompagnement des territoires abritant des populations relativement précaires. Pouvez-vous nous détailler ce volet ?

Mme Marie-Sophie Saoudi. Notre cabinet est sollicité par des collectivités de toutes tailles, à l'exception des grandes métropoles. Il peut s'agir de collectivités d'assez grande taille (Ile-de-France), de collectivités périurbaines, mais aussi de collectivités rurales.

Nous intervenons dans la ruralité sur sollicitation des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou de services de l'État déconcentrés comme des préfectures ayant des besoins pour leurs agents. Certaines communes ont les moyens et les financements pour développer une offre et d'autres moins ; tout dépend beaucoup des financements qu'elles peuvent obtenir. La question du cofinancement est aussi déterminante dans le choix.

Certains territoires peuvent bénéficier d'une aide à l'investissement à hauteur de 80 %, ce qui permet de solliciter des aides de la région et de sécuriser le modèle financier d'investissement. Aujourd'hui, l'investissement en crèche se finance par place et selon des normes liées aux établissements recevant du public (ERP) et plus spécifiquement des enfants. Le coût d'investissement reste assez considérable et suppose des aides conséquentes pour sécuriser les coûts d'amortissements et de personnels pour le fonctionnement.

En somme, je dirais que les possibilités réelles des communes sont tout à fait indépendantes de leur taille et sont vraiment liées aux moyens que chacune est en mesure de mettre en œuvre pour le suivi de ses structures. Sans pouvoir les énumérer en séance, je pourrais tout à fait vous transmettre la liste des communes très diverses que nous accompagnons (en régie ou en DSP).

M. Pierre-Yves Nauleau. Pour compléter la réponse, je dirais que le critère déterminant n'est pas tant celui de la taille de la collectivité que celui de son bassin d'emploi. Les grandes collectivités ont généralement leur propre bassin d'emploi. Sur des zones plus rurales, notre interlocuteur est souvent une communauté de communes, car c'est au niveau intercommunal que va se situer le bassin d'emploi et se penser le besoin en mode de garde – sachant la corrélation directe entre l'emploi et le mode de garde.

M. le président Thibault Bazin. Votre précision ne me semble valable que dans les cas où les périmètres intercommunaux correspondent au bassin de vie et au bassin d'emploi, ce qui est un vaste sujet. Dans certains cas, les parents n'habitent pas forcément le territoire où ils se rendent. C'est d'ailleurs l'un des défis, à mon sens, du service public de la petite enfance lorsqu'il est porté par les blocs communaux (communes ou communautés de communes). Il arrive que les difficultés résultent de la non-correspondance entre les périmètres intercommunaux et les bassins d'emplois.

M. Pierre-Yves Nauleau. C'est tout à fait exact. Lorsque le périmètre intercommunal ne correspond pas tout à fait au bassin d'emploi, les dessertes routières du territoire s'avèrent déterminantes et c'est précisément ce que nos interlocuteurs mettent en avant ; ce dernier facteur influant énormément sur les horaires d'ouverture de l'équipement. S'ils ne travaillent pas sur leur territoire de résidence, ce dernier prendra en main la question de l'application.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Notre commission d'enquête traite assurément du modèle économique, mais également du contrôle de la qualité d'accueil. Je pense que chacun peut convenir du fait que cette qualité implique des mécanismes de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).

Depuis juin 2022 et le terrible décès d'un bébé à Lyon et à la suite de diverses révélations des médias sur le sujet, avez-vous observé une augmentation des demandes d'audits sur la qualité de l'accueil ? Si oui, ces demandes proviennent-elles majoritairement du secteur public ou du secteur associatif ?

Avez-vous déjà encouragé les communes à mettre en place des procédures d'audit pour vous assurer de la qualité d'accueil au sein de leurs crèches et inversement, avez-vous déjà été sollicité par des départements pour les aider à définir une stratégie de contrôle de la qualité d'accueil de leurs EAJE ?

Mme Marie-Sophie Saoudi. Nous n'avons jamais été sollicités par des départements dans cette optique.

Par ailleurs, nous observons effectivement une augmentation des demandes d'audit et de contrôle de leurs établissements par les collectivités. Les collectivités sont désormais très vigilantes sur la question de la qualité d'accueil. Nos audits sont plutôt des « analyses de fonctionnement », ce qui nous permet d'aller un peu plus loin qu'un simple contrôle financier ou réglementaire. Nous proposons d'analyser les fonctionnements des différentes structures, notamment leur niveau de mise en œuvre la réglementation Norma. Cette analyse permet

éventuellement de réajuster les fameux taux d'encadrement des enfants, d'évaluer les projets d'établissement en termes d'accueil, de formations et de compétences internes et d'optimiser le PSU (tarification à l'heure liée à la fréquentation).

La pandémie de Covid avait provoqué une baisse du taux de fréquentation des familles, en lien avec le développement du télétravail. La plupart des familles se sont réorganisées si bien qu'une partie des enfants ne venaient plus qu'à temps partiel. Certaines structures ont voulu comprendre d'où provenaient leurs pertes de ressources financières CAF. Elles résultaient d'un ensemble de facteurs.

Les besoins des familles évoluent avec une société qui évolue, ce qui suppose de revoir les analyses des territoires. Après la pandémie, certaines communes, ne mobilisant que de petites structures, se sont retrouvées avec des grandes listes d'attentes. La demande était donc assez vaste. Dès lors, nous nous efforçons de produire des analyses globales de leur fonctionnement, des territoires et d'élaborer des plans d'action.

Enfin, les contrôles de DSP font aussi partie des demandes des collectivités. Certains périmètres comptent à la fois des crèches en régie associative et d'autres en DSP et il nous arrive effectivement de contrôler des DSP.

M. Pierre-Yves Nauleau. J'ajoute que le contrôle ne porte pas que sur les DSP. Chez les collectivités, le point d'entrée du contrôle est souvent l'impression de dégradation de la qualité, car les élus locaux – de proximité – sont directement confrontés à l'insatisfaction des parents usagers.

Un autre motif, davantage observable chez des établissements publics hospitaliers, est le dimensionnement de l'équipement qui n'est potentiellement plus adapté aux besoins. Ce type de constat peut aussi déclencher un contrôle et une analyse de fonctionnement de l'équipement en vue de s'assurer qu'il est toujours aux bonnes dimensions.

Concernant les associations, un contrôle classique est effectué dans le cadre des contrats de la commande publique. Je me dois ici de faire une courte incise pour rappeler qu'outre les DSP, certes plus fréquentes, certaines collectivités choisissent de passer par des marchés publics de services pour l'exploitation de leurs crèches. Dans ce cas de figure, le caractère administratif du contrat confère à la collectivité un spectre de contrôle plus large (technique, juridique et financier) et nous sommes effectivement sollicités pour ce faire.

Le modèle associatif est assez différent en ce que le contrôle ne se fait pas toujours dans le cadre d'un contrat de la commande publique, mais aussi dans celui d'une convention d'objectifs et de moyens. En l'occurrence, de nombreuses collectivités nous ont questionnés afin de savoir si le cadre classique de la convention d'objectifs et de moyens était toujours adapté ou s'il fallait le faire évoluer vers un contrat de la commande publique ; à l'inverse, nous avons aussi vu le cas d'une reprise en régie par une communauté de communes. Tel est le contexte du contrôle, qui se trouve être très disparate selon le cadre initial d'exploitation des équipements.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Il serait très intéressant que vous nous transmettiez les éléments réellement contrôlés (via une grille ou autre), notamment en termes de qualité d'accueil. On constate qu'à l'heure actuelle, les contrôles portent assez souvent sur les aspects bâtimentaires et réglementaires. Mesurer la qualité d'accueil est souvent plus facile à dire qu'à faire, surtout si le temps de contrôle s'avère relativement bref.

J'aurais trois dernières questions pour terminer.

Avez-vous déjà été contactés par des communes pour la mise en œuvre du schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil, telle que prévue à l'article 17 de la loi Plein emploi ?

Mes deux autres questions porteront sur votre rôle d'organisme de formation. J'imagine que vous avez connaissance des offres de formation proposées directement par les grands groupes privés et je souhaitais avoir votre avis sur ces différentes offres.

Enfin, comme nous l'apprend votre site Internet, vous proposez une formation intitulée « Repenser la crèche de demain » et il se trouve que c'est précisément ce que nous tentons de faire au sein de cette commission. Pourriez-vous préciser la nature des enseignements dispensés par cette formation ?

Mme Marie-Sophie Saoudi. La formation « Repenser la crèche de demain » a été conçue suite à des demandes émanant de la CAF du Var et de la CAF de Seine-Maritime.

Lors de nos formations, un certain nombre de professionnels s'interrogent sur les évolutions possibles, que ce soit l'évolution du modèle de société ou modèle éducatif. La réglementation Norma a tout de même bousculé beaucoup de choses, notamment sur la juste manière de travailler.

Repenser la crèche de demain implique de réfléchir au territoire en lui-même. Une crèche est d'abord une implantation sur un territoire et de ce point de vue, on peut s'interroger sur la nature des bâtiments générant de la qualité, notamment sur la taille des sections dont dépend la qualité de vie au travail. Il convient de travailler sur les espaces pour les personnels, les espaces techniques et bien sûr, sur la place des parents, à l'instar peut-être de ce qui s'observe dans les établissements médico-sociaux proposant un vrai projet d'accueil.

Le sujet de la réglementation est aussi à revoir, dans son articulation avec la question de la pénurie du personnel, qui est un vrai sujet, c'est-à-dire de savoir accueillir, demain, des familles ayant des besoins différents et mobiliser des agents ayant aussi des envies de travailler différemment (ce qui questionne aussi le temps de travail).

Aussi travaillons-nous énormément sur les questions financières. Il s'agit effectivement d'évaluer la manière dont les fonds publics sont déployés sur le territoire et de voir comment les projets peuvent mobiliser des acteurs locaux et des financements adéquats en vue d'accueillir des enfants en situation de handicap ou des familles en situation de précarité et de vulnérabilité. Notre travail quotidien consiste donc à accompagner les responsables de structures et autres coordinations dans le développement de leurs propres plans d'action.

Enfin, nous n'avons pas de connaissance des programmes de formations des autres opérateurs privés, puisqu'ils ne sont généralement pas publics et que nous n'avons pas de lien direct avec ceux-ci. Je ne pourrai donc pas vous répondre ni émettre un quelconque avis à ce sujet.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Avez-vous été sollicités dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 17 de la loi Plein emploi ?

Mme Marie-Sophie Saoudi. Oui. Les collectivités se questionnent beaucoup et sont assez inquiètes. En lien avec les relais petite enfance, nous menons des études de territoire, sur les rôles, sur les commissions d'attribution en crèche ou sur les guichets uniques.

M. le président Thibault Bazin. Vous ne répondez pas très précisément à la question de madame la rapporteure. Vos conseils sont-ils sollicités autour de ce schéma ?

Mme Marie-Sophie Saoudi. Pour le moment, non.

M. le président Thibault Bazin. Dont acte. Je cède maintenant la parole aux orateurs des différents groupes.

M. Philippe Lottiaux (RN). S'agissant du choix des collectivités, j'imagine que vous devez établir un rapport sur le choix du mode de gestion. Vous avez parlé du personnel, mais vous ne pouvez pas justifier le choix d'une DSP sur le seul motif que le personnel serait « compliqué à gérer ». Quels avantages mettez-vous généralement en avant pour justifier de la gestion privée ?

Constatez-vous une évolution du nombre de DSP concessives d'une part, et d'autre part, certaines collectivités ne vous disent-elles pas qu'eu égard à la complexité, il leur serait plus simple d'acheter des berceaux en direct ?

Concernant le modèle économique, que pensez-vous du modèle de PSU horaire ? Le modèle actuel se caractérise manifestement par une augmentation des coûts (coûts des structures, coûts relatifs aux normes et coûts de personnels), en face de recettes dont on imagine mal qu'elles augmenteront à l'avenir. Selon vous, quel est l'avenir du modèle économique actuel et quelles seraient ses évolutions possibles ?

M. Pierre-Yves Nauleau. En réponse sur notre rapport relatif au mode de gestion, nous sommes assistants à maîtrise d'ouvrage. Autrement dit, nous ne prenons pas la décision, laquelle relève de considérations politiques. Ce rapport est effectivement une étude comparative entre les différents modes de gestion, dans un contexte assez récurrent où la collectivité ne parvient pas à recruter.

Notre rapport met en avant le fait que l'exploitant recrutera son propre personnel dans le cadre d'un contrat de la commande publique et sur la base de cette information, il revient à la collectivité de faire le choix ou non de souscrire à un tel contrat. Il est vrai que le modèle de DSP est plutôt dominant, mais il arrive que des marchés publics de services aient le même effet, à savoir que le recrutement des personnels est effectué par l'opérateur.

Aussi, nous mettons parfois en avant le transfert de risque, qui est une inquiétude des collectivités. En effet, le contrat de concession a pour principal effet d'opérer un transfert de risque sur l'exploitant et cet élément est souvent pris en compte. De quel risque s'agit-il ? Suite au drame de Lyon, en 2022, personne n'ignore le risque d'exploitation. Il existe également un risque financier et a fortiori pour des niveaux d'investissements importants. Le fait de suggérer certains investissements à un opérateur et de les faire préfinancer, à ses risques et périls, peut être un élément très important à prendre en compte pour une collectivité, notamment lorsque son budget d'investissement est contraint. Une collectivité ou une commune hésitera souvent entre le financement d'une école, d'un nouveau stade ou d'une crèche. Un budget d'investissement contraint suppose de faire des choix et en l'occurrence, un choix dans le mode de gestion d'un EAJE.

Sur les DSP concessives, je ne pense pas que la conjoncture soit favorable au développement des crèches sur ce modèle. En fonction de la réflexion menée dans le cadre de l'étude de faisabilité, la collectivité s'orientera vers une DSP concessive ou non. Nombreuses collectivités n'adhèrent pas immédiatement au modèle concessif, mais elles finissent parfois par le concéder du fait des contraintes de gestion ou d'autres choix d'investissement. Quoi qu'il en soit, ce n'est pas forcément leur idée première. Souvent, on observe des reprises en régie procédant d'un choix politique assumé par des collectivités qui souhaitent reprendre la gestion de la petite enfance en vue de proposer un vrai service public local en la matière. C'est donc parfois un choix complètement assumé par les collectivités, sachant les coûts inhérents.

Mme Marie-Sophie Saoudi. Sur le modèle concessif pour la construction de crèches, on ne constate pas globalement d'effet inflationniste. Les aides à l'investissement sont les éléments prédominants dans le choix de construction d'un bâtiment en propre, sans passer par une concession. Encore faut-il que les collectivités parviennent à cumuler une aide conséquente, car il faut savoir que l'aide à l'investissement de la CAF par le plan d'investissement pour l'accueil des jeunes enfants (Piaje) se situe entre 50 % et 80 % du total. Ces plafonds dépendent du territoire, ce qui ajoute de la complexité, surtout s'il existe des aides en parallèle. Si la région apporte une aide sur tout ce qui relève du développement durable et qu'elle parvient à obtenir des financements complémentaires suffisants, la collectivité peut faire le choix de construire son propre bâtiment dans un premier temps et dans un second temps, de déléguer ou non. Certains territoires peuvent assurément bénéficier d'aides conséquentes à l'investissement.

M. le président Thibault Bazin. Parfois, des « tambouilles internes » s'observent chez certaines CAF départementales, avec une part des aides accordées sous la forme de prêt à taux zéro, une part en subventions et une autre sur fonds propres, si bien que l'aide nationale n'est plus identique selon les cadres.

Mme Marie-Sophie Saoudi. Je pense que le Piaje est tout de même assez bien fait, justement parce qu'il est national.

M. le président Thibault Bazin. Les grands enjeux se situent moins en termes de création qu'au niveau de la pérennité des places et des mises aux normes.

Mme Marie-Sophie Saoudi. Pour les mises aux normes, au titre du fonds de modernisation des équipements, on se situe aujourd'hui à 4 800 euros.

M. le président Thibault Bazin. Ce n'est pas énorme et loin des 80 %, même des 50 % d'ailleurs. Je crois que c'est quand même important de le préciser. Plusieurs collectivités ont tout de même alerté cette commission sur le fait qu'elles n'étaient pas forcément accompagnées sur la rénovation de leurs structures et sur les mises aux normes.

Mme Marie-Sophie Saoudi. Les normes sont effectivement nationales. Le fonds de modernisation accorde 4 800 euros à tout projet de crèche et quel que soit le territoire. Le Piaje, quant à lui, dépend des territoires, avec des effets de socle et de rattrapage. Il s'agit d'un système cumulatif dans lequel nous intervenons en complément. Il arrive que des départements viennent compléter les financements, mais il faut constamment rechercher d'autres financements.

M. Philippe Lottiaux (RN). Pouvez-vous répondre à ma question précédente sur la PSU horaire et la viabilité du modèle économique ?

Mme Marie-Sophie Saoudi. Les ressources financières des crèches se superposent sans suivre la même logique. La tarification à l'heure est définie en fonction de la fréquentation des familles en lien avec leur contractualisation. Au départ, un volume horaire est contractualisé avec les familles selon leurs besoins en termes de mode de garde et d'accueil.

La difficulté de la tarification à l'heure tient à la raréfaction des heures dans les crèches. En 2011, les parents réservaient de huit à dix heures par jour en moyenne selon les territoires, pour une amplitude horaire de onze heures d'ouverture. Je rappelle ici la fixité de la dotation d'équipe pour onze heures d'ouverture et une masse salariale représentant 70 %. Sur la période post-Covid, dans laquelle nous sommes, les deux parents s'occupent désormais des enfants, si bien que la même moyenne est retombée entre sept heures et demie et huit heures d'accueil. Le financement se situe désormais à 66 % pour huit heures d'accueil et le reste du temps, où le personnel est pourtant présent et investi, n'est pas financé par la PSU. Le financement est donc de 66 % du prix-plafond, soit dix euros, contre un coût évalué à 11,50 euros, en ajoutant le bonus territoire. Pour une place ancienne, de mémoire, le tarif se situe entre 400 et 1 700 euros et pour une place nouvelle, entre 1 700 et 3 600 euros. Dès lors, les collectivités n'ont pas de réelle visibilité quant aux compléments qu'elles devront apporter. Ensuite, il faut tenir compte des fonds publics et territoires, qui sont des appels à projets, des bonus handicap et des bonus mixité (lesquels sont accordés un an, voire deux ans après).

M. le président Thibault Bazin. La complexité du système est certaine et n'encourage peut-être pas à ouvrir au-delà de huit heures. En tant qu'experts, je suppose que vous conseillez aussi les collectivités dans leur optimisation par rapport au modèle de la PSU.

Mme Marie-Sophie Saoudi. Non. Nous sensibilisons essentiellement sur les besoins des familles au regard des amplitudes selon leurs lieux de travail, ainsi que sur les restes à charge des collectivités selon ces amplitudes.

M. le président Thibault Bazin. Je cède la parole à notre collègue Sophia Chikirou.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NUPES). Merci, monsieur le président.

Au fur et à mesure de nos auditions, nous saisissons bien la complexité du système (entre les niveaux nationaux, départementaux et communaux) qui donne l'impression que ceux qui le voudraient pourraient tout à fait trouver les moyens d'optimiser l'exploitation d'un tel système. Au demeurant, les auditions de grands groupes privés et lucratifs nous ont montré que ceux-ci pouvaient être de très bons « conseillers » pour réaliser une optimisation.

Avez-vous des relations avec les grands groupes privés et lucratifs et plus précisément, leur arrive-t-il d'être vos clients ? De la même manière, lors de vos accompagnements des collectivités et autres associations, leur avez-vous recommandé de prendre langue avec des gestionnaires privés et lucratifs ?

Si j'ai bien compris, votre accompagnement peut aller assez loin. Vous accompagnez le montage de projets, vous calculez, vous évaluez les coûts et allez jusqu'à la formation des personnels de direction de crèche. *In fine*, votre intervention est proche d'un service « clé en main ». Mais allez-vous jusqu'à la recommandation du gestionnaire et si oui, privilégiez-vous des gestionnaires non lucratifs ?

Dans votre pratique, constatez-vous une différence entre l'exploitation de gestionnaires privés lucratifs et non lucratifs ?

Mon autre question concerne le « coût optimal », expression que vous employez pour la création d'une crèche et à l'instar de votre site internet d'ailleurs, et ce, dans un environnement économiquement très contraint. Pouvez-vous nous préciser ce coût « optimal » selon vous ? Quel serait ce « coût optimal » s'il était décidé de renationaliser par exemple, ou de changer le système actuel ?

Enfin, puisque vous maîtrisez parfaitement les différents dispositifs et législations associées, avez-vous procédé à une quelconque activité de lobbying et d'influence sur la législation ? Estimez-vous nécessaire de modifier la loi et sur quels points ?

M. Pierre-Yves Nauleau. Sur nos contacts supposés avec des opérateurs privés concurrentiels, je vous répondrai d'emblée par la négative.

Pourquoi ? Parce que notre positionnement stratégique a consisté, dès la constitution de notre groupe, à ne pas travailler avec des opérateurs privés. Nous avons fait le choix de nous tourner exclusivement vers des acteurs publics et des acteurs de l'économie sociale et solidaire. En outre, j'invoquerai une simple raison juridique. Nous intervenons comme assistant de maîtrise d'ouvrage au stade de l'analyse des offres. Nous ne pourrions être juges et parties, ce qui constituerait d'ailleurs un délit pénal.

En somme, nous ne pouvons avoir aucun lien d'intérêt avec un opérateur ni être mandatés pour une collectivité publique pour l'analyse d'offres auxquelles l'un de ces opérateurs serait susceptible de répondre et j'ajoute que nous sommes très attachés à ce principe. Ce faisant, nous ne montrons peut-être pas la plus grande rationalité sur le plan économique, tant le travail avec ces opérateurs augmenterait assurément notre chiffre d'affaires. C'est pourtant le choix que nous avons fait et que nous assumons depuis plusieurs années maintenant.

En réponse sur le prix moyen, il faut savoir que, dans le cadre d'un marché public, la réservation d'un berceau par une collectivité locale se chiffre à environ 11 600 euros par an, contre une fourchette de 5 500 euros à 7 000 euros dans un modèle optimisé.

« L'optimisation » correspond au fait que la collectivité souhaite s'assurer de deux conditions : d'une part, de ne pas surpayer sur son budget de fonctionnement (soit de payer le juste prix de la compensation de service public) et d'autre part, de ne pas avoir de surmarge (ce qui nous amène à développer une offre d'accompagnement dédiée).

Il serait particulièrement injustifiable politiquement, pour une collectivité locale, de payer une compensation sur son budget de fonctionnement et d'apprendre, quelques années plus tard que l'opérateur a réalisé une surmarge sur son contrat. Pour notre part et à la demande de nos clients, nous introduisons des clauses permettant d'encadrer ce partage de la valeur ajoutée, car il arrive parfois que l'exploitation soit très performante au point d'aller au-delà de l'équilibre économique initial.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NUPES). Je précise à nouveau ma question précédente. Voyez-vous une différence entre les gestionnaires privés lucratifs et non lucratifs ? Je réitère également ma question sur les points de la législation qui, selon vous, seraient à modifier.

Mme Marie-Sophie Saoudi. Il existe un levier souvent utilisé par les opérateurs privés et dont ne disposent pas les collectivités et les opérateurs de l'économie sociale et solidaire, à savoir la réservation des berceaux/entreprises. En effet, le modèle économique des opérateurs privés comprend systématiquement une part de places réservées aux entreprises. Tel n'est pas le métier des associations locales qui mobilisent très souvent des bénévoles n'ayant pas connaissance de cet aspect et qui vont plutôt rechercher des entreprises locales ou tenter de répondre à des appels d'offres.

En revanche, un opérateur privé aura bien cette capacité, ne serait-ce que par leurs réseaux de commerciaux ou par leurs réseaux des plateformes de réservation de berceaux. Les opérateurs privés introduisent donc, dans leur modèle économique, une part de places en entreprises, soit un levier financier non négligeable que n'auront ni une collectivité ni une association. Si on retirait cette capacité à introduire des recettes supplémentaires non liées à une collectivité ou au financement via la CAF, on pourrait effectivement arriver à un même niveau de financement.

Concrètement, pour une crèche de quarante places, une amplitude horaire de onze heures et un service de qualité, nous avons établi un reste à charge se situant autour de 5 600 euros du tiers payant. Telle est le niveau d'équilibre et le prix que nous estimons pour réellement générer de la qualité (hors immobilier et hors Île-de-France), pour accueillir toutes les familles sans distinction et mobiliser une équipe conséquente ; en incluant le bonus territoire, le tiers payant oscillerait entre 5 500 et 6 600 euros.

Atteindre le prix indiqué implique évidemment des recettes supplémentaires. Typiquement, lorsqu'un opérateur privé prévoit 10 à 30 % de places réservées dans son modèle économique, les recettes constatées s'élèvent entre 8 500 et 10 000 euros, ce qui représente des sommes non négligeables. De facto, le reste à charge à collecter sera beaucoup moins important pour le tiers payant. Le modèle associatif ne dispose clairement pas de tels leviers.

M. Pierre-Yves Nauleau. En tant qu'observateurs, nous constatons effectivement que le modèle associatif est souvent moins performant sur le plan économique, mais qu'il met davantage en avant le projet pédagogique et la qualité, ce que font aussi les opérateurs privés.

Les acteurs associatifs se caractérisent par un fonctionnement peut-être aussi plus horizontal et plus local. En zones de montagne, par exemple, le modèle associatif se maintient, parce qu'il répond à une logique de territoire, à un certain attachement historique, lesquelles correspondent à une attente de la population.

Le modèle marchand ne « prend pas » ou très peu dans ces territoires. Il existe assurément des différences de culture et d'approche de la question de la petite enfance. Un opérateur marchand typique met en relation le projet pédagogique, souvent très bon au demeurant, avec des considérations plus économiques. Le secteur associatif, quant à lui, prend souvent le parti de dégrader légèrement son modèle économique, mais de garder son identité et ses valeurs. Les acteurs associatifs mettent énormément en avant leurs valeurs fondatrices et leur histoire.

Mme Sophia Chikirou (LFI-NUPES). Je suis contente de vous l'entendre dire.

M. le président Thibault Bazin. Je vous remercie pour ces éclairages tout comme je vous remercie de nous transmettre vos éventuelles précisions par écrit. Je vous rappelle, en cas d'omissions, votre obligation de nous faire parvenir vos correctifs dans les meilleurs délais.

La séance est levée à 18 heures 30.

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 3 avril 2024 à 17 h 30

Présents. - M. Thibault Bazin, Mme Anne Bergantz, Mme Sophia Chikirou, M. Philippe Lottiaux, Mme Sarah Tanzilli