

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>      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

- Examen du rapport suivi d'un vote, à huis clos .....2
- Présences en réunion ..... 15

Lundi 27 mai 2024  
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 56

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

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



*La séance est ouverte à 17 heures.*

La commission a procédé, à huis clos, à l'examen du projet de rapport.

**M. le président Thibault Bazin.** Cette dernière réunion 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 est consacrée à l'examen du projet de rapport et au vote sur son adoption.

La commission d'enquête a été créée le 28 novembre 2023. La réunion constitutive s'est tenue le 13 décembre suivant, mais les travaux n'ont réellement débuté qu'en janvier 2024. Entre le 24 janvier et le 30 avril, nous avons procédé à cinquante-quatre auditions et tables rondes représentant environ soixante-douze heures de réunion. Nous avons essayé d'entendre le maximum de personnes possible dans les délais qui nous étaient impartis. Les personnes qui n'ont pas pu être entendues ont été invitées à transmettre des contributions écrites à la rapporteure.

Je m'étais engagé, au début du mois de janvier, devant le bureau de la commission, à adapter le programme des auditions au fil de nos travaux. C'est ce que nous avons fait, notamment en organisant l'audition des fondateurs des grands groupes de crèches privés et des fonds d'investissement qui les financent.

La rapporteure et moi-même avons passé une semaine sur le terrain, d'abord en Meurthe-et-Moselle, puis dans le Rhône, pour rencontrer les caisses d'allocations familiales (CAF), les services de la protection maternelle et infantile (PMI) et les élus locaux, et pour visiter des structures aux statuts divers. Je sais que plusieurs d'entre vous ont fait de même au cours des derniers mois. Je tiens à remercier l'ensemble des membres de la commission d'enquête qui se sont investis dans nos travaux, à commencer par la rapporteure et l'équipe d'administrateurs qui nous a accompagnés pour ce travail dense et fourni.

Nous entendrons d'abord la rapporteure exposer les grandes lignes du rapport, que certains d'entre vous ont consulté la semaine dernière, et ses conclusions. Nous entendrons ensuite les membres de la commission qui souhaiteront s'exprimer. À l'issue de cette séquence, la rapporteure pourra apporter les réponses et les précisions qu'elle jugera nécessaires. Enfin, nous passerons au vote sur l'adoption du projet de rapport.

En cas d'adoption, l'article 144-2 du règlement dispose que « le rapport [...] est remis au Président de l'Assemblée. Le dépôt de ce rapport est publié au *Journal officiel*. Sauf décision contraire de l'Assemblée constituée en comité secret dans les conditions prévues à l'article 51, le rapport est imprimé et distribué. Il peut donner lieu à un débat sans vote en séance publique. La demande de constitution de l'Assemblée en comité secret à l'effet de décider, par un vote spécial, de ne pas autoriser la publication de tout ou partie du rapport, doit être présentée dans un délai de cinq jours francs à compter de la publication du dépôt au *Journal officiel*. » Pour respecter ce délai, compte tenu du fait que le dépôt sera, le cas échéant, publié au *Journal officiel* de demain, le rapport ne pourra être rendu public que le lundi 3 juin. Dans l'intervalle, aucune communication des conclusions du rapport et du contenu non public de nos travaux ne doit être faite.

En cas de rejet, le projet de rapport n'est pas publié et sa divulgation est passible de sanctions pénales. Le dernier alinéa de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958

relative au fonctionnement des assemblées parlementaires dispose que « sera punie des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal toute personne qui, dans un délai de vingt-cinq ans, sous réserve des délais plus longs prévus à l'article L. 213-2 du code du patrimoine, divulguera ou publiera une information relative aux travaux non publics d'une commission d'enquête, sauf si le rapport publié à la fin des travaux de la commission a fait état de cette information. » Dans l'un et l'autre cas, il vous sera demandé à la fin de la réunion de remettre aux administrateurs les exemplaires qui vous ont été distribués.

Avant de céder la parole à la rapporteure, je souhaite faire deux remarques. La première est que le secteur a fait l'objet, ces dernières années, de nombreux travaux, études et rapports – je pense en particulier à celui de la Cour des comptes, dont la publication est attendue après les Jeux olympiques. Ces réflexions ont nourri les nôtres. La commission d'enquête les a cristallisées en vue d'aboutir à un meilleur pilotage du secteur dans son ensemble, tant il est vrai que privé et public sont aujourd'hui entremêlés.

La deuxième remarque est que, parallèlement aux auditions, la rapporteure a collecté de nombreuses informations, qui n'ont pas toujours été faciles à obtenir. Je pense notamment au questionnaire adressé aux CAF, pour lequel la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) a souhaité centraliser les réponses. Je pense aussi au questionnaire que les représentants des départements ont diffusé aux PMI en nous prévenant qu'il y aurait peu de retours, comme si c'était peine perdue ; pourtant, le taux de réponse satisfaisant des PMI a montré qu'il y avait une attente. Je pense enfin à certaines auditions durant lesquelles il a fallu s'y prendre à plusieurs reprises pour obtenir des réponses qui ne venaient pas spontanément, notamment de la part de l'ancien président de People & Baby.

**Mme Sarah Tanzilli, rapporteure.** Nous arrivons au terme des travaux de la commission d'enquête, qui ont été très denses. Je me félicite de la qualité de nos échanges et de l'atmosphère studieuse, cordiale et coopérative qui a entouré nos débats, y compris entre les députés de l'opposition et ceux de la majorité. Vous n'y êtes pas étranger, monsieur le président : vous avez dirigé cette commission d'enquête avec impartialité, sérieux et une grande ouverture d'esprit vis-à-vis de tous les groupes politiques, et vous nous avez placés dans les meilleures conditions pour mener à bien notre mission. Je vous en suis reconnaissante. Je tiens également à présenter mes remerciements appuyés, pour leur engagement et le travail considérable qu'ils ont réalisé, à l'équipe de fonctionnaires de l'Assemblée nationale qui m'a accompagnée durant ces six mois de travaux.

Le rapport que j'ai l'honneur de vous soumettre s'inscrit dans la continuité des travaux universitaires, administratifs et parlementaires réalisés ces dernières années dans le secteur de l'accueil du jeune enfant. Les avancées des neurosciences ont démontré, s'il le fallait encore, l'importance des 1 000 premiers jours dans le développement de l'enfant ; les inspections générales ont analysé et porté un regard critique sur la politique publique d'accueil du jeune enfant ; des journalistes ont mis en lumière des pratiques inacceptables ; des parlementaires, enfin, ont proposé des pistes de réflexion pour améliorer nos pratiques – je pense, entre autres, à nos collègues Michèle Peyron et Isabelle Santiago, corapporteuses d'une mission flash sur les perspectives d'évolution de la prise en charge des enfants dans les crèches, et à William Martinet, à l'origine de cette commission d'enquête.

Si les conclusions de tous ces travaux ne sont pas identiques, tous appellent à des changements ambitieux afin d'améliorer la qualité d'accueil du jeune enfant, qui est historiquement le parent pauvre des politiques publiques. Nous sommes arrivés à un point de maturation du débat public. Nous devons maintenant acter un changement de paradigme en

faveur de la qualité d'accueil du jeune enfant et de la satisfaction de ses besoins fondamentaux.

Les termes de la résolution constitutive de la commission d'enquête indiquaient que celle-ci était chargée d'analyser les données économiques et les financements publics et privés des crèches et leur impact sur la qualité d'accueil des jeunes enfants ; d'identifier d'éventuelles complexités administratives ou failles dans la réglementation ; de mettre au jour les stratégies de lobbying des entreprises de crèches et d'éventuels conflits d'intérêts ; d'évaluer les conditions d'accueil et d'éveil des jeunes enfants et les conditions de travail des professionnels dans ces établissements ainsi que les moyens de contrôler la qualité d'accueil ; d'analyser les pratiques commerciales entre les crèches et les parents et enfin d'émettre des recommandations.

L'analyse des financements publics et privés des crèches n'a rien d'aisé : selon le périmètre considéré, ils incluent la branche famille de la sécurité sociale, les aides à l'investissement basées sur des critères locaux, l'intervention des départements, des communes, des entreprises et des parents. Il a été très difficile d'obtenir des données consolidées et fiables. Cela démontre un manque de pilotage et de transparence dans l'usage des deniers publics qui rend difficile le contrôle de l'action publique. Le rapport éclaire ce paysage complexe. Il servira, je l'espère, de point de référence pour de futurs travaux et analyses.

Le modèle de financement des structures d'accueil n'a pas été conçu pour assurer un accueil de qualité au bénéfice des enfants, mais pour générer une offre en quantité suffisante, ce qui entraîne des effets de bord importants. Nos travaux n'ont pas démontré que la qualité d'accueil était structurellement moins bonne dans le secteur privé lucratif qu'ailleurs ; le secteur privé est même plus souvent contrôlé que les secteurs associatif et public, bien que des dérives y soient constatées et dénoncées. En revanche, ils ont mis en lumière que la complexité de la prestation de service unique (PSU) ne permet pas de garantir le niveau de financement prévu, que la PSU horaire, assise sur le taux de facturation, conduit à une pression au remplissage des places en crèche et que les nombreux financements complémentaires destinés à corriger les effets pervers du système, aux conditions d'attribution multiples et variées, ajoutent de la complexité à la complexité. Le financement, opaque, est une source d'incompréhension et de stress pour tous les acteurs. Nous devons nous tourner vers un mode de financement simplifié et plus vertueux, construit sur la structure des coûts de l'accueil du jeune enfant, qui prenne en charge le bien-être des enfants et des professionnels qui les accompagnent.

Je pourrais citer de nombreuses complexités administratives et failles réglementaires, à commencer par l'importance croissante des normes bâtimentaires, lesquelles sont pourtant une composante modeste de la qualité d'accueil. Je préfère m'arrêter sur le système dérogatoire mis en place pour les micro-crèches. L'idée initiale était louable : assouplir certaines règles pour permettre la création de petites unités en milieu rural et dans les zones à la démographie peu dynamique. Toutefois, ces structures se sont multipliées en zone urbaine à des tarifs parfois très élevés, laissant un important reste à charge pour les familles malgré un financement public significatif. En somme, les micro-crèches bénéficient avant tout à des familles aisées vivant en ville et recourent à des professionnels moins bien formés, sans que les pouvoirs publics soient en mesure de s'assurer que les financements sont bien affectés à l'accueil du jeune enfant. Cette réglementation dérogatoire ne se justifie plus.

S'agissant des stratégies de lobbying et des éventuels conflits d'intérêts, les auditions n'ont pas dévoilé l'existence d'un système de cooptation, ni de pratiques contraires à l'éthique ou dissimulées au grand public. Les entreprises de crèches font du lobbying, et il semblerait même qu'elles le fassent bien : leurs liens avec les autorités publiques, toutes majorités confondues, sont connus et, si je puis me permettre, habituels et logiques une fois remis en contexte. À partir du milieu des années 2000, de nombreux gouvernements ont misé sur le secteur privé pour répondre à une demande sociétale forte de création de places en crèches. Il y a donc eu une convergence d'intérêts entre ces autorités et les représentants du secteur, concentré dans les mains des Big Four. Ces intérêts communs n'emportent néanmoins pas la démonstration de stratégies inhabituelles, et encore moins illégales, de part et d'autre. À vrai dire, l'inquiétude résulte essentiellement des déclarations un peu vaniteuses de certains dirigeants d'entreprises de crèche.

Le tableau est plus inquiétant concernant les conditions de travail des professionnels et les contrôles effectués. Certaines PMI n'effectuent pas ou très peu de contrôles, dont la grande majorité est encore annoncée à l'avance. En outre, les conditions de travail des professionnelles – car il s'agit très majoritairement de femmes – ne sont pas satisfaisantes : elles s'occupent de trop d'enfants à la fois, sans être suffisamment formées, et elles sont exposées, sur le long terme, à d'importants troubles musculo-squelettiques. Leurs revenus sont trop faibles, malgré les efforts récents du Gouvernement, et leurs perspectives de carrière trop étroites. Nous devons y remédier.

Concernant les pratiques commerciales indues, les conclusions de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) s'imposent d'elles-mêmes : il faut mettre un terme à l'opacité et au déséquilibre net dans la relation commerciale qui unit les gestionnaires de crèches, spécifiquement de micro-crèches, et les familles.

J'en viens aux conclusions et recommandations tirées de ces constats. Elles reposent sur une philosophie et un calendrier. La philosophie est de faire entrer de plain-pied l'accueil collectif du jeune enfant dans une logique de service public, conformément à l'article 17 de la loi pour le plein emploi promulguée en décembre dernier, et de faire du bien-être de l'enfant et de la satisfaction de ses besoins le cœur de cette politique publique. Le calendrier est rendu nécessaire par la transformation du modèle de financement et du fonctionnement des crèches, laquelle nécessite non seulement d'affiner les propositions, mais aussi d'adopter des mesures préparatoires qui conditionnent la mise en œuvre du projet. Dans le rapport figurent donc des mesures à prendre immédiatement, d'autres à affiner et à expérimenter d'ici à 2027 et à appliquer dans le cadre de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG).

Parmi les mesures à prendre très rapidement, je pense à l'interdiction de certaines pratiques inacceptables et non conformes aux principes du service public, à l'image de la dérogation permettant qu'un seul professionnel soit présent aux extrémités de la journée dans les micro-crèches ; à la mise en place du principe de continuité de l'accueil du jeune enfant jusqu'à l'extinction du besoin, c'est-à-dire la fin des contrats à durée courte non renouvelés lorsqu'un enfant dont l'accueil est plus rentable est pris en charge ; aux mesures permettant un meilleur contrôle des crèches, notamment le contrôle du parcours des professionnels de la petite enfance via la création d'une carte professionnelle, mais aussi l'évolution des contrôles de la PMI, dont le caractère inopiné doit être établi comme principe et qui doit pouvoir se concentrer sur la qualité de l'accueil, grâce à l'extension du champ des contrôles opérés par les CAF.

Je pense aussi à l'institutionnalisation des instances de gouvernance locales, afin d'avoir un pilotage convergent et cohérent de la politique publique de la petite enfance ; à la réduction du besoin aux deux extrémités de l'âge d'accueil dans les crèches pour réduire la tension sur la création de places – avec, d'une part, la prolongation du congé maternité et la création du congé de naissance en lieu et place du congé parental pour une durée plus courte mais mieux indemnisée et, d'autre part, la scolarisation précoce des enfants de plus de 2 ans, au cas par cas et via un accueil échelonné ; à la suppression, dès septembre prochain, des formations en ligne en matière de petite enfance et, plus généralement, à une refonte de la formation professionnelle et de l'organisation du secteur, en cohérence avec les conclusions des travaux du comité de filière « petite enfance » (CFPE) attendues en juillet – citons notamment le fait de conditionner la délivrance des diplômes à la réussite des stages pratiques, la création d'un tronc commun petite enfance qui permette de construire une culture commune quelle que soit la filière concernée ou le développement de la formation continue.

J'ajoute que les risques musculo-squelettiques des professionnels de crèche doivent être pris en compte dans le référentiel bâtimentaire ; et que les communes devraient être autorisées à affecter des logements sociaux au personnel occupant des postes opérationnels dans les crèches, particulièrement dans les grandes villes où le coût du logement ajoute une tension en termes de recrutement.

À moyen terme, je préconise d'augmenter le taux d'encadrement, car ce sont les professionnels de la petite enfance qui permettent d'assurer l'accueil de qualité des jeunes enfants, particulièrement vulnérables compte tenu de leur âge. Nous devons, à terme, l'aligner sur les standards européens, soit un adulte pour cinq enfants à partir de 2027 et un adulte pour quatre enfants d'ici à 2032, en instaurant des cellules d'accueil de douze enfants maximum. Cette mesure centrale ne pourra être concrétisée qu'à condition que les travaux d'amélioration de l'attractivité des métiers de la petite enfance portent rapidement leurs fruits.

Nous devons par ailleurs simplifier les règles de financement grâce à une PSU généralisée et forfaitisée qui, complétée par une participation des familles, couvrirait les coûts liés à la qualité d'accueil – personnel, consommables, repas –, lesquels constituent environ 80 % du coût d'un berceau, afin que l'argent public aille uniquement à l'accueil des enfants. Cette mesure permettrait également de sécuriser et de fiabiliser le modèle économique des crèches. Les directrices de crèche seraient aux côtés des enfants et de leurs équipes, et non plus focalisées sur la gestion administrative et financière de leur structure.

Ces deux mesures sont centrales. Elles ont indéniablement un coût important pour les finances publiques, mais rien ne saurait justifier que nous n'investissions pas dans cette politique publique déterminante pour l'avenir de notre pays.

Si la réforme de la PSU est le cœur de ma proposition de réforme du modèle économique des crèches, il n'est pas possible de réformer les modes de financement de l'accueil collectif du jeune enfant sans s'interroger sur le mécanisme du tiers financement, qui constitue une spécificité du modèle français.

Après six mois de travaux, je propose donc la suppression du mécanisme de réservation de berceaux par les employeurs. La première raison, essentielle, est qu'un tel mécanisme n'est pas compatible avec le principe de l'égalité d'accès de tous les enfants au service public de la petite enfance. Fondé sur le crédit d'impôt famille, dont l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF) ont dernièrement préconisé la suppression, il a créé un véritable droit de préférence pour des

enfants « plus rentables » et a conduit à l'émergence de services de commercialisation de berceaux, indépendants des crèches dans lesquelles sont accueillis les enfants, qui ont pour seule vocation de servir d'intermédiaire à l'achat et à la revente de berceaux aux entreprises. Leurs frais de commercialisation sont opaques, mais ils sont pris en charge – jusqu'à 75 % – par nos impôts.

Toutefois, il est légitime que les entreprises participent au financement d'un service public qui permet à leurs employés, et particulièrement aux femmes, d'exercer leur activité professionnelle. Je souhaite donc substituer au mécanisme d'achat de berceaux un « versement petite enfance » assis sur la masse salariale qui apportera un financement complémentaire au bénéfice des communes. Celles-ci continueront d'assurer seules le rôle de tiers financeur des crèches sur leur territoire, le périmètre des dépenses couvertes étant largement réduit ; elles pourront, le cas échéant, être soutenues dans leurs dépenses d'investissement par les CAF. Le principe de ce versement, dont le taux est faible et l'assiette large, me paraît indolore pour les entreprises et serait une source de revenus importante pour les communes, après péréquation.

L'objectif est clair : instaurer un cercle vertueux pour l'accueil du jeune enfant afin de mettre à profit cette période déterminante de son développement. Je crois profondément que nous pouvons tomber d'accord sur les constats, comme sur les objectifs. J'ai bien conscience que soixante-treize recommandations sont autant de raisons de s'opposer, mais je crois sincèrement que le rapport mérite de poursuivre sa route – ou, à tout le moins, d'être publié. Voter sa censure, contrairement à la pratique et pour la plus grande joie de certaines forces extérieures, affaiblirait la position du Parlement et l'exclurait des travaux à venir sur cette politique publique d'une immense importance pour l'avenir de notre pays. Je vous invite donc à vous en saisir, à y apporter votre contribution critique et à faire vivre le débat. Je suis à l'écoute de vos remarques et questions.

**M. le président Thibault Bazin.** Je vous remercie pour ce rapport très dense, qui provoque toutefois une légère frustration : la commission d'enquête aurait finalement pu élargir son périmètre aux assistantes maternelles et à la politique familiale, et approfondir l'articulation entre le mode d'accueil collectif et les besoins des parents et des enfants au fil des âges.

Je partage votre diagnostic : le modèle économique des crèches ne favorise pas suffisamment la qualité de l'accueil des jeunes enfants – en la matière, le strict respect de la réglementation ne suffit pas –, et nous souffrons d'une pénurie de places comme de professionnels. Si la détérioration de l'accueil a d'abord été mise en lumière dans les établissements privés, nos travaux ont révélé qu'elle touchait l'ensemble des secteurs – public, privé lucratif et privé non lucratif. Le phénomène risque de s'aggraver dans les années à venir, à mesure que les assistantes maternelles partiront à la retraite, sans être toutes remplacées. Il est donc urgent de se saisir de cette question.

La principale difficulté tient au fait que le modèle des crèches est structurellement déficitaire et dépend de tiers financeurs. Il ne garantit pas la pérennité économique des structures, alors que les coûts de fonctionnement de ces dernières s'alourdissent, et que le financement de la branche famille n'a pas suivi l'inflation. Dans ce contexte, comment attirer des professionnels ? Comment prendre soin de ceux-ci et les former, afin qu'à leur tour, ils prennent soin des enfants ?

Nous constatons un défaut de pilotage ainsi qu'une incapacité à évaluer les besoins en places de crèche et en formation selon les territoires. À cela s'ajoute l'insuffisance – voire l'absence – de contrôle de la qualité de l'accueil des enfants. Je suis frappé que les antécédents professionnels et judiciaires du personnel ne soient pas contrôlés, tout comme je regrette que la carte professionnelle, tant attendue, n'ait pas été instaurée. Les professionnels des PMI sont très investis, mais, faute de moyens, ils ne peuvent appliquer toutes les mesures qui seraient souhaitables pour les enfants et pour ceux qui s'en occupent.

Je partage vos constats en ce qui concerne la formation du personnel et les contrôles effectués dans les crèches. Il me paraît nécessaire d'instaurer à brève échéance un contrôle régulier et effectif de l'ensemble des établissements d'accueil de jeunes enfants ; les PMI devraient se recentrer sur ce rôle.

Certaines de vos recommandations méritent d'être approfondies et débattues. J'ai été séduit par celle qui consiste à allonger le congé de maternité de deux semaines, bien que cela dépasse le périmètre de la commission d'enquête. Vous suggérez aussi de transformer le congé parental en congé de naissance rémunéré. Ces mesures, qui devront être articulées avec l'offre d'accueil, mériteront un débat avec la représentation nationale.

Voilà pour nos points de convergence. En revanche, je suis en désaccord avec votre proposition de mettre fin à la réservation de berceaux par les entreprises, de supprimer le Cifam et d'imposer aux entreprises une taxe « petite enfance », affectée aux communes et aux intercommunalités. Je reconnais que la réservation de berceaux pose problème, que le Cifam peut être questionné, et que nous devons nous donner les moyens de la politique que nous souhaitons appliquer. Toutefois, je ne suis pas certain que vos préconisations soient suffisamment ajustées. En effet, nous observons que les bassins d'emploi ne correspondent pas nécessairement aux bassins de vie des enfants, et que la demande des familles a évolué : elles aspirent à une offre de garde proche de leur domicile plutôt que de leur lieu de travail. Or le service public de la petite enfance est organisé suivant le périmètre des intercommunalités, et ces dernières sont disparates : certaines sont essentiellement résidentielles et abritent peu d'entreprises, quand d'autres comptent de nombreuses administrations et sociétés, mais peu de logements adaptés aux familles – Paris en est un exemple flagrant. Les lieux de travail et de résidence ne se superposent donc pas nécessairement.

Le Cifam représente 195 millions d'euros, auxquels s'ajoutent 97,5 millions de déduction fiscale de l'impôt sur les sociétés ; le coût total du dispositif pour les finances publiques est donc de 292,5 millions, sachant que l'accueil des jeunes enfants représente 16 milliards d'euros de dépenses publiques. Supprimer le Cifam reviendrait donc à entraver le financement de mesures d'amélioration de la qualité.

La branche famille est excédentaire, et le sera d'autant plus, à l'avenir, que les naissances reculent. C'est le premier levier dont nous devons nous emparer – davantage que d'une taxe affectée – pour renforcer la qualité de la prise en charge et augmenter le nombre de places en crèche. Reste que nous n'agissons pas sur la quantité sans avoir préalablement amélioré la qualité. Nous devons recréer un modèle de qualité qui offre aux professionnels une rémunération suffisante, de la considération et du sens, de la formation initiale et continue.

Les informations que nous avons reçues, certes tardivement, de la part des administrations nous ont appris que ces dernières, avec les collectivités locales, étaient responsables de la moitié des réservations de berceaux. Or les ministères ne pilotent guère



leurs achats de berceaux : j'y vois un véritable défi, et un champ à investiguer. Quels sont les critères de la commande publique et de la réservation de berceaux par les administrations et les collectivités locales ? Si la réservation était supprimée pour les entreprises mais maintenue pour le secteur public, le dispositif n'offrirait-il pas un coupe-file à ce dernier ?

Il faut en fait transformer la réservation de berceaux, en appelant à la participation et à la responsabilité sociale des employeurs, publics comme privés, pour répondre aux besoins de leurs agents et de leurs salariés ayant des enfants en bas âge.

Le politique n'a pas pris la main sur le pilotage des réservations de berceaux par le secteur public. Or l'État doit exercer sa responsabilité en la matière. Il faut identifier les besoins et aménager l'offre en conséquence. Un pilotage interministériel est nécessaire à un haut niveau, qui relève à la fois de la politique familiale, de l'éducation et de la politique sociale.

La commission a réussi à collecter des données dont l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF) nous assuraient qu'elles seraient difficiles à obtenir. Nous avons par ailleurs recueilli les réponses de soixante-dix PMI. Il me semble donc utile de publier le rapport, même si je n'en partage pas toutes les recommandations.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**Mme Virginie Lanlo (RE).** Ce rapport est le reflet du travail de qualité réalisé par la commission d'enquête ces six derniers mois. Il dresse un constat qui, me semble-t-il, nous réunira : la qualité de l'accueil en crèche doit être améliorée ; les parents doivent pouvoir confier sereinement leurs enfants à ces établissements, et ainsi s'épanouir dans leur parcours professionnel.

Une crèche n'est pas une garderie chargée de faire patienter les enfants jusqu'à ce que leurs parents reviennent du travail. Les 1 000 premiers jours sont déterminants pour l'avenir de l'enfant. Son mode de garde doit être sécurisant sur le plan physique et émotionnel, mais doit aussi favoriser le développement et l'éveil. Malgré le dévouement des professionnels – en très grande majorité des femmes –, la qualité de l'accueil n'est pas à la hauteur des attentes des parents ni des préconisations scientifiques.

Si certaines recommandations du rapport n'emportent pas le consensus, d'autres, comme l'instauration d'une carte professionnelle et l'abaissement du taux d'encadrement, feront, je le crois, l'unanimité. D'autres encore méritent d'être approfondies et discutées. Le rapport constitue un socle sur lequel nous pouvons nous appuyer pour améliorer l'accueil des enfants. Il apporte une réponse complète et ambitieuse à une inquiétude globale. Le groupe Renaissance est donc favorable à sa publication, dans l'intérêt du débat.

**Mme Béatrice Roullaud (RN).** Le rapport rappelle combien les 1 000 premiers jours des enfants sont importants, et révèle divers dysfonctionnements dans leur prise en charge : une pénurie de personnel diplômé, un taux d'encadrement insuffisant, un manque de contrôle et une disparité des systèmes de financement.

Bien que le rapport n'ait pas retenu toutes les préconisations de l'Igas, ses recommandations vont dans le bon sens ; certaines pourraient, selon nous, être modifiées – nous vous soumettrons d'ailleurs une approche plus critique. Quoi qu'il en soit, les pistes

tracées par la rapporteure ont le mérite de se concentrer sur les points principaux : la qualité de l'accueil du jeune enfant et son bien-être, le recrutement de personnel qualifié et la nécessité de revoir le système de financement.

Le groupe Rassemblement national votera en faveur de la publication du rapport, qui servira de base au travail futur de l'ensemble des députés.

**M. William Martinet (LFI-NUPES).** Quatre journalistes, au moins, m'ont dit avoir eu connaissance du rapport ce week-end ; ce n'est pas une façon correcte de fonctionner. Le débat ayant déjà commencé dans la sphère publique, je me contenterai de quelques remarques.

Je partage l'esprit de certaines recommandations, qui reprennent des préconisations formulées par l'Igas et l'IGF depuis 2017. La majorité entend enfin les alertes de l'administration concernant les crèches !

En revanche, je suis en parfait désaccord avec l'affirmation selon laquelle la dégradation de l'accueil ne serait pas le fait des gestionnaires privés lucratifs. Pourquoi, dès lors, 93 % des fermetures administratives d'établissements d'accueil de jeunes enfants – pour reprendre le chiffre cité par la ministre – concernent-elles des crèches privées lucratives, lesquelles représentent 20 % à 25 % des berceaux ?

Le rapport émet des propositions utiles et pertinentes sur le taux d'encadrement et la qualification des professionnels, mais il n'envisage leur mise en œuvre qu'à compter de 2027 ; c'est pour le moins regrettable. Est-ce pour repousser le débat ? Préparez-vous la prochaine échéance électorale, ou craignez-vous de mettre en cause la politique menée par le Gouvernement ? Je ne prétends pas que tous les sujets pourraient être résolus immédiatement, mais les mesures relatives à la revalorisation salariale, au niveau de qualification et au taux d'encadrement doivent être engagées dès à présent, sans attendre la négociation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) en 2027.

Le secteur est fatigué, en souffrance, et lassé des annonces sans lendemain. Je crains que ce rapport n'ajoute aux promesses vaines.

**Mme Anne Bergantz (Dem).** À mon tour, je salue ce rapport de grande qualité, documenté et pédagogique. D'emblée, je tiens à préciser que les professionnels ont toute notre confiance – comme celle des parents – pour le travail remarquable qu'ils effectuent auprès des tout-petits. Je remercie la rapporteure d'avoir précisé que les dysfonctionnements n'étaient pas liés au statut des crèches, mais qu'ils étaient présents dans les secteurs public, privé et associatif.

La première partie du rapport illustre avec justesse la particularité et la complexité du système français, qui ont des causes variées : une vision encore très hygiéniste et trop normée du secteur des crèches, une pénurie de professionnels, dont les conditions d'exercice se sont fortement dégradées, une grande disparité dans les fréquences des contrôles des structures, et parfois une insuffisance de ceux-ci, ainsi qu'un manque de vision à long terme des politiques publiques familiales. Il faudra s'en souvenir dans le cadre de l'application des recommandations du rapport.

Les politiques menées par le passé n'étaient, dans l'ensemble, pas mauvaises, mais elles péchaient par une réflexion insuffisante et une absence de suivi à long terme. Elles visaient un certain nombre d'objectifs, notamment un meilleur taux d'occupation – dont

dépend le montant de la PSU –, mais les actions menées n'ont pas toujours permis de les atteindre. La PSU visait dès l'origine plusieurs objectifs : le renforcement de la mixité sociale, l'accroissement du taux de remplissage et la neutralisation des participations familiales. La France a été le seul pays à faire le choix d'un tiers financeur, lequel a eu des conséquences délétères. La découverte des méthodes de calcul m'a stupéfiée : comment en est-on arrivé à une telle complexité et à un mode de financement qui peut amener le directeur à supplier les parents de ne pas récupérer leurs enfants plus tôt ? Il est à mon sens prioritaire de simplifier ce modèle.

En outre, si l'ouverture au privé peut contribuer à pallier la pénurie de places, elle n'a pas été assez encadrée. La loi sur le plein emploi, qui confie à la commune le rôle d'autorité organisatrice, devrait enfin permettre un pilotage de cette activité à l'échelon local.

Si je partage bon nombre des recommandations du rapport, je serai toutefois prudente à l'égard de certaines d'entre elles. S'agissant, d'abord, de la suppression progressive du Cifam, je ne conteste pas la nécessité de faire évoluer le système de financement mais c'est plutôt le tiers financeur qui nous conduit à nous interroger sur le respect de l'égalité d'accès. Il faut évaluer précisément les conséquences d'une telle mesure : *quid* de la création de places et du maintien des places actuelles ?

Ensuite, plusieurs établissements m'ont mise en garde sur les conséquences financières que pourrait induire le passage au tout-PSU dans les micro-crèches. La recommandation n° 49 pourrait toutefois, me semble-t-il, répondre à leurs préoccupations de trésorerie. Cela étant, il faut éviter de mettre toutes les micro-crèches relevant de la Paje (prestation d'accueil du jeune enfant) dans le même panier. Certaines sont en effet vertueuses. Dans les Yvelines, des micro-crèches réservent des places aux enfants dont la mère est victime de violences : ce sont les seuls établissements à le proposer.

Bien que la question soit évoquée dans la première partie, je regrette qu'il n'y ait pas davantage de recommandations tendant à simplifier le cadre normatif. L'ensemble des acteurs interrogés ont signalé le poids considérable que celui-ci représente, en particulier pour les directions. Dans les modèles étrangers, le cadre est beaucoup plus souple, ce qui n'empêche pas le respect de l'intérêt supérieur des enfants.

Sortir de la vision hygiéniste, assouplir les normes sans abaisser les critères et consolider la confiance entre professionnels et parents me semble indispensable à l'avenir.

Ces remarques n'enlèvent rien aux qualités du rapport, qui constituera une base solide pour définir les futures politiques au service de nos enfants et des professionnels.

**Mme Marie-Charlotte Garin (Écolo-NUPES).** Je tiens à redire, au préalable, que je regrette la méthode qui a été employée lors de la constitution de la commission d'enquête.

Cela étant dit, je salue le travail considérable qui a été accompli. Certaines recommandations, qui répondent aux demandes d'une grande partie des professionnels, vont dans le bon sens : je pense notamment à la suppression du Cifam.

Je veux néanmoins vous alerter sur plusieurs points. D'abord, un certain nombre de recommandations portent sur les crèches mais il ne faut pas oublier les micro-crèches, même si les unes et les autres présentent parfois des différences.

Ensuite, je regrette le manque d'ambition de plusieurs recommandations relatives aux moyens. Les difficultés de recrutement persisteront inévitablement et accroîtront la pénurie de personnel que l'on connaît dans l'ensemble du pays. Au sein du groupe Écologiste, nous avons la volonté de laisser la main aux communes plutôt qu'aux conseils départementaux, pour des raisons pratiques.

Enfin, il importe, lorsqu'on traite de la petite enfance, d'inclure la pédagogie de plein air, qui est un élément clé de la qualité de l'accueil des enfants et du bien-être des professionnels. On sait qu'elle contribue à réduire l'absentéisme du personnel, comme nous le constatons à Lyon.

En lien avec nos élus locaux chargés de la petite enfance, nous vous ferons parvenir une contribution.

Nous nous abstiendrons, car nous pensons que les recommandations auraient pu aller plus loin.

**M. le président Thibault Bazin.** Il peut être compliqué d'attribuer la compétence à l'échelon intercommunal en présence de crèches municipales, d'autant plus que les écoles sont gérées par les communes. Il est à craindre que cette organisation ne s'accompagne pas des financements nécessaires.

Je vous rejoins sur le fait que les collectivités gestionnaires ou ayant des structures sur leur territoire, dont elles ont parfois confié la gestion, n'effectuent pas de contrôles. Or, le contrôle de proximité est peut-être le plus efficace parce qu'il est assuré en lien avec les familles.

**Mme Sarah Tanzilli, rapporteure.** La fin de la réservation de berceaux par les entreprises et la suppression du Cifam vont de pair. En effet, il serait particulièrement dangereux de compter sur le financement des entreprises employeurs après avoir supprimé le crédit d'impôt famille. Par ailleurs, tous les enfants n'ont pas des parents travaillant dans des sociétés pouvant bénéficier du Cifam. Les inégalités d'accès qui en résultent ne sont pas compatibles avec le service public de la petite enfance.

Ainsi, je propose de créer un versement petite enfance qui permettrait aux entreprises de contribuer à cette politique publique. Il est dans leur intérêt de disposer de solutions d'accueil pour faciliter le travail de leurs collaborateurs. En outre, je pense que l'on peut compter sur un investissement beaucoup plus élevé de la branche famille. Je propose que la PSU, associée à la participation des familles, finance 80 % de la place en crèche, ce qui nécessite un effort financier de la branche que nous évaluons entre 500 millions et 1 milliard. Le passage à un taux d'encadrement d'un professionnel pour cinq enfants représenterait également un surcoût pour la branche famille que nous estimons à 1 milliard, puisqu'il revient à la PSU de financer les coûts de personnel. C'est un effort considérable, mais les trajectoires d'évolution annoncées de la branche laissent à penser qu'elle est en mesure d'assumer ce financement.

Par ailleurs, il est légitime que les communes reçoivent une contribution des entreprises, dans la mesure où ces collectivités devront s'engager financièrement au titre de l'ensemble des places se trouvant sur leur territoire – même si elles prendront en charge une part beaucoup plus réduite que ce n'est le cas actuellement.

Monsieur Martinet, nous ne tirons pas les mêmes conclusions des chiffres présentés par Catherine Vautrin et Sarah El Haïry. Les nombreuses réponses que nous ont adressées les PMI témoignent de l'irrégularité des contrôles qu'elles effectuent. Surtout, un certain nombre d'entre elles nous ont indiqué qu'elles contrôlaient plus régulièrement le secteur privé lucratif que les secteurs public et associatif. D'autres nous ont précisé qu'elles ne procédaient à aucun contrôle des crèches publiques, et deux PMI nous ont informés qu'elles ne les contrôlaient que tous les dix ans. Il est donc logique qu'un plus grand nombre de mesures soient prises à l'encontre du secteur privé lucratif, sans que l'on puisse en tirer de conclusions particulières.

Un certain nombre de mesures importantes ont vocation à être appliquées rapidement, à l'instar de celles relatives à la formation professionnelle, à l'attractivité et au contrôle. Toutefois, si j'avais proposé de mettre en œuvre la réforme dans son ensemble au 1<sup>er</sup> janvier 2025, vous auriez jugé la chose totalement irréaliste. Le fait de prévoir l'application d'un certain nombre de recommandations dans le cadre de la prochaine COG nous permettra d'affiner l'évaluation de leur impact financier. Nous proposons par ailleurs d'expérimenter le nouveau mode de financement dans un certain nombre de territoires pilotes. Le fait de prendre son temps, d'affiner et d'expérimenter, est une condition indispensable à l'application de la réforme. Jusqu'à présent, on avait l'habitude de se pencher sur le contenu de la COG six mois avant son renouvellement. Je propose que, désormais, nous anticipions. Catherine Vautrin et Sarah El Haïry ont montré, lors de leur audition, qu'elles prenaient pleinement la mesure des difficultés créées par le système actuel. Elles sont mobilisées pour permettre l'émergence d'un modèle économique qui place la qualité de l'accueil et la satisfaction des besoins des jeunes enfants au cœur de cette politique publique.

Madame Garin, l'accueil de plein air est en effet une proposition intéressante qui est de nature à contribuer au bien-être des enfants comme des professionnels. Le rapport émet plusieurs propositions pour améliorer les conditions de travail des personnels et penser leur évolution professionnelle, car on ne peut exercer une charge aussi lourde sa vie durant.

**M. le président Thibault Bazin.** Nous en venons aux questions des autres députés, en l'occurrence, à celle de Mme Michèle Peyron.

**Mme Michèle Peyron (RE).** Je salue ce travail de grande qualité et me réjouis que les travaux de la mission flash de la délégation aux droits des enfants sur les perspectives d'évolution de la prise en charge des enfants dans les crèches, dont Mme Santiago et moi-même étions corapporteuses, aient inspiré un grand nombre de vos recommandations. J'émettrai seulement un bémol sur votre dernière proposition, relative à la politique de préscolarisation des enfants, dont il faudra que nous reparlions.

**M. le président Thibault Bazin.** J'espère que la commission des affaires sociales se saisira d'un certain nombre de ces questions. Puisque plus personne ne souhaite s'exprimer, je sou mets le rapport au vote des membres de la commission d'enquête.

*La commission adopte le rapport et autorise sa publication.*

Vous pouvez nous adresser vos contributions individuelles ou de groupe jusqu'au vendredi 31 mai à midi. Elles figureront en annexe au rapport.

Je vous rappelle enfin les termes de deux dispositions du règlement relatives aux suites qui pourront être données aux conclusions du rapport. En vertu de l'article 48, alinéa 8, « chaque président de groupe d'opposition ou de groupe minoritaire obtient de droit l'inscription à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant prioritairement sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête [...] ».

Aux termes de l'article 145-8, « à l'issue d'un délai de six mois suivant la publication du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information, le membre de la commission permanente compétente désigné par celle-ci à cet effet lui présente un rapport sur la mise en œuvre des conclusions de ladite commission d'enquête ou mission d'information. Un rapport sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information peut donner lieu, en séance publique, à un débat sans vote ou à une séance de questions. »

Je remercie Mme la rapporteure ainsi que nos collègues de l'ensemble des groupes pour leur contribution à nos travaux, en particulier ceux de La France insoumise, qui étaient très impliqués, et ceux du Rassemblement national, qui étaient également très présents. L'apport initial de Mme Peyron a également été précieux.

*La séance est levée à 18 heures 10.*

**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 lundi 27 mai 2024 à 17 heures

*Présents.* - M. Thibault Bazin, Mme Anne Bergantz, M. Bertrand Bouyx, Mme Eléonore Caroit, Mme Julie Delpech, M. Philippe Emmanuel, M. Thierry Frappé, Mme Marie-Charlotte Garin, Mme Virginie Lanlo, M. Matthieu Marchio, M. William Martinet, Mme Michèle Peyron, Mme Béatrice Roullaud, Mme Sarah Tanzilli, M. Jean Terlier

*Excusés.* - M. Pierre Dharréville, Mme Isabelle Santiago