



N° 517

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 octobre 2024.

PROPOSITION DE LOI

prenant des mesures d'urgence pour protéger nos enfants accueillis en crèches privées à but lucratif,

(Renvoyée à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

Mme Céline HERVIEU, M. Boris VALLAUD, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Pierrick COURBON, M. Arthur DELAPORTE, M. Denis FÉGNÉ, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTEY, Mme Valérie ROSSI, M. Arnaud SIMION, Mme Isabelle SANTIAGO, Mme Marie-José ALLEMAND, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, M. Fabrice BARUSSEAU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Laurent BAUMEL, Mme Béatrice BELLAY, M. Karim BENBRAHIM, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, M. Paul CHRISTOPHLE, M. Alain DAVID, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba DIOP, Mme Fanny DOMBRE COSTE, M. Peio DUFAU, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, M. Olivier FAURE, M. Guillaume GAROT, Mme Océane GODARD, M. Julien GOKEL, Mme Pascale GOT, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Jérôme GUEDJ, M. Stéphane HABLOT, Mme Ayda HADIZADEH, M. François HOLLANDE,

Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL, M. Laurent LHARDIT, Mme Estelle MERCIER, M. Philippe NAILLET, M. Jacques OBERTI, Mme Sophie PANTEL, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, M. Pierre PRIBETICH, M. Christophe PROENÇA, Mme Marie RÉCALDE, Mme Claudia ROUAUX, M. Aurélien ROUSSEAU, M. Fabrice ROUSSEL, Mme Sandrine RUNEL, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, M. Hervé SAULIGNAC, M. Thierry SOTHER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Roger VICOT, M. Giovanni WILLIAM, les membres du groupe Socialistes et apparentés ⁽¹⁾,

députées et députés.

⁽¹⁾ *Ce groupe est composé de :* Mme Marie-José ALLEMAND, M. Joël AVIRAGNET, M. Christian BAPTISTE, M. Fabrice BARUSSEAU, Mme Marie-Noëlle BATTISTEL, M. Laurent BAUMEL, Mme Béatrice BELLAY, M. Karim BENBRAHIM, M. Mickaël BOULOUX, M. Philippe BRUN, M. Elie CALIFER, Mme Colette CAPDEVIELLE, M. Paul CHRISTOPHLE, M. Pierrick COURBON, M. Alain DAVID, M. Arthur DELAPORTE, M. Stéphane DELAUTRETTE, Mme Dieynaba DIOP, Mme Fanny DOMBRE COSTE, M. Peio DUFAU, M. Inaki ECHANIZ, M. Romain ESKENAZI, M. Olivier FAURE, M. Denis FÉGNÉ, M. Guillaume GAROT, Mme Océane GODARD, M. Julien GOKEL, Mme Pascale GOT, M. Emmanuel GRÉGOIRE, M. Jérôme GUEDJ, M. Stéphane HABLOT, Mme Ayda HADIZADEH, Mme Florence HEROUIN-LÉAUTEY, Mme Céline HERVIEU, M. François HOLLANDE, Mme Chantal JOURDAN, Mme Marietta KARAMANLI, Mme Fatiha KELOUA HACHI, M. Gérard LESEUL, M. Laurent LHARDIT, Mme Estelle MERCIER, M. Philippe NAILLET, M. Jacques OBERTI, Mme Sophie PANTEL, M. Marc PENA, Mme Anna PIC, Mme Christine PIRÈS BEAUNE, M. Dominique POTIER, M. Pierre PRIBETICH, M. Christophe PROENÇA, Mme Marie RÉCALDE, Mme Valérie ROSSI, Mme Claudia ROUAUX, M. Aurélien ROUSSEAU, M. Fabrice ROUSSEL, Mme Sandrine RUNEL, M. Sébastien SAINT-PASTEUR, Mme Isabelle SANTIAGO, M. Hervé SAULIGNAC, M. Arnaud SIMION, M. Thierry SOTHER, Mme Céline THIÉBAULT-MARTINEZ, Mme Mélanie THOMIN, M. Boris VALLAUD, M. Roger VICOT, M. Giovanni WILLIAM.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 18 septembre dernier, Victor Castanet, journaliste d’investigation, publiait son ouvrage « Les Ogres », nous alertant sur les dérives des crèches gérées par des entreprises privées à but lucratif. ^{(1)°}

Rationnements de couches et de produits alimentaires, non-respect des ratios d’encadrement par les professionnels, manque de transparence financière, suroccupation structurelle, risques de maltraitance et de mauvais traitements, sous-investissement concernant la masse salariale, pratiques commerciales frauduleuses, etc. : les dérives de ces structures privées sont nombreuses et doivent être sanctionnées.

Ces pratiques illustrent les dérèglements créés par l’emprise croissante du secteur privé à but lucratif dans la prise en charge de nos enfants à bas âge.

En effet, plus d’une nouvelle place sur deux en crèche est aujourd’hui ouverte par des acteurs privés à but lucratif ⁽²⁾. Ces entreprises représentent 33 % des places de crèches en France ⁽³⁾, soit environ 160 000 berceaux. Selon l’étude réalisée par Xerfi en 2020, le secteur des crèches privées a enregistré un chiffre d’affaires de plus de 1,7 milliard d’euros ⁽⁴⁾.

« Fleurissant aux quatre coins de la France, ces structures privées d’accueil d’enfants sont devenues en quelques années seulement, un placement rentable pour les investisseurs. » ⁽⁵⁾

Cette emprise croissante n’est pas le fruit du hasard. Elle est le fruit d’une stratégie économique pensée. Les principaux groupes privés concernés par ces dérives sont en effet tous financés voire gérés par des fonds d’investissement et des fonds de dette, qui répondent à des logiques d’accumulation de profits pour les actionnaires et les propriétaires de ces entreprises, considérant l’accueil de l’enfant de moins de 3 ans comme une manne financière et un *business* au même titre qu’un autre.

(1) CASTANET Victor, *Les Ogres*, 2024

(2) Les Pros de la petite enfance (site), *La FFEC publie le baromètre économique de la petite enfance*, 2020

(3) DREES, *Données départementales sur l’offre d’accueil du jeune enfant résultats détaillés 2021*, 2023

(4) Modèle de Business plan (site), *Marché des crèches en chiffres*, 2020

(5) Modèle de Business plan (site), *Marché des crèches en chiffres*, 2020

Pire, cette recherche de profit effrénée est menée sous perfusion d'argent public. En effet, un berceau dans une crèche privée à but lucratif est financé à 66 % en moyenne ⁽⁶⁾ par la branche Famille de la Sécurité sociale.

* *
*

Cette financiarisation du secteur de la petite enfance est dangereuse à plusieurs égards.

Ainsi l'Inspection générale des affaires sociales s'alarme que « *les enfants devaient rester avec des couches souillées en attendant du renfort (...) des privations d'eau, des commandes intentionnelles de repas en moins pour faire des économies* » ⁽⁷⁾ dans un récent rapport sur la qualité de l'accueil et la prévention de la maltraitance dans les crèches.

Plus largement, le rapport produit par la commission sur les 1 000 premiers jours a souligné toute la nécessité de mettre au centre de nos politiques publiques de la petite enfance l'intérêt supérieur de l'enfant⁸. Les trois premières années de la vie sont en effet fondamentales dans la construction psychique de l'enfant car il connaît alors une situation de vulnérabilité, construit sa sécurité affective, et a besoin de stabilité dans les figures d'attachement qui l'entourent.

Eu égard à cette importance cruciale des premières années de l'enfant, l'accueil du très jeune enfant en crèche doit dès lors respecter des règles de sécurité et de qualité optimales, grâce notamment à un accompagnement par des professionnels formés et experts du développement de l'enfant.

Pourtant le secteur est en crise.

Il souffre tout d'abord d'un investissement insuffisant de la Nation dans la formation des professionnels. À cet égard, il n'est pas acceptable que des professionnels de la petite enfance soient formés *via* des modules en ligne, sans aucun contact avec les enfants. Les professionnels de la petite enfance exercent des métiers de la santé et du soin qui nécessitent de la pratique et de l'expérience au contact des jeunes enfants, et qui ne sauraient se résumer à un apport théorique à travers des plateformes numériques. Alors que le secteur de la petite enfance est confronté depuis

(6) CAF, *Financement de l'accueil du jeune enfant*, 2019.

(7) IGAS, *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, 2023.

(8) Commission des 1000 premiers jours, *Les 1000 premiers jours. Là où tout commence*, 2020.

plusieurs années à une crise d’attractivité des métiers, la réponse des pouvoirs publics a consisté à baisser le niveau et la qualité des formations.

Les politiques publiques récentes se sont en effet résumées à accueillir plus d’enfants sans apport de nouveaux moyens associés. La dernière Loi Taquet de 2022 a, dans ce sens, perpétué la logique du gouvernement Macron, avec notamment un décret du 4 août 2022 permettant l’embauche de professionnels sans diplôme auprès des enfants. Une proposition vécue comme un mépris supplémentaire quant à la reconnaissance sociale des métiers de la petite enfance dans le discours public. De nombreuses collectivités ont dénoncé cette mesure et s’y sont opposées, considérant que le fait d’abaisser les exigences de qualifications ne répondait aucunement à la crise d’attractivité des métiers.

Enfin, dans un contexte de pénurie de professionnels, certains territoires sont en effet en situation critique du fait d’offres de berceaux inférieures à la demande des familles ⁽⁹⁾, et le service public de la petite enfance est à bout de souffle. Face à de telles difficultés du secteur public, le secteur privé lucratif prospère.

*

Dans ce contexte de crise du secteur de la petite enfance, les socialistes sont fondamentalement opposés à ce phénomène de financiarisation du secteur de la petite enfance évoqué *supra*, tout comme ils le sont pour l’ensemble des secteurs d’accueil et de prise en charge de personnes vulnérables (les enfants de moins de 3 ans, mais aussi les personnes âgées et les personnes en situation de handicap).

Il est dès lors urgent de mettre un terme à la recherche effrénée du profit et des dividendes réalisés au détriment de la santé et du bien-être de nos enfants en bas âge.

De telles dérives sont connues et dénoncées par de nombreux acteurs. Les mécanismes de régulation existent et sont possibles. Il nous revient donc maintenant en tant que législateurs d’agir pour protéger nos enfants.

*

(9) *Les Échos*, Crèches : 4 indicateurs pour comprendre la « défaillance » de la garde d’enfants, mai 2024.

C'est l'objet de la présente proposition de loi qui met sur la table des mesures d'une part consensuelles et d'autre part urgentes pour répondre à une crise historique de l'accueil du jeune enfant.

L'**article 1^{er}** interdit aux fonds d'investissement d'investir dans les crèches et les grands groupes qui les gèrent. Son objet peut faire l'objet d'un compromis transpartisan : il s'agit de stopper cette recherche effrénée du profit au détriment de la qualité de l'accueil de nos jeunes enfants en crèche.

L'**article 2** renforce les sanctions financières quand les crèches ne respectent pas les règles basiques de sécurité et de qualité d'accueil du jeune enfant. Les sanctions financières à la main des pouvoirs publics contre les groupes privés qui mettent en danger la santé des enfants sont aujourd'hui dérisoires : les montants sont insuffisants, et il n'y a pas de palier minimal.

Alors que les professionnels dénoncent l'essor des formations en ligne dans le secteur, l'**article 3** interdit les formations à distance pour l'obtention du CAP Petite Enfance. Ces formations, qui ne présentent pas les garanties nécessaires pour permettre aux futurs diplômés d'appréhender la réalité pratique de leur métier, qui amoindrissent le niveau de qualification des auxiliaires de puériculture et qui participent à la dégradation de la qualité de l'accueil, doivent être interdites.

* *
*

Cette proposition de loi ne résoudra pas l'ensemble des difficultés du secteur de la petite enfance, et ses auteurs en ont bien conscience.

Aussi, les socialistes proposent d'autres mesures structurelles pour réformer notre système d'accueil.

Nous devons tout d'abord repenser les modes de financement, pour lutter contre les objectifs de sur-occupation qui fragilisent les conditions de travail et la qualité de l'accueil. Il faut ainsi mettre fin au système de la "prestation de service unique" dont tous les acteurs s'accordent à dire qu'il ne convient pas à la spécificité de l'accueil des moins de trois ans et qu'il s'inscrit dans un paradigme purement comptable. Nous défendons le remplacement du financement horaire par un financement forfaitaire. Nous souhaitons également conditionner la perception du financement public au respect de critères qualitatifs d'accueil.

Nous entendons également engager un travail de fond sur l'attractivité des métiers en améliorant la formation initiale et continue, en améliorant les parcours professionnels à travers des dispositifs passerelles, en reconnaissant la pénibilité de ces métiers pour faciliter notamment un départ anticipé en retraite, et faciliter le cas échéant des aménagements de poste.

Il est par ailleurs urgent de revaloriser les niveaux de rémunération des professionnels, qui sont majoritairement des femmes. Pour favoriser l'attractivité des métiers là où les besoins en accueil sont importants, notamment en cœur de ville, il faut faciliter l'accès aux logements sociaux pour ces professionnelles, au plus près de leur lieu de travail quand c'est possible. Contrairement à la logique opérée par les groupes privés, il faut encourager la représentation du personnel, garantir l'accès à des circuits de signalements lorsque des manquements ou des risques pour la santé et la sécurité de l'enfant sont constatés.

En parallèle, et afin de lutter contre la logique du « *low cost* » engagée par les entreprises privées associée aux crèches en délégation de service public notamment, il est nécessaire d'instaurer un prix plancher du berceau. Enfin, les moyens de la protection maternelle et infantile doivent être renforcés afin de garantir des contrôles effectifs annuels pour toutes les crèches privées sur la base de critères qualitatifs, en permettant aux communes ou au département d'acter la fermeture administrative des crèches au sein desquelles sont relevés des manquements récurrents.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① I. – Le code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Après l'article L. 214-1-2, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 214-1-3.* – Les fonds d'investissement mentionnés au chapitre IV du titre I^{er} du livre II du code monétaire et financier ne peuvent acquérir, gérer et commercialiser des titres, des contrats financiers, des parts et des actions émis par une entreprise gérant un ou plusieurs établissements et services mentionnés au chapitre IV du titre II du livre III de la deuxième partie du code de la santé publique. » ;
- ④ 2° L'article L. 621-15 est ainsi modifié :
- ⑤ a) Le II est complété par un *k* ainsi rédigé :
- ⑥ « *k)* Toute personne qui ne respecte pas l'interdiction mentionnée à l'article 214-1-3 du présent code. »
- ⑦ b) Après le *d* du III, il est inséré un *e* ainsi rédigé :
- ⑧ « *e)* Pour les fonds d'investissement mentionnés à l'article L. 214-1-3, l'avertissement, le blâme, l'interdiction à titre temporaire ou définitif de l'exercice de tout ou partie des services fournis, la radiation du registre d'immatriculation ; la commission des sanctions peut prononcer soit à la place, soit en sus de ces sanctions une sanction pécuniaire dont le montant est compris entre 1 % et 5 % du chiffre d'affaires desdits fonds ; les sommes sont versées à la branche mentionnée au 4° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale ; » ;
- ⑨ II. – Le I du présent article entre en vigueur six mois après la promulgation de la présente loi.

Article 2

- ① L'article L. 2324-3 du code de la santé publique est ainsi modifié :
- ② 1° À la première phrase du IV, les mots : « ne peut être supérieur à 5 % » sont remplacés par les mots : « est compris entre 5 % et 15 % » ;

- ③ 2° La seconde phrase du même IV est ainsi modifiée :
- ④ a) Après le mot : « déterminer », sont insérés les mots : « ce plancher et » ;
- ⑤ b) À la fin, les mots « ne peut être supérieur à 100 000 euros » sont remplacés par les mots : « est compris entre 10 000 euros et 10 000 000 euros ».

Article 3

- ① Après l'article L. 444-11 du code de l'éducation, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 444-12.* – Les professionnels exerçant dans les établissements et services mentionnés au chapitre IV du titre II du livre III de la deuxième partie du code de la santé publique ne peuvent accomplir leur obligation de formation mentionnée au quatrième alinéa l'article L. 2324-1 du code de la santé publique par les établissements privés dispensant un enseignement à distance mentionnés au présent chapitre. »