



Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches

TOME 1 : RAPPORT

Dr Nicole BOHIC

Jean-Baptiste FROSSARD

Christophe ITIER

Thierry LECONTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2022-062R
Mars 2023

SYNTHÈSE

[1] Par lettre de mission du 25 juillet 2022, le ministre des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées a confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission d'évaluation des processus et des mesures mis en œuvre afin de garantir la sécurité et la bientraitance des enfants accueillis en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE).

[2] Au sein du périmètre qui était le sien (crèches collectives hors crèches familiales et jardins d'enfants), la mission s'est attachée à déterminer tous les facteurs qui pouvaient concourir à la qualité de l'accueil, ou constituer des risques de dérives et de maltraitance individuelle et institutionnelle. Les normes d'encadrement, la formation des professionnels, la diffusion des bonnes pratiques et des connaissances sur le jeune enfant, le pilotage administratif, les modalités de financement et les voies du contrôle et de l'évaluation ont été envisagés en tant qu'ils pouvaient avoir une incidence sur la qualité de l'accueil et sur la prévention de la maltraitance.

[3] Pour conduire cette évaluation, la mission, au cours de quatre mois d'investigations, a auditionné les acteurs nationaux du secteur (administrations, fédérations, syndicats, gestionnaires, chercheurs et experts), s'est rendue dans 8 départements pour y rencontrer les administrations locales et conduire la visite d'un échantillon d'EAJE. Elle s'est rendue dans 36 établissements d'accueil, pour rencontrer les responsables et les professionnels et prendre le temps de l'immersion et de l'observation auprès des enfants. Elle a également diffusé trois questionnaires au niveau national, à destination des directeurs d'établissements, des professionnels assurant l'accueil des enfants et des parents. Les questionnaires ont reçu respectivement 5 275, 12 545 et 27 671 réponses : s'ils n'avaient pas pour objet de viser une représentativité statistique, ils ont constitué un matériau qualitatif de premier plan pour éclairer les constats des inspecteurs et les témoignages qu'ils ont recueillis sur le terrain, démultiplier les regards, et dresser des typologies du type de dysfonctionnements qui peuvent survenir dans les établissements. Le nombre de réponses témoigne par ailleurs d'une large mobilisation du secteur pour participer à cette consultation : de l'expérience des inspecteurs, une telle mobilisation reflète un degré élevé de sensibilisation des professionnels aux difficultés du secteur et une capacité collective à mettre en œuvre les évolutions requises pour un meilleur accueil des enfants. Elle souligne pour les pouvoirs publics la nécessité d'agir afin que les conditions de ces évolutions soient réunies.

[4] A l'issue de ses investigations, la mission dresse le constat d'une qualité d'accueil particulièrement hétérogène dans les EAJE, le secteur présentant des établissements de grande qualité, portés par une réflexion pédagogique approfondie, comme des établissements de qualité très dégradée. Si la perspective du rapport consiste à souligner les risques et les dysfonctionnements possibles au sein de ces établissements, ces insuffisances ne diminuent en rien la qualité de nombreux projets et l'engagement fort de nombreux professionnels.

[5] De façon générale, les connaissances sur le jeune enfant et leur prise en compte dans les projets éducatifs des établissements et les formations des professionnels ont connu des avancées décisives au cours des dernières décennies, et ont permis de faire émerger un modèle d'éveil et d'éducation centré sur la singularité de l'enfant, et sur ses besoins affectifs, linguistiques, moteurs... Néanmoins, la mise en œuvre effective de ce modèle connaît des variations très importantes selon les établissements : la qualité du bâti et de l'aménagement intérieur, les taux effectifs d'encadrement, la formation des professionnels et la capacité générale à répondre aux besoins des enfants sont disparates, et conduisent à de graves inégalités entre les territoires. La dégradation de la qualité peut

entraîner des carences dans la sécurisation affective et dans l'éveil des enfants, autant qu'un épuisement des professionnels, qui ne parviennent plus à accueillir les enfants dans les conditions requises.

[6] De ce point de vue, la pénurie de professionnels qui touche le secteur constitue un facteur aggravant autant qu'un symptôme. Les faibles niveaux de rémunération, la qualité de vie au travail, le sentiment de ne pas pouvoir accorder à l'enfant le temps dont il a besoin ne permettent pas d'attirer et de fidéliser le personnel.

[7] La question de la maltraitance au sein des établissements reste quant à elle trop peu interrogée, alors même que les zones de risque et les faits remontés sont identiques à ceux que l'on constate dans tout accueil de personnes vulnérables et dépendantes : négligence du fait de contraintes de l'organisation qui priment les besoins de la personne accueillie, non-respect des rythmes individuels, dévalorisation, humiliation, forçage, violence verbale et physique... L'accueil collectif des jeunes enfants est un secteur qui tend à être idéalisé, et dont on ne reconnaît ni la pénibilité ni les risques, au détriment des enfants comme des professionnels.

[8] A ce titre, la mission juge essentiel d'opérer un changement de regard pour replacer les EAJE à leur juste place, celle d'un accueil de personnes en situation d'extrême vulnérabilité et d'extrême dépendance, et de prendre la mesure de ce que ce type d'activités implique en termes de conditions de travail, de temps nécessaire à l'accompagnement des personnes, de formation, de prévention des risques, d'évaluation et de contrôle¹.

[9] Sur ce fondement, la mission dégage 7 axes stratégiques qui lui paraissent nécessaires pour accompagner la montée en qualité du secteur, et renforcer sa capacité à répondre pleinement aux besoins des enfants.

Axe 1 – Faire du développement et de la sécurité affective de l'enfant un objectif prioritaire de la politique d'accueil du jeune enfant

[10] La politique d'accueil du jeune enfant a été largement pensée comme un service aux familles, destiné à renforcer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. De ce fait, la logique quantitative d'accroissement de l'offre a devancé les objectifs qualitatifs d'une réponse adaptée aux besoins de l'enfant, la qualité ne faisant l'objet d'aucun pilotage réel au niveau national.

[11] La réponse aux besoins de l'enfant, considéré comme une personne et non comme un objet de soin, doit donc être replacée comme un objectif prioritaire de la politique publique de la petite enfance. Cet objectif suppose notamment de prendre la pleine mesure des acquis des dernières décennies de recherche, qui ont considérablement élargi la compréhension des besoins des jeunes enfants, et de renforcer à tous les niveaux le lien entre la recherche et le secteur de la petite enfance.

[12] Dans l'état actuel du secteur, l'accroissement quantitatif de l'offre est un objectif - pour légitime qu'il soit au regard des besoins des familles - conditionné à une consolidation et une montée en qualité significative de l'existant. A défaut d'une telle amélioration de la qualité de l'accueil des enfants et de l'attractivité des métiers, la pénurie actuelle de professionnels s'accroîtra, rendant inopérante toute création de places nouvelles. L'engagement budgétaire entre investissement dans de nouvelles places et soutien qualitatif aux établissements doit être pensé en conséquence.

¹ Ces constats et appréciations ne préjugent en rien du niveau de risques dans les autres types d'accueil, qui ne faisaient pas l'objet des investigations de la mission. La mission ne peut s'exprimer que sur les EAJE, ce qui ne signifie pas que le risque de maltraitance y soit particulièrement élevé par rapport à l'accueil individuel ou au milieu scolaire, qui n'ont pas été analysés.

[13] La question des rythmes de l'enfant doit enfin être posée, comme elle l'a été dans le champ des politiques scolaires. Certains enfants peuvent être accueillis en crèche plus de 40 h par semaine, sans le répit régulier que représentent les vacances scolaires pour les plus de 3 ans, à un âge où le collectif, et ce qu'il implique de bruit, d'agitation, de risques de surstimulation, peut être particulièrement exigeant. Ces préoccupations se posent de façon plus aiguë encore pour les enfants de moins d'un an. Pour ces enfants qui ne peuvent ni différer la réponse à leurs besoins, ni se déplacer lorsqu'un adulte ne vient pas s'occuper d'eux, l'accueil collectif ne paraît pas nécessairement être, dans les conditions actuelles, le plus adapté. Comme l'a montré le rapport des 1 000 premiers jours, une révision des règles des congés maternel, paternel et des congés parentaux devrait permettre de favoriser le temps passé entre les enfants et les parents et d'offrir la possibilité d'une entrée moins précoce en crèche : ces évolutions peuvent également s'inscrire dans les objectifs de conciliation entre la vie privée et la vie professionnelle, et d'égalité entre les femmes et les hommes, en promouvant une meilleure implication des pères/secons parents dans la relation avec le jeune enfant. Pour les familles ayant besoin d'un accueil précoce, une meilleure modulation des possibilités d'accueil (individuel et collectif) selon l'âge et la singularité de l'enfant doit être travaillée.

Axe 2 - Inscrire dans les objectifs de la branche famille une trajectoire vers des standards de qualité, distinct des standards de sécurité

[14] Le niveau de normes en termes de taux d'encadrement (1 professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas ou 8 enfants qui marchent) et de qualification des professionnels, ou l'absence de normes s'agissant de la taille des groupes d'enfants, ne répond pas aux standards dégagés par le consensus scientifique, et ne permet pas à ce jour de garantir un accueil de qualité. Ces normes doivent être considérées comme un plancher réglementaire permettant d'assurer la sécurité des enfants, et non comme un *optimum*.

[15] Dans la mesure où la situation actuelle du secteur permet difficilement d'envisager un relèvement brutal du niveau de normes, la mission préconise que la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche famille définisse une trajectoire pour rapprocher des standards de qualité les taux moyens d'encadrement, la taille moyenne des groupes d'enfants et le taux moyen de professionnels détenant un haut niveau de qualification.

Axe 3 - Œuvrer à une montée en qualification globale des professionnels, en lien avec le secteur de la recherche

[16] Le niveau de qualification des professionnels et leur engagement dans un processus régulier de formation continue constituent des facteurs centraux de la qualité. Or le niveau global de qualification des professionnels tend à se dégrader par un mouvement d'aspiration vers le haut, à la faveur d'un assouplissement continu des exigences réglementaires. Les éducateurs de jeunes enfants, qui possèdent l'expertise pour animer les pratiques des professionnels au sein des groupes, prennent les postes de direction d'établissement ; les auxiliaires de puériculture, essentiellement formés aux soins de l'enfant, tendent à occuper de façon croissante cette fonction d'animation, tandis que les titulaires d'un CAP Accompagnant éducatif petite enfance (AEPE), qui ont suivi une formation très courte dans des conditions inégales, et qui composent jusqu'à 60 % du personnel d'une crèche, assurent l'accueil effectif des enfants.

[17] Par ailleurs, la formation initiale des professionnels au développement de l'enfant est globalement insuffisante, inégale selon les types de métiers, notamment pour les professions sanitaires (auxiliaire ou infirmier de puériculture), et insuffisamment en lien avec les derniers acquis de la recherche. Ces difficultés reposent également la question de l'universitarisation des formations du travail social, soulevée dans de nombreux rapports de l'inspection générale des affaires sociales.

[18] Un relèvement général du niveau de qualification doit passer par plusieurs priorités :

- Des exigences renforcées en matière de formation continue. Une formation obligatoire à l'entrée en EAJE, pour le personnel « qualifié » (notamment les titulaires d'un CAP) comme pour les auxiliaires de puériculture, peu formés spécifiquement aux enjeux de l'accueil collectif, pourrait être envisagée ;
- Une association plus systématique des laboratoires de recherche spécialisés dans la petite enfance aux instituts de formation ;
- A terme, une simplification de l'architecture des métiers de la petite enfance, et le remplacement du CAP par un diplôme de niveau IV.

[19] Ces objectifs ne pourront pas être atteints si la pénurie actuelle de professionnels n'est pas résolue, ce qui suppose un travail avec les régions pour une augmentation très importante de l'appareil de formation, et un travail sur les conditions d'attractivité et la perception sociale des métiers.

Axe 4 – Faire de la qualité le point central du financement

[20] Les modalités actuelles du financement des établissements ont une sensibilité faible à la question de la qualité, et peuvent même lui devenir préjudiciables :

- Le financement à l'activité des crèches collectives, par le biais de la prestation de service unique (PSU), prend peu en compte des éléments structurants de la qualité (temps de réflexion et de concertation des équipes, analyse de la pratique, supervision, soutien à la parentalité...). Ce financement, pensé pour proposer aux familles une facturation au plus près de leurs besoins, a induit une charge administrative et des coûts de gestion importants pour les gestionnaires. Il a mis sous tension les établissements, donné aux professionnels le sentiment de s'engager dans une logique de « remplissage » plutôt que d'accompagnement, et a rigidifié les relations avec les familles, pour des résultats modestes en termes d'occupation des structures ;
- Le financement des micro-crèches par le biais d'un complément mode de garde (CMG) versé aux parents ne permet pas de régulation et de regard sur les pratiques des établissements, dans un secteur où coexistent des projets de très grande qualité et des dérives inacceptables, guidées par de simples logiques financières.

[21] De façon générale, l'architecture du financement n'a pas permis de faire face au désengagement de nombreuses collectivités d'une part, et aux stratégies économiques de certains groupes de crèches qui peuvent devenir préjudiciables à la qualité d'accueil d'autre part.

[22] Au-delà de réformes paramétriques qui permettraient de corriger les biais induits par les deux modalités de financement, la mission préconise par conséquent de viser l'extinction de ces financements au profit d'un financement des établissements et des sièges sociaux en contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens. Cette modalité de financement devra permettre de financer sur des objectifs de qualité, en accordant une meilleure visibilité budgétaire aux établissements, de renforcer la transparence entre le financeur et les gestionnaires, et de conserver des capacités de réajustement budgétaire en fonction de l'activité. Ceci impliquera de mieux définir ce que finance la branche famille, et ce que financent les tiers réservataires (communes ou entreprises), dans le cadre de conventions tripartites.

Axe 5 – Renforcer et rénover le contrôle et l'évaluation

[23] Le contrôle exercé par les PMI, actuellement centré sur les questions d'hygiène et de sécurité, doit être rénové pour devenir un véritable contrôle de la qualité de l'accueil, à partir d'approches d'observation et d'immersion renforcées. Ceci implique notamment un travail sur les référentiels de bonnes pratiques professionnelles, une formation des contrôleurs et inspecteurs, et un recrutement plus important d'éducateurs de jeunes enfants au sein des PMI. Ces contrôles doivent par ailleurs être soumis à des normes de régularité.

[24] Au-delà du contrôle, des pratiques d'évaluation croisée par les pairs, qui ont été mises en place dans plusieurs territoires, gagneraient à être systématisées, pour accompagner un processus d'amélioration continue de la qualité, et renforcer l'interconnaissance et le décloisonnement au sein du réseau territorial des établissements.

[25] S'agissant du contrôle financier, la transparence financière et les capacités de sanction de la branche famille doivent être renforcées. En particulier, l'activité marchande dans le secteur de la petite enfance soulève les mêmes enjeux et les mêmes risques que dans le secteur des personnes âgées, et appelle le même type de réponses.

Axe 6 – Structurer le pilotage du secteur au niveau local et national

[26] Au niveau local, la mise en place de comités départementaux de service aux familles constitue une avancée significative pour structurer le pilotage. Ces comités devront investir de façon ferme le pilotage et l'animation de la qualité, en prenant notamment en charge l'analyse de la pratique pour les directeurs des établissements, l'évaluation entre pairs, et l'organisation de la formation continue au niveau territorial. La place du schéma départemental devra par ailleurs devenir plus centrale, en rendant ce schéma opposable aux porteurs de projet.

[27] Au niveau national, la gouvernance reste morcelée et parcellaire, le suivi et l'évaluation de la qualité n'étant confiés à aucun des acteurs en charge du secteur. Le comité de filière petite enfance apparaît comme une première étape, qui a déjà produit des résultats fructueux, et sur laquelle les pouvoirs publics gagneraient à construire une instance pérenne de pilotage, soutenue par un secrétariat général de haut niveau institutionnel.

Axe 7 – Penser la question de la maltraitance dans les établissements et renforcer la prévention des risques

[28] Les mesures mises en œuvre pour renforcer la qualité permettent de diminuer les facteurs de risque de maltraitance, mais ne conduiront pas à éliminer ce risque, qui est inhérent à l'accueil de personnes dépendantes et vulnérables. Ceci implique que les difficultés ne soient pas niées ou euphémisées, et que la question soit abordée de façon ouverte dans les formations initiales et continues des professionnels, ainsi que dans l'analyse de la pratique et la supervision. La définition de la maltraitance telle qu'elle résulte de la loi du 7 février 2022 doit être mieux intégrée dans les réflexions et les pratiques du secteur et du décideur.

[29] Les circuits d'alerte, de réclamation, et de signalement doivent par ailleurs être clarifiés, en repositionnant les PMI comme relais central sur ces sujets.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandations
Connaissance du développement de l'enfant et apport de la science	
1	Renforcer l'articulation entre les formations au sein des IFSI et des IRTS et les laboratoires de recherche spécialisés dans la petite enfance
8	Développer un groupe de recherche et de réflexion sur l'adaptation des rythmes d'accueil au rythme de l'enfant, pour déterminer le niveau adéquat de répit nécessaire pour les enfants
19	Définir et déployer un socle de compétences « petite enfance » commun interdisciplinaire
Garantir une présence effective et sécurisante auprès des enfants	
4	Inscrire dans la COG de la branche famille une trajectoire pour se rapprocher d'un ratio moyen d'encadrement de 5 enfants par adulte.
5	L'effectif du personnel de l'établissement présent auprès des enfants effectivement accueillis ne doit pas être inférieur à deux, quelle que soit la taille de l'établissement.
6	Calculer le taux d'encadrement au niveau des sections/groupes d'enfants et non au niveau de l'établissement.
7	Etablir, dans la COG de la branche famille, une trajectoire de mise en conformité du nombre moyen d'enfants par groupe en cohérence avec les standards internationaux
9	Revoir la durée et les règles de rémunération des congés maternel, paternel et parentaux (PréParE), pour accroître la possibilité de présence parentale auprès de l'enfant pendant la première année de vie.
22	Mieux prendre en compte le temps hors enfant en imposant a minima une fermeture anticipée hebdomadaire, une journée pédagogique à chaque temps de vacances scolaires, et un minimum d'une séance mensuelle d'analyse de la pratique par professionnel
29	Instituer une obligation mensuelle d'analyse de la pratique pour les directeurs
Amélioration du bâti, de l'aménagement intérieur et extérieur	
21	Procéder au cours du second semestre 2024 à l'évaluation des exigences applicables aux EAJE en matière de locaux et d'équipements
Ressources humaines et formations professionnelles	
10	Mettre en place une carte professionnelle Petite Enfance
11	Soutenir et veiller à la mise en œuvre systématique du DUERP et de son actualisation
12	Créer l'Observatoire des métiers de la petite enfance
13	Lancer une campagne nationale d'information et de valorisation des métiers de la Petite Enfance axée sur les compétences mises en œuvre par les professionnels.
14	Instaurer une obligation d'un stage en EAJE dans le cadre du diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture (DEAP)
15	Intégrer un module de formation au management au cursus DEEJE et développer l'offre de formation continue sur ce thème
16	Renforcer la sensibilisation et la connaissance de la prévention de la maltraitance en institution dans le contenu des formations initiales DEAP et DEEJE. Développer et promouvoir dès à présent une offre de formation continue transdisciplinaire sur ce sujet.
17	Mener une étude d'opportunité de création d'un diplôme d'Assistant EJE
18	Instaurer une évaluation des compétences, savoir-être et savoir-faire des candidats à l'issue de chacun des stages réalisés dans le cadre du cursus de formation au CAP AEPE
20	Déployer en concertation avec les régions, un plan d'urgence à trois ans de renforcement de la formation d'EJE et d'auxiliaires de puériculture visant à pallier les 10 000 postes manquants actuels et à anticiper les besoins liés aux créations de places nouvelles.

n°	Recommandations
Financement et qualité d'accueil	
23	Engager un travail approfondi sur le coût de la qualité et élargir en conséquence le contenu des contrôles des CAF
24	Elaborer un guide d'appui à la rédaction des cahiers des charges pour les appels d'offre et marchés des tiers réservataires
25	Mettre en place un groupe de travail (DGCS, DAJ, collectivités) sur les modalités de financement des établissements associatifs
26	Renforcer la transparence financière dans les rapports entre les gestionnaires et les pouvoirs publics, sur le modèle des dispositions prises pour les ESSMS
27	Simplifier et harmoniser le financement des EAJE en étudiant la possibilité d'un passage à une approche contractuelle par le biais de CPOM
Circuit d'alerte, de réclamation et de signalement	
2	Améliorer l'information des parents dans le livret d'accueil et au sein des établissements (obligation d'affichage) sur le rôle de la PMI locale comme relais de réclamation.
3	Envisager un système informatique unifié de recension et de remontée des signalements et réclamations reçus, en cohérence avec les propositions à venir de la mission « alerte et signalement des maltraitances » de l'IGAS
Evaluation et inspection-contrôle	
30	Encourager la création de postes de conseillers pédagogiques au sein des PMI et des communes/intercommunalités
32	Instaurer une fréquence minimale obligatoire pour les visites de contrôle des EAJE et imposer une nouvelle visite dans les six mois en cas d'anomalies importantes constatées
33	Réaliser, en lien avec les acteurs départementaux, un guide de préparation au contrôle des EAJE destiné aux autorités amenées à réaliser un contrôle en EAJE et utilisable par les établissements dans une démarche d'auto-évaluation.
34	Etendre la compétence de la HAS au champ de la petite enfance et lui confier l'élaboration d'un référentiel de bonnes pratiques professionnelles
35	Elargir le contenu des contrôles réalisés par les CAF aux contrôles de cohérence des dépenses réalisées par rapport aux prestations qui devraient être délivrées aux enfants effectivement accueillis, et partager ces informations avec les services de PMI.
36	Instaurer une concertation périodique des services départementaux de l'Etat, de la CAF et des services de PMI, permettant de s'assurer de la cohérence de leurs observations portant sur les EAJE.
39	Mettre en place une évaluation croisée par les pairs à échéance régulière
Gouvernance	
28	Rendre les schémas départementaux opposables aux porteurs de projets sur le plan du zonage des implantations
31	Mettre en place une instance de pilotage et d'animation de la petite enfance au niveau national, regroupant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales ainsi que des employeurs et professionnels de la petite enfance.
37	Confier la compétence relative à l'ouverture, à l'extension et à la transformation de tous les EAJE au président du conseil départemental.
38	Accorder au président du conseil départemental le pouvoir de prononcer des sanctions progressives (injonctions, astreintes, fermeture) à l'encontre des EAJE, quel que soit leur statut, public ou privé

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	9
RAPPORT	13
INTRODUCTION	13
1 EN DEPIT D'AVANCEES DETERMINANTES DANS LA CONNAISSANCE SCIENTIFIQUE DES BESOINS DU JEUNE ENFANT, LA QUALITE D'ACCUEIL EST RESTEE UN ASPECT SECONDAIRE DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	15
1.1 LA COMPREHENSION DES BESOINS DU JEUNE ENFANT A CONDUIT A TRANSFORMER LE MODELE DE L'ACCUEIL COLLECTIF ET A PROGRESSER DANS LA DEFINITION DES CRITERES DE QUALITE DE L'ACCUEIL.....	15
1.2 L'ACCUEIL COLLECTIF PEUT ETRE FAVORABLE A L'ENSEMBLE DES SPHERES DE DEVELOPPEMENT DE L'ENFANT, MAIS UNIQUEMENT SI CET ACCUEIL EST DE QUALITE	20
1.3 LA QUALITE DE L'ACCUEIL RESTE TROP PEU PRISE EN COMPTE DANS LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT.....	21
2 LA QUALITE DES PROCESSUS, CONSTITUTIVE DE LA BIENTRAITANCE, DANS LES ETABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT EST PARTICULIEREMENT HETEROGENE	22
2.1 LES PROJETS D'ETABLISSEMENT ONT INTEGRE L'ENSEMBLE DES PROCESSUS DE QUALITE, MAIS LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE CES PROCESSUS N'EST PAS GARANTIE.....	23
2.2 LA QUALITE DES PROCESSUS SE HEURTE A DES CONTRAINTES DE PERSONNEL ET D'ORGANISATION.....	24
3 LE RISQUE DE DERIVES ET DE MALTRAITANCE EST INSUFFISAMMENT CONSIDERE ET MAITRISE.....	28
3.1 LA MALTRAITANCE RESTE UN IMPENSE DE L'ACCUEIL COLLECTIF, QUI PRESENTE POURTANT LES MEMES FACTEURS DE RISQUE QUE TOUT ACCUEIL DE PERSONNES EN SITUATION DE GRANDE DEPENDANCE	28
3.1.1 <i>La prise en compte de la maltraitance dans le secteur de l'accueil collectif paraît faible</i>	<i>28</i>
3.1.2 <i>La loi du 7 février 2022 et les protocoles relatifs à la maltraitance devraient permettre de premières avancées sur la question</i>	<i>29</i>
3.1.3 <i>En effet, l'accueil de jeunes enfants présente des risques similaires voire supérieurs aux risques constatés dans tous les lieux d'accueil de personnes vulnérables ou dépendantes (mineurs et majeurs protégés, personnes âgées, personnes en situation de handicap...)</i>	<i>30</i>
3.1.4 <i>Les facteurs de risque tiennent à la dégradation des conditions de travail, à une insuffisance de formation, au manque de temps de réflexion et d'élaboration sur les pratiques et une culture insuffisante du signalement</i>	<i>30</i>
3.2 LES QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX PROFESSIONNELS ONT PERMIS DE DRESSER UNE TYPOLOGIE DES FAITS DE MALTRAITANCE DANS LES ETABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT, COMPARABLE A CELLE DE TOUT ACCUEIL DE PERSONNES DEPENDANTES	32
3.3 OUTRE LA QUALITE DE VIE AU TRAVAIL, LA FORMATION DES PROFESSIONNELS ET L'ANALYSE DE LA PRATIQUE, LA PREVENTION DE LA MALTRAITANCE EXIGE DE TRAVAILLER SUR LES CIRCUITS DE SIGNALEMENT.....	39
4 LA QUALITE DES PROCESSUS ET LA PREVENTION DE LA MALTRAITANCE DEPENDENT EN GRANDE PARTIE DE LA QUALITE STRUCTURELLE, QUI N'EST PAS GARANTIE.....	41
4.1 LES TAUX D'ENCADREMENT DEVRAIENT SE RAPPROCHER DES STANDARDS FIXES PAR LE CONSENSUS SCIENTIFIQUE.....	41
4.2 LA TAILLE DES GROUPES D'ENFANTS N'EST PAS SUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE	43
4.3 L'ADAPTATION DU RYTHME DE L'ACCUEIL AU RYTHME ET A L'AGE DE L'ENFANT N'EST PAS INTERROGEE	44
4.4 LES EXIGENCES DE QUALIFICATION ET DE FORMATION DES PROFESSIONNELS TENDENT A S'ASSOULIR.....	46
4.4.1 <i>Les exigences relatives aux compétences des professionnels se sont assouplies.....</i>	<i>46</i>
4.5 LA PENURIE DE PROFESSIONNELS TEND A ACCROITRE LA DEGRADATION DU NIVEAU GENERAL DE QUALIFICATION.....	47
4.5.1 <i>La pénurie de professionnels révèle et impacte fortement des conditions de travail déjà difficiles, une attractivité des métiers déjà fragile comme le service rendu aux familles et la qualité de prise en charge des enfants.....</i>	<i>47</i>
4.5.2 <i>Cette pénurie exige un travail sur l'attractivité des métiers comme sur le pilotage de l'offre de formation... 51</i>	<i>51</i>

4.6	FORMER MIEUX ET FORMER PLUS, POUR GARANTIR LA QUALITE DE L'ACCUEIL EN EAJE	54
4.6.1	<i>Le Diplôme d'Etat d'Auxiliaire de Puériculture</i>	55
4.6.2	<i>Le Diplôme d'Eduteur de Jeunes Enfants</i>	56
4.6.3	<i>Le CAP Accompagnant Educatif Petite Enfance.....</i>	58
4.6.4	<i>Un effort massif en faveur de la formation des diplômés de catégorie I est à produire pour pallier la pénurie de professionnels et accompagner la création de places nouvelles</i>	60
4.7	L'ETAT GENERAL DES ETABLISSEMENTS (QUALITE DU BATI, AGREMENT DES ESPACES, MATERIEL) EST DISPARATE, CE QUI NUIT A L'ACCUEIL DES ENFANTS COMME A LA QUALITE DE VIE AU TRAVAIL DES PROFESSIONNELS	61
5	LES MODALITES ACTUELLES DE FINANCEMENT NE GARANTISSENT PAS DE FINANCEMENT ORIENTE VERS LA QUALITE D'ACCUEIL.....	64
5.1	LE FINANCEMENT A L'ACTIVITE A MIS SOUS TENSION LES ETABLISSEMENTS	65
5.2	LE DESENGAGEMENT DES COLLECTIVITES FRAGILISE LE SECTEUR ET MET SOUS TENSION LE MODELE DES ETABLISSEMENTS ASSOCIATIFS.....	69
5.3	LE FINANCEMENT DES CRECHES MUNICIPALES EN REGIE EST TRES INEGAL SELON LES TERRITOIRES	71
5.4	COMME DANS LE SECTEUR DES PERSONNES AGEES, LA REGULATION INSUFFISANTE DU SECTEUR MARCHAND PEUT LAISSER PROSPERER DES STRATEGIES ECONOMIQUES PREJUDICABLES A LA QUALITE D'ACCUEIL	72
6	LES POUVOIRS PUBLICS DOIVENT S'ENGAGER DANS UNE PHASE DE CONSOLIDATION DE LA QUALITE DES ETABLISSEMENTS EXISTANTS, EN RENOVANT LE FINANCEMENT, LA GOUVERNANCE ET L'EVALUATION DE L'ACCUEIL.....	75
6.1	LE FINANCEMENT DOIT ETRE SIMPLIFIE ET ORIENTE VERS LA QUALITE, ET LES OBJECTIFS DE MISE A NIVEAU DES ETABLISSEMENTS EXISTANTS PRIORISES DANS L'ORIENTATION DE LA FUTURE COG	75
6.2	LA GOUVERNANCE DOIT ETRE CONSOLIDEE AU NIVEAU NATIONAL ET LOCAL, ET LES FONCTIONS DE PILOTAGE ET D'ANIMATION DE LA QUALITE RENFORCEES	77
6.2.1	<i>La réforme de 2021 a rendu obligatoire l'élaboration de schémas départementaux des services aux familles sans toutefois les rendre opposables aux porteurs de projets.....</i>	77
6.2.2	<i>Le pilotage national doit être renforcé pour accompagner les acteurs départementaux.....</i>	79
6.3	L'EVALUATION DE LA QUALITE D'ACCUEIL DOIT ETRE REPENSEE PAR DES CONTROLES METIERS RENOVES DE LA PMI, UNE MEILLEURE COORDINATION DES CONTROLES ET DES PRATIQUES D'EVALUATION CROISEE	80
6.3.1	<i>Aucune obligation minimale de contrôle n'est imposée aux conseils départementaux</i>	80
6.3.2	<i>Aucun guide de contrôle n'est mis à la disposition des autorités chargées de contrôler les EAJE</i>	81
6.3.3	<i>Les contrôles exercés par les CAF sont d'ordre financier et ne portent que sur les établissements financés par la PSU</i>	83
6.3.4	<i>Bien que n'étant pas directement concernés par le bon fonctionnement des EAJE, les services de l'Etat ont un rôle à jouer en complément des services de PMI et des CAF</i>	84
6.3.5	<i>Les compétences relatives aux décisions d'ouverture et de fermeture d'EAJE sont par ailleurs morcelées et peu cohérentes.....</i>	85
6.3.6	<i>L'évaluation croisée entre pairs permettrait de décloisonner le secteur entre les différents types de gestionnaires et de mettre en place des processus d'amélioration continue de la qualité sans passer par des formes d'évaluation excessivement formalisées et chronophages.....</i>	88
	LETRE DE MISSION	89
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	91
	SIGLES UTILISES	109

RAPPORT

Introduction

[30] Par lettre de mission du 25 juillet 2022, le ministre des Solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées a confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission d'évaluation des processus et des mesures mis en œuvre afin de garantir la sécurité et la bienveillance des enfants accueillis en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE). Nicole Bohic, Jean-Baptiste Frossard, Christophe Itier et Thierry Leconte ont été désignés le 22 août 2022 pour conduire cette mission.

[31] Le périmètre de la mission englobait l'ensemble des établissements d'accueil collectif, hormis les crèches familiales et les établissements au statut hybride que sont les maisons d'assistants maternels. Les jardins d'enfants ont également été écartés de l'évaluation, dans la mesure où ils représentent une part très faible et décroissante des EAJE. Ainsi défini, le champ des investigations de la mission, en excluant les crèches familiales et les jardins d'enfants, portent sur 16 030 EAJE, soit 93 % des 17 190 établissements recensés par la DREES en 2020.

[32] D'après l'enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants » réalisée par la DREES² en 2021, en France métropolitaine, 56 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement par leurs parents du lundi au vendredi entre 8 h et 19 h, 20 % sont accueillis chez une assistante maternelle et 18 % dans un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE). La part des jeunes enfants confiés à un EAJE progresse continûment depuis 2002 (+ 9 points). Globalement, la part des enfants de moins de 3 ans confiés à un EAJE ou à une assistante maternelle a presque doublé en près de 20 ans. Cette étude précise également que, dans 81 % des cas, les parents sont pleinement satisfaits des conditions du mode de garde ou d'accueil principal de leurs enfants, et plus souvent quand ils sont accueillis chez une assistante maternelle (86 %) qu'en EAJE (74 %) ou gardés principalement par leurs parents (82 %).

[33] Les établissements d'accueil du jeune enfant, qui comprennent les crèches (dont les micro-crèches, les crèches parentales et les crèches familiales), les haltes-garderies et les jardins d'enfants, comptent 470 430 places au 31 décembre 2020³, réparties dans 17 190 établissements. La part d'accueil collectif au sein des différents modes d'accueil tend à augmenter proportionnellement à l'âge de l'enfant : si l'accueil individuel est favorisé pour les enfants de moins de 18 mois, c'est l'accueil collectif qui devient majoritaire pour ceux de plus de 24 mois.

[34] Sur les 32 Mds € de dépenses publiques consacrées en 2020 au financement de l'accueil des enfants de 0 à 6 ans, 14,7 Mds € concernent les moins de 3 ans, le financement étant essentiellement assuré sur cette tranche d'âge par la branche famille. Les EAJE ont mobilisé 6,6 Mds € de cet ensemble, pour un prix annuel moyen par place de 16 154 €, et les modes d'accueil individuel 4,6 Mds €.

[35] La perspective du présent rapport était d'évaluer l'ensemble des éléments pouvant concourir à la qualité de l'accueil (normes applicables au secteur, formation des professionnels, modalités de

² <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-communique-de-presse/etudes-et-resultats/la-part-des-enfants-de-moins-de-3-ans-confies>

³ https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/331_l-offre-d-accueil-du-jeune-enfant/information/

financement, stabilité et diffusion des bonnes pratiques et des connaissances sur le jeune enfant, qualité de l'évaluation, du contrôle et du pilotage), ou constituer des zones de risque vis-à-vis de dérives et de maltraitements institutionnelles et individuelles au sein des établissements. Le présent rapport n'aborde pas les enjeux liés à l'accès aux crèches et à la mise en cohérence de l'offre et de la demande, qui n'entrent pas dans le champ de la mission. Le financement du secteur, les niveaux de rémunération des professionnels ou encore la structuration de l'offre entre les différents gestionnaires ne sont envisagés qu'en tant qu'ils peuvent avoir une incidence sur la qualité de l'accueil. A ce titre, l'impact budgétaire des évolutions nécessaires dans le secteur n'a pas fait l'objet de la présente mission, et nécessite un travail d'expertise complémentaire des services de l'Etat et de la branche famille, en association avec les collectivités territoriales et l'ensemble des gestionnaires.

[36] Au-delà de ses entretiens avec les acteurs nationaux (administrations, fédérations, syndicats, grands réseaux de gestionnaires, chercheurs et experts), la mission a conduit ses investigations sur place dans 8 départements, où elle a rencontré les administrations locales et s'est rendue dans un échantillon d'établissements permettant de couvrir les différentes tailles, modèles de gestion et type de gestionnaire.

[37] La mission a également diffusé au niveau national trois questionnaires, à destination des directeurs d'établissement, des professionnels hors encadrement, et des parents d'enfants accueillis.

Précisions concernant les questionnaires aux directeurs, professionnels des crèches et parents

La mission a pu recueillir les réponses de 5 275 directeurs d'EAJE (soit un tiers des EAJE entrant dans le champ de la mission), 12 545 professionnels (soit environ 9 à 10 % des professionnels), et 27 671 parents :

- Les questionnaires, construits à partir des premières observations des inspecteurs sur le terrain, ont fait l'objet d'échanges nourris avec des professionnels, des administrations locales et des chercheurs, de façon à ce qu'ils correspondent le plus précisément possible à la réalité concrète de l'accueil⁴.
- La forte participation des directeurs de crèche (avec un taux de réponse d'environ 30 %) et dans une moindre mesure des personnels souligne combien ces questions construites avec les acteurs ont rencontré leurs préoccupations.
- Les questionnaires sont anonymes et les répondants volontaires : il s'agissait de favoriser l'expression des répondants et non pas de viser la représentativité. Les réponses des volontaires sont donc susceptibles d'être entachées de biais de participation et de sélection potentiels et de ne pas être représentatives de celles de l'ensemble de la population visée. Elles ne peuvent être généralisées à la population complète étudiée. En particulier, elles ne permettent pas d'estimer la fréquence des maltraitements, ce qui relèverait d'un dispositif d'observation à construire.
- L'objectif était d'éclairer les constats des inspecteurs (visites de 36 crèches et audition de près de 300 personnes) en démultipliant les regards et points de vue et en limitant l'effet loupe. Il s'agissait avant tout d'une approche qualitative étendue. L'analyse de la répartition territoriale, par type de structure (taille, catégorie juridique) ou caractéristiques sociodémographiques (niveau de diplôme, âge, etc.) des répondants aux trois enquêtes met en évidence la diversité de leurs profils, essentielle dans une perspective qualitative.
- La mission a fait le choix de présenter les résultats en termes d'ordre de grandeur et non de pourcentages précis pour éviter leur généralisation abusive.

⁴ La mission adresse des remerciements particuliers à Pierre Moisset, Nathalie Casso-Vicarini, les villes de Strasbourg et de Lyon, l'association Familles Rurales, l'UNAF et la fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants pour leur implication essentielle dans ce travail, ainsi qu'aux fédérations, collectivités, syndicats, médias, gestionnaires et administrations qui ont concouru à leur diffusion. Elle adresse également ses remerciements à l'ensemble du secteur pour le temps passé à répondre avec précision à ces questionnaires détaillés

- La mission a analysé les réponses aux questions ouvertes par une première lecture cursive, afin de repérer les thèmes récurrents, complétée par une analyse de la fréquence des mots à l'aide d'un logiciel d'analyse textuelle. Elle a ainsi pu procéder à l'extraction des verbatim illustrant les thèmes les plus fréquemment abordés par les répondants.

[38] Enfin, la mission a sollicité la Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI) et son réseau de conseillers pour les affaires sociales dans les pays européens pour disposer d'éléments de comparaisons internationales.

[39] A l'issue de ses investigations, la mission présente ci-dessous ses constats, conclusions et préconisations. Certaines analyses intégrales sont présentées en annexe et en pièce-jointe à ce rapport :

- Sur la qualité de l'accueil ;
- Sur les risques en termes de qualité liés aux modalités de financement ;
- Sur les retours de la DAEI.

[40] Un tome dédié est consacré à l'analyse des réponses aux trois questionnaires.

1 En dépit d'avancées déterminantes dans la connaissance scientifique des besoins du jeune enfant, la qualité d'accueil est restée un aspect secondaire de la politique d'accueil du jeune enfant

1.1 La compréhension des besoins du jeune enfant a conduit à transformer le modèle de l'accueil collectif et à progresser dans la définition des critères de qualité de l'accueil

[41] **La recherche conduite au cours des dernières décennies a permis d'élargir considérablement la compréhension des capacités du jeune enfant et de ses besoins en termes de développement et de bien-être. Le nourrisson ne peut plus être considéré comme un *objet de soin*, comme il l'a été jusqu'à une période tardive du XX^e siècle, où pouvait encore prévaloir l'image d'un nourrisson « simple tube digestif, rassasié, comblé, bercé, endormi⁵ », insensible à la douleur, vide de connaissances. Les progrès accomplis en psychologie du développement, en techniques d'imagerie cérébrale, en sciences cognitives et en neurosciences ont montré que le nourrisson était un *sujet*, doté d'une large sensibilité, capable de souffrir et de mémoriser la douleur corporelle, voire psychique. Plus encore, ces recherches ont permis de mettre au jour la précocité et l'intensité des capacités cérébrales et sensorielles du tout-petit, et de transformer entièrement la compréhension de la psychologie du jeune enfant. Dès la naissance, le nourrisson dispose de capacités imitatives et mnésiques et peut mettre en place des interactions comportementales et émotionnelles avec les adultes autour de lui, tandis qu'il développe à partir de 18 mois une *théorie de l'esprit*, en étant en mesure d'appréhender les intentions et objectifs sous-jacents au**

⁵ G. Danon, "Douleur et dépression du nourrisson et du très jeune enfant », Pédiadol, Société savante pour le traitement de la douleur chez l'enfant, <https://pediadol.org/douleur-et-depression-du-nourrisson-et-du-tres-jeune-enfant/>

comportement d'autrui⁶. Avant même la naissance, il est en mesure, *in utero*, d'analyser la parole⁷, et dispose de facultés mathématiques dès ses premiers instants de vie⁸. **Néanmoins, le cerveau de l'enfant de moins de trois ans est caractérisé par un niveau extrêmement élevé de plasticité et de fragilité⁹** : « toutes les expériences affectives, relationnelles vécues par l'enfant durant ses premières années de vie vont s'imprégner au plus profond de lui, dans son cerveau, modifiant les neurones, leur myélinisation, leurs synapses, les molécules cérébrales, les structures et les circuits cérébraux et même l'expression de certains gènes¹⁰. » **Cette plasticité cérébrale explique que les trois premières années soient absolument critiques**, dans la mesure où l'environnement de l'enfant peut produire des effets profonds pour son développement et son bien-être futurs. **Un stress répété en raison d'une réponse insatisfaisante à la détresse de l'enfant, de punitions, de menaces, de carences, peut ainsi conduire à l'altération ou à la destruction de neurones** dans des structures centrales du cerveau¹¹.

[42] **La réponse aux besoins physiologiques ne saurait donc suffire** : les besoins fondamentaux de l'enfant, qui conditionnent son développement et son bien-être futurs, embrassent une sphère large. Pour développer ses compétences, linguistiques, cognitives, affectives, comportementales, motrices, sensorielles, morales, sociales...**l'enfant doit notamment être confronté à un environnement affectivement sécurisant¹², riche en interactions et en stimulations, et favorable à son exploration et à une dynamique d'expérimentation qui lui permet de comprendre et d'éprouver les lois du monde physique¹³**. La conférence de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance a élaboré sur ces bases une carte qui restitue les interactions de ces besoins :

⁶ Andrew N. Meltzoff, « Origins of theory of mind, cognition and communication », *J Commun Disord*, Jul-Aug;32(4):251-69.

⁷ Nawal Abboub, *La Puissance des bébés*, Fayard, 2022. Voir également Pascal Picq, Laurent Sagart, Ghislaine Dehaene, Cécile Lestienne, *La plus belle histoire du langage*, Seuil, 2008.

⁸ Josette Serres, Entretien mission.

⁹ R.J. Davidson, B.S. McEwen, "In pursuit of resilience : stress, epigenetics and brain plasticity", *Annals of the New York Academy of Sciences*, 2016, n° 1373, p.56-64.

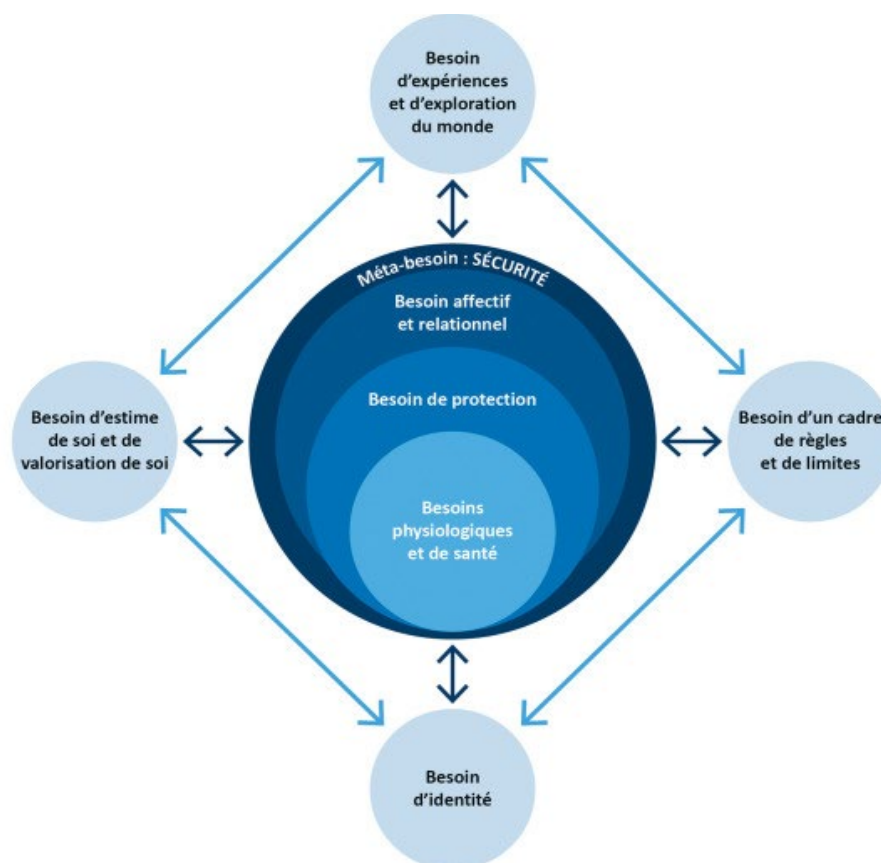
¹⁰ Catherine Gueguen, « Développement : l'apport des neuro-sciences », *La Santé en action*, n°447, mars 2019.

¹¹ M.H. Teicher, C.M. Anderson, K.Ohashi, A. Polcari, "Childhood maltreatment : altered network centrality of cingulate, precuneus, temporal pole and insula", *Biological Psychiatry*, vol 76, n°4, P. 297-305, 2014. La toxicité du cortisol, hormone du stress, dans le développement cérébral du jeune enfant, a été amplement démontré depuis une vingtaine d'années.

¹² La nécessité d'une sécurité affective de l'enfant a fait l'objet de très nombreux travaux depuis l'élaboration de la théorie de l'attachement par J. Bowlby dans les années 1960-1970, notamment en France dans les ouvrages d'Antoine et de Nicole Guedeney. La conférence de consensus sur les besoins fondamentaux en protection de l'enfance définit le besoin de sécurité comme un « méta-besoin », en ce qu'il conditionne tous les autres, qui ne peuvent être satisfaits que si cette sécurité affective est assurée.

¹³ Josette Serres, Christine Schuhl, *Laissons-les expérimenter ! Accompagner la construction des connaissances chez le jeune enfant*

Schéma 1 : Carte des besoins fondamentaux universels de l'enfant



Source : Démarche de consensus sur les besoins fondamentaux de l'enfant en protection de l'enfance

[43] **Ces évolutions ont accompagné une transformation du modèle de l'accueil collectif, passé d'un modèle sanitaire à un modèle éducatif.** L'accueil collectif du jeune enfant s'est développé dans un contexte historique où la lutte contre la mortalité infantile représentait une priorité de la prise en charge, et s'est en grande partie bâti sur un modèle hospitalier : déshabillage de l'enfant à son arrivée pour le revêtir des habits de la crèche, importance primordiale des « gestes techniques » exécutés avec une rigueur minutieuse (change, soins d'hygiène, préparation alimentaire...), « transmission » aux parents matin et soir des informations relatives à la prise des repas, aux selles et aux éventuelles manifestations somatiques, sur le modèle médical de la continuité de soins. Ce modèle a été vivement contesté dans le dernier quart du XX^e siècle à la faveur de deux dynamiques :

- Les recherches cliniques conduites sur l'hospitalisme dans les pouponnières¹⁴ ont permis de démontrer qu'un accueil institutionnel qui négligeait l'interaction individuelle et la tendresse dans le rapport à l'enfant conduisait à des retards et carences de développement ;

¹⁴ Antoine Guedeney « Jeunes enfants en pouponnière. Histoire de l'hospitalisme et de la reconnaissance de l'attachement » May 2021 Bulletin de l'Académie nationale de médecine 205. Le film de Danielle Rapoport et de Janine Lévy en 1978, « Enfants en pouponnière demandent assistance » (Service du film de recherche scientifique, 1978) a révélé les carences et maltraitances dans ces structures spécialisées, donnant lieu à l'opération pouponnière déclenchée en 1980 par Simone Veil.

- L'émergence des « pédagogies nouvelles » et le développement des crèches associatives, notamment parentales, ont structuré une approche de l'accueil centrée sur l'importance de l'éducation, ou de la *prime éducation*¹⁵.

La perspective éducative et d'éveil n'a ainsi cessé de se renforcer dans l'approche de l'accueil, accompagnée en cela par la croissance des effectifs d'éducateurs de jeunes enfants au sein des structures, et par la diffusion progressive des connaissances nouvelles sur le développement de l'enfant. Ceci ne signifie pas que l'accueil collectif puisse négliger les exigences sanitaires, dans la mesure où la vulnérabilité physique du jeune enfant est bien plus élevée que celle de l'adulte : **l'enjeu reste néanmoins pour cet accueil de se défaire du modèle hygiéniste de prise en charge de l'enfant malade, dont le système français ne semble qu'en partie sorti** (voir *infra*).

[44] **Ces avancées ont également informé la définition des critères de qualité de l'accueil, qui ont fait l'objet d'une première définition réglementaire.** La qualité de l'accueil a donné lieu à de nombreux travaux scientifiques au cours de la dernière décennie¹⁶, et à plusieurs démarches institutionnelles au niveau international, notamment par le biais de l'OCDE¹⁷, et en France à travers les rapports de Sylviane Giampino et du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge¹⁸, et du rapport des 1 000 premiers jours¹⁹. De façon générale, **les critères de qualité distinguent la qualité des processus de la qualité des structures, ou qualité structurelle.** La qualité structurelle désigne les éléments, notamment normatifs, qui assurent un cadre de qualité (haut niveau de formation des professionnels, taux d'encadrement favorable, taille réduite des groupes...), tandis que la qualité des processus renvoie à la qualité des interactions (verbales, visuelles, affectives, physiques...) et à la pratique concrète, mais plus difficilement mesurable, de l'accueil. **Dans le détail des pratiques, la qualité des processus peut être évaluée à l'aune de grands principes d'accueil** qui se dégagent de l'ensemble des démarches :

- **La prise en compte de l'enfant comme une personne, vulnérable et dépendante, qui ne peut être manipulée comme un objet de soin, mais doit être considérée comme un sujet de relation**²⁰. Ceci implique que les gestes réalisés pour soulever, changer, moucher, alimenter l'enfant ne doivent pas relever de pratiques de forçage. Un tel principe suppose que le professionnel soit présent à l'enfant et en relation avec lui pour le manipuler en respectant sa dignité²¹, et que l'enfant soit considéré dans son individualité et sa sensibilité au moment où on prend soin de lui²² ;
- **Le respect du rythme de l'enfant.** Le tout-petit n'est pas encore en mesure de s'intégrer à un ordre temporel collectif, notamment sur le plan du sommeil et de l'alimentation. Un accueil de qualité devrait par conséquent permettre d'assurer à chaque enfant des temps de veille et de

¹⁵ C'est le terme choisi par Sylviane Giampino dans son rapport « Développement du jeune enfant, Modes d'accueil, Formation des professionnels » 2016. Ce terme a le mérite de souligner la singularité de l'accueil dans les trois premières années de la vie, qui ne doit pas dériver vers une approche pré-scolaire, en s'alignant sur les modalités d'apprentissage des enfants d'âge scolaire, ce qui conduit à une sur-stimulation des enfants vis-à-vis de leurs capacités cognitives et sociales.

¹⁶ On renverra sur ce point à la très large revue de littérature conduite par Laudine Carbuccioni, Carlo Barone, Grégoire Borst, Angela Greulich, Lidia Panico et Maxime Tô. Dossier d'étude n°215, "Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants", 2020.

¹⁷ OCDE, *Starting strong II : Early Childhood Education and Care*, 2006.

¹⁸ Voir notamment : HCFEA, *Pilotage de la qualité affective, éducative et sociale de l'accueil du jeune enfant*, mars 2019.

¹⁹ *Les 1 000 premiers jours : là où tout commence*, septembre 2020.

²⁰ OMS « Les soins attentifs pour le développement de la petite enfance, un cadre pour aider les enfants à survivre et à s'épanouir afin de transformer la santé et le potentiel humain ».

²¹ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272606/WHO-FWC-MCA-18.02-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
²¹ Anne-Marie Fontaine, *L'Observation professionnelle des jeunes enfants - Un travail d'équipe*, Editions Philippe Duval, 2016.

²² Héloïse Junier, *Guide pratique pour les professionnels de la petite enfance*, Dunod, 2018.

sommeil selon ses propres cycles, une alimentation autant que de besoin et le calme adapté à son âge ;

- **La motricité libre** : l'enfant doit pouvoir découvrir son environnement par le mouvement, développer ses capacités motrices et ne pas être placé dans une position qu'il ne peut pas encore tenir par lui-même (transat, trotteuse etc.). L'espace d'accueil doit donc être pensé pour favoriser cette motricité, en particulier pour les enfants en première phase d'apprentissage de la marche, qui du fait d'un équilibre fragile, éprouvent plus de facilité à courir qu'à marcher ;
- **L'accompagnement à l'autonomie** : l'évolution de la réflexion éducative a conduit à considérer que le développement et l'apprentissage de l'enfant impliquaient de ne pas faire à sa place, mais de l'accompagner dans l'acquisition des compétences (alimentation, propreté, gestes du quotidien etc.). Un tel principe implique de pouvoir prendre le temps nécessaire, notamment pour le repas, et de laisser à libre disposition des enfants l'accès aux jeux, lits, objets transitionnels... ;
- **L'intention pédagogique centrée sur l'éveil de l'enfant et l'accompagnement de ses expérimentations, dans des milieux divers**. L'intention pédagogique des professionnels a pour ambition d'observer l'enfant pour comprendre ce qu'il est en train de faire et d'expérimenter, de façon à accompagner et à stimuler sa démarche. Ceci implique notamment de le mettre en contact avec une richesse de milieux et d'expériences (espace extérieur, rapport aux différentes matières, contacts réguliers avec l'art et la culture...) ;
- **La construction d'un environnement sûr** : la construction d'un environnement sûr constitue un principe fondamental de la qualité d'accueil, et implique de construire entre l'enfant et le professionnel un lien affectif et des rapports individuels de qualité²³. Cette conception va à rebours de doctrines qui ont pu prévaloir à la fin du XX^e siècle et qui préconisaient la « juste distance » des professionnels vis-à-vis des enfants accueillis, cette juste distance ayant pu conduire dans ses excès à proscrire les contacts physiques affectueux entre le professionnel et l'enfant (portage, gestes affectueux etc.). Il suppose également que le professionnel ait le temps d'avoir des interactions individuelles de qualité avec l'enfant, tant pour sa sécurisation que pour le développement de ses compétences linguistiques. En effet, le tout-petit n'est pas en mesure de recevoir l'attention portée au groupe, et ne comprend que ce qui se rapporte à lui et qui lui est adressé individuellement ;
- **L'implication des parents dans un modèle de co-éducation**²⁴. De ce point de vue, la période de familiarisation a pour objectif prioritaire de sécuriser le parent vis-à-vis de l'accueil de son enfant, et par conséquent de permettre au parent de transmettre son sentiment de sécurité à l'enfant, et d'ouvrir la possibilité de l'attachement vers d'autres figures que les figures parentales. La sécurité de l'enfant implique également une cohérence entre le travail des professionnels et l'éducation en milieu familial, et une absence de jugement vis-à-vis de l'éducation familiale.

L'ensemble de ces démarches ont conduit, notamment dans le sillage du rapport de Sylviane Giampino, à **l'élaboration d'une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, prise par l'arrêté du 23 septembre 2021, et qui a valeur législative** (CASF, art. L. 214-1-1). Cette charte énonce dix principes, dont les fondements et les implications pour l'accueil sont développés dans le texte de l'arrêté. La charte doit être affichée dans les établissements, mise à disposition des titulaires

²³ Joanna Smith, *Le grand livre des 1 000 premiers jours de vie - Développement - Trauma - Approche thérapeutique*, Dunod, 2021.

²⁴ Josette Serres, *Premier accueil, première rencontre : Une question de liens*, éditions Philippe Duval (2022).

de l'autorité parentale ou des représentants légaux des enfants, et déclinée dans les projets d'accueil. Cette démarche représente une avancée très significative dans l'amélioration de la qualité de l'accueil. Néanmoins, le texte (particulièrement abouti) de l'arrêté n'a fait l'objet d'aucune diffusion ni même d'une mise en page autre que celle du bulletin officiel : seuls les 10 principes, qui doivent être affichés dans les établissements, ont été diffusés. La connaissance de la charte semble par ailleurs encore limitée : selon les remontées des questionnaires auprès des professionnels, l'ensemble des salariés n'ont pas encore pris connaissance de la charte, et certains ne savent pas ce qu'est la charte nationale.

1.2 L'accueil collectif peut être favorable à l'ensemble des sphères de développement de l'enfant, mais uniquement si cet accueil est de qualité

[45] **La littérature scientifique constate des effets globalement positifs de l'accueil collectif sur le développement de l'enfant, mais davantage sur le plan du développement intellectuel (compétences linguistiques et mathématiques) et motrices que de la santé émotionnelle (compétences affectives et socio-comportementales, bien-être émotionnel).** S'agissant des capacités linguistiques et mathématiques, les modes d'accueil collectif présentant un apport plus marqué que les modes d'accueil individuel²⁵, et ses effets pourraient se poursuivre jusqu'à l'adolescence. Les résultats sont moins nets s'agissant des compétences socio-comportementales et de la construction d'un lien d'attachement sécure, mais un accueil de haute qualité pourrait également favoriser la sécurité du lien d'attachement, la qualité de l'accueil permettant de favoriser la construction de liens d'attachement entre les enfants et les professionnels.

[46] **Ces effets positifs ne sont néanmoins constatés que dans un accueil de haute qualité. Lorsque la qualité se dégrade, les effets de l'accueil collectif sur le développement de l'enfant sembleraient neutres ou négatifs, en particulier dans le champ de la construction du lien d'attachement et des compétences comportementales.** Ainsi, une faible qualité d'accueil pourrait être liée à une hausse des problèmes de comportements, et à une probabilité plus forte de développer de faibles compétences socio-comportementales²⁶. Sur le plan de l'attachement, une faible qualité d'accueil constitue un risque pour le développement d'un lien d'attachement insécure. Allan Schore a ainsi formé **l'hypothèse que la hausse très importante de troubles psychiatriques et de la proportion des personnes présentant un lien d'attachement évitant dans la population américaine était liée à la fréquentation précoce d'établissements collectifs de faible qualité**²⁷. Il considère à ce titre que « d'un point de vue neurobiologique qui se concentre sur les effets émotionnels durables à long terme et non sur les effets cognitifs à court terme », les résultats « sur l'augmentation documentée des attachements insécures, notamment évitants, et des niveaux d'agressivité associés à la garde d'enfants en bas âge²⁸ » constituent un élément alarmant.

[47] **L'incidence de la qualité sur le développement de l'enfant semble particulièrement forte pour les enfants des milieux défavorisés et pour les enfants de sexe masculin.** S'agissant des enfants de milieux défavorisés, les effets positifs potentiels pour leur développement sont

²⁵ B. Blain-Brière, C. Bouchard, J. Eryasa, I. Boucher, « Le développement moteur des enfants qui fréquentent un service de garde », *Petite enfance, services de garde éducatifs et développement des enfants : état des connaissances*, Presses universitaires du Québec, 2012. E. Melhuish, K. Ereky-Stevens, K. Petrogiannis, A. Ariescu, K. Rentzou, A. Tawell, M. Broekhuizen, P. Leseman, "A review of research on the effect of Early Childhood Education and CARE (ECEC) upon child development", *Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC)*, 2015.

²⁶ Voir sur ce point « Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants », *op.cit.*, p.73.

²⁷ Allan Schore, « Neurobiologie et neuroendocrinologie développementales – Impact de l'adversité et du trauma », in *Le grand livre des 1 000 premiers jours*, *op.cit.*, p.153 et suiv.

²⁸ *Ibid.*, p.152.

particulièrement forts, ce qui justifie la promotion de l'accueil dans une perspective de réduction des inégalités. Néanmoins, certaines études suggèrent que la dégradation de la qualité nuit davantage aux enfants de milieu défavorisé qu'aux enfants de milieux plus favorisés, qui sont déjà exposés à des stimulations riches dans leur milieu familial, et pour lesquels l'effet de la qualité sur le développement des compétences intellectuelles semblerait plus faible²⁹. Sur le plan des difficultés d'attachement, Allan Schore suggère que les effets du stress de séparation pourraient être plus forts pour les enfants de sexe masculin, dans la mesure où les hommes sont plus vulnérables à la séparation maternelle et aux privations précoces, et où leur développement cérébral est plus lent, ce qui pourrait les exposer à des facteurs de stress sociaux d'autant plus importants dans le cas d'une entrée précoce en crèche³⁰.

1.3 La qualité de l'accueil reste trop peu prise en compte dans la construction de la politique d'accueil du jeune enfant

[48] **La politique publique d'accueil s'est construite comme une politique de service aux familles, prioritairement orientée par une logique quantitative d'accroissement de l'offre, sans véritable pilotage de la qualité.** Comme le montrent les comparaisons internationales, l'objectif prioritaire poursuivi par la France dans le déploiement de la politique d'accueil a été celui de la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle, avec un objectif secondaire et plus récent de lutte contre les inégalités sociales, là où d'autres pays comme la Suède ou l'Allemagne ont fait du développement de l'enfant un objectif de premier ordre³¹. De ce fait, les objectifs quantitatifs ne se sont pas accompagnés de processus de pilotage et d'évaluation de la qualité au niveau national, aucun des acteurs qui participent à la gouvernance de cette politique n'étant chargé de ce suivi. Par ailleurs, les études de la statistique nationale relative aux modes d'accueil (Enquête DREES) se concentrent exclusivement sur l'adaptation de l'offre aux besoins des parents, l'efficacité de la politique étant comprise en termes d'accès au service bien plus que de qualité de l'accueil des enfants. Lorsque la qualité est envisagée, elle ne l'est que sur le plan normatif de la qualité structurelle (taux d'encadrement, niveau de qualification, normes bâtimentaires...) et non au titre de la qualité des processus, c'est-à-dire de la qualité réelle de l'accompagnement de l'enfant, dont la qualité structurelle n'est qu'une condition. Cette qualité de processus n'est appréhendée par aucune orientation ou norme claire.

[49] **La définition des bonnes pratiques reste en effet embryonnaire, même si la charte de qualité de l'accueil a constitué de ce point de vue une évolution significative.** Contrairement à ce que l'on constate dans le secteur médico-social et dans l'accueil en milieu spécialisé, l'accueil collectif du jeune enfant n'a fait l'objet d'aucun référentiel de bonnes pratiques, et n'a pas non plus bénéficié d'une approche par *curricula*³², sur le modèle de ce qui se pratique pour les politiques scolaires. A ce titre, les pouvoirs publics n'ont pas mis en place de dispositif global d'évaluation des établissements : si de nombreux labels et certifications se sont développés au cours des dernières

²⁹ Voir notamment la revue de littérature d'Agnès Florin, « L'impact des modes d'accueil sur le développement des enfants », *Modes d'accueil pour la petite enfance*, Eres, 2007, sur l'articulation entre les populations socialement « à risque » et l'impact de la qualité.

³⁰ Allan Schore, *op.cit.*, p.154.

³¹ CNAF, France Stratégie, HCFEA, « Séminaire premiers pas », octobre 2021, intervention de Catherine Collombet.

³² « Un curriculum est un ensemble d'éléments à visée éducative qui, articulés entre eux, permettent l'orientation et l'opérationnalisation d'un système éducatif à travers des plans d'actions pédagogiques et administratifs. Il est ancré dans les réalités historiques, sociales, linguistiques, politiques, économiques, religieuses, géographiques et culturelles d'un pays, d'une région ou d'une localité. » Philippe Jonnaert, Moussadak Ettayebi, Rosette Defise in « Curriculum et compétences » (2009), pages 35 à 58. La mise en place de curricula pour les établissements d'accueil du jeune enfant, constatée dans plusieurs pays européens, permet de définir les grandes orientations éducatives en fonction de l'âge de l'enfant et les compétences à atteindre.

années, ces instruments sont le fruit des initiatives de gestionnaires ou d'associations œuvrant à la promotion de bonnes pratiques avec des perspectives diverses, dans un cadre non stabilisé³³.

[50] **Les liens entre la recherche scientifique et le secteur de la petite enfance sont insuffisants pour permettre la diffusion et l'appropriation des connaissances relatives au jeune enfant.** Les chercheurs entendus par la mission regrettent à ce titre que le contenu des formations initiales des professionnels soit disparate, et ne soit parfois pas à jour de l'état de la recherche sur le jeune enfant. Là encore, l'absence de pilotage national clair, qui permette d'associer les chercheurs de la petite enfance à la définition des recommandations de bonnes pratiques professionnelles, à leur suivi et à leur évaluation dans le secteur, constitue un second frein à la diffusion des connaissances, et à leur déclinaison concrète dans les pratiques.

[51] **Le champ reste en outre peu exploré par la recherche française, ce qui pourrait en partie s'expliquer par la déconnexion entre les formations des professionnels et les laboratoires universitaires.** De façon générale, la recherche sur les effets de l'accueil et sur l'incidence de la qualité d'accueil reste limitée au niveau national, en particulier en termes de développement moteur et pré-mathématique³⁴, et sur les effets de l'accueil formel sur les systèmes cérébraux responsables des fonctions socio-émotionnelles et de régulation du stress³⁵. Par ailleurs, les résultats scientifiques reposent pour l'essentiel sur des études américaines, la recherche française étant peu développée dans ce domaine. De ce point de vue, l'étude longitudinale française depuis l'enfance (ELFE) constitue une avancée notable, et fournit un matériau de premier plan, qui a d'ores et déjà permis d'éclairer certains aspects de l'accueil en contexte français. Néanmoins, le fait que la formation des professionnels de la petite enfance soit prise en charge au sein des IFSI, des instituts régionaux du travail social (IRTS) ou de l'éducation nationale, et ne soit rattachée à aucun laboratoire de recherche dédié à la petite enfance, ne favorise pas le développement du champ.

Recommandation n°1 Renforcer l'articulation entre les formations au sein des IFSI et des IRTS et les laboratoires de recherche spécialisés dans la petite enfance

2 La qualité des processus, constitutive de la bientraitance, dans les établissements d'accueil du jeune enfant est particulièrement hétérogène

[52] Au cours de ses investigations, la mission a constaté une très grande disparité des établissements en termes de qualité, et des écarts importants entre les établissements sur tous les plans (qualité du bâti, formation des personnels, moyens budgétaires, réflexivité pédagogique...). Elle restitue ici ses constats sur le niveau de qualité des processus, et sur les risques de dérives dans l'accueil, ces deux aspects dépendant pour beaucoup de la qualité structurelle, dont il est traité plus loin. L'identification des risques et des dysfonctionnements potentiels, qui est l'objet du présent rapport, ne remet pas en cause les projets de grande qualité portés dans un certain nombre d'établissements, et le haut niveau d'engagement de nombreux professionnels, comme la mission le souligne dans les développements consacrés aux ressources humaines.

³³ Une certification Certi'crèche a néanmoins été développée par l'AFNOR, mais en l'absence de référentiel de pratiques national.

³⁴ « Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfants », *op.cit.*, p.80.

³⁵ Allan Schore, *Le grand livre des 1 000 premiers jours de la vie*, *op.cit.*, p.158.

2.1 Les projets d'établissement ont intégré l'ensemble des processus de qualité, mais la mise en œuvre effective de ces processus n'est pas garantie

[53] **Les projets éducatifs des établissements consultés par la mission sont de qualité et reprennent les grands principes généralement admis dans le secteur.** La construction des projets d'établissements fait montre d'une réflexion vivante sur les principes d'éveil et de développement de l'enfant, et accordent une large place au respect du rythme individuel, à la motricité libre et à la stimulation de l'enfant. Les remontées des questionnaires font par ailleurs ressortir le fait que les équipes sont amenées à participer à la construction et à l'actualisation du projet pédagogique³⁶ et que le degré de réflexion pédagogique dans l'établissement est perçu comme bon voire élevé.

[54] **Néanmoins, les projets éducatifs peuvent dans certains cas être peu adaptés à la réalité quotidienne des établissements, et leur incidence sur les pratiques limitée.** Les services de PMI entendus par la mission soulignent ainsi que de nombreux projets présentés pour l'autorisation ne sont pas construits au regard de l'architecture et de l'aménagement de l'établissement, ou du profil des équipes, et peuvent à ce titre relever de discours stéréotypés sur les besoins de l'enfant, dont la déclinaison concrète pose question. Ce type d'approches est notamment favorisé par la constitution des grands réseaux associatifs ou marchands, qui tendent à diffuser des projets d'établissement uniformisés, qui recourent régulièrement à des pédagogies connues du grand public, sans que ces pédagogies renvoient nécessairement à une approche collectivement pensée par les professionnels. Au cours de ses investigations, la mission a ainsi visité plusieurs crèches se présentant comme des « crèches bilingues », alors même qu'aucun professionnel de l'établissement ne parlait de langue étrangère, et que le bilinguisme affiché ne correspondait à aucune pratique réelle, ou consistait à diffuser des enregistrements audios de mots anglais. Dans son enquête relative au secteur des micro-crèches, la DGCCRF³⁷ a déjà constaté le caractère mensonger des activités et références pédagogiques listées dans les projets d'un certain nombre d'établissements, qui utilisent ces références comme des arguments commerciaux.

[55] **L'application des principes pédagogiques des projets, quand elle ne s'accompagne pas d'une réflexion collective suffisante au sein de l'établissement, peut par ailleurs rigidifier les pratiques et entraver la qualité des processus.** La mission a constaté au cours de ses investigations que l'application rigide que faisaient certains établissements de ces principes alors même que les professionnels ne disposaient pas des moyens réels pour les mettre en œuvre, pouvait conduire à des effets dans l'accueil contraires à ceux recherchés (voire constituer un risque de maltraitance institutionnelle³⁸). Les établissements dans lesquels les principes pédagogiques permettaient d'améliorer la qualité d'accueil étaient ceux où une réflexion pédagogique régulière et des moyens adéquats, y compris sur le plan bâti, soutenaient le travail des équipes au quotidien.

³⁶ La mission a distingué, au sein de son questionnaire, le projet d'établissement, dont la formalisation est obligatoire pour la procédure d'autorisation, et le « projet pédagogique », terme communément employé par les professionnels du secteur pour désigner la déclinaison effective du projet d'établissement dans le quotidien des pratiques.

³⁷ <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/prix-et-contrats-des-micro-creches-la-dgccrf-enquete-pour-garantir-une-meilleure-information>, document en pièce jointe de ce rapport

³⁸ Définie par la commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance « lorsque des situations de maltraitance résultent, au moins en partie, de pratiques managériales, de l'organisation et/ou du mode de gestion d'une institution ou d'un organisme gestionnaire, voire de restrictions ou dysfonctionnements au niveau des autorités de tutelle sur un territoire, on parle de maltraitance institutionnelle.

2.2 La qualité des processus se heurte à des contraintes de personnel et d'organisation

[56] **La qualité des interactions individuelles et la sécurisation affective de l'enfant sont tributaires des contraintes de l'établissement, et sont directement liées aux critères de qualité structurelle.** L'analyse des réponses au questionnaire adressé aux professionnels souligne qu'un nombre important d'entre eux estiment ne pas être en mesure de construire un environnement affectif sécurisant pour les enfants. Plusieurs éléments peuvent nuire à cette sécurisation :

- Les contraintes de personnel et de structure, qui réduisent le temps consacré au lien individuel avec l'enfant, et donc aussi la capacité à entretenir avec lui des interactions verbales et non verbales stimulantes. Ces contraintes peuvent conduire les professionnels à travailler « à la chaîne », terme largement remonté dans les enquêtes « professionnels », ce qui tend à reconduire le modèle ancien du geste technique. La mission a ainsi pu constater dans plusieurs établissements des moments de change réalisés de façon mécanique, sans parler à l'enfant et parfois sans le regarder, et sans que ce moment soit mis à contribution pour la construction d'un lien singulier à l'enfant ;
- Selon les chercheurs entendus par la mission, la diffusion au sein du secteur des fondements de la théorie de l'attachement reste par ailleurs insuffisante, un manque particulier étant également identifié sur la compréhension du sommeil et des pleurs, et sur la façon d'accompagner ces deux aspects.

[57] **Le rythme individuel de l'enfant peine à être respecté.** Tandis que ce principe est inclus dans la quasi-totalité des projets (de façon différenciée selon les âges, avec une capacité progressive à s'adapter à un temps collectif), l'activité des professionnels est en réalité une activité séquencée et très contrainte, qui repose sur un enchaînement parfois minuté de tâches (repas, sommeil, change) et laisse peu de place aux différences de rythme des enfants³⁹. S'agissant du sommeil, l'organisation des plannings peut rendre difficile la prise en charge d'enfants qui ne dormiraient pas sur le temps de sieste collective, d'autant que le temps de pause des professionnels est généralement réglé sur le temps de sieste : dans la majorité des établissements visités par la mission, l'enfant qui ne dort pas sur ce temps est invité à rester dans son lit. S'agissant du rythme du repas, le respect du rythme de l'enfant et l'accompagnement à l'autonomie supposent que le professionnel dispose d'un temps suffisant pour cet accompagnement individuel, ce qui n'est pas garanti dans l'enchaînement des tâches, en particulier pour les nourrissons. Au terme de ses investigations, la mission considère que le respect du rythme individuel de l'enfant relève dans de nombreux cas du discours, promu dans les projets éducatifs, alors même que les contraintes structurelles et les pratiques organisationnelles sont incompatibles avec la mise en œuvre effective d'un tel principe. En l'état actuel des choses et des normes, le rythme de l'enfant tend dans bien des cas à se moduler sur les contraintes d'organisation et de personnel plutôt que l'inverse. Dans les remontées du questionnaire « professionnels », de nombreux répondants s'accordent à dire qu'« ils ne peuvent accorder individuellement à chaque enfant le temps dont il a besoin ».

Remontées des questionnaires : le respect du rythme de sommeil de l'enfant

Le respect du rythme de l'enfant s'avère particulièrement difficile à respecter au regard des nuisances sonores, de la promiscuité dans les dortoirs, du taux d'encadrement qui impose un cadencement de la journée (repas, sieste). L'impact sur le sommeil est souligné.

³⁹ Les observations faites par la mission au cours de ses investigations rejoignent sur ce point le travail d'observation par l'immersion conduit par Anne-Lise Ulmann, « Le travail en crèche à partir de l'invisible », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 2013/1, p.193-206.

« Les locaux ne permettent pas le respect total du rythme de chaque enfant surtout par rapport au sommeil et au bruit. » ; « Le rythme de l'enfant est respecté dans la limite de la collectivité. Il faut parfois réveiller un enfant pour qu'il ne mette pas en difficulté la bonne organisation de la journée car les effectifs du personnel ne permettent pas l'individualité. Lorsque nous sommes 2 adultes pour 11 enfants et qu'il faut enchaîner les levés, changes, goûters et les premiers départs, le ménage de la salle du repas, les machines à laver... il n'y a pas la place à la désorganisation » ; « Parfois le manque de temps ou de place (notamment dans les dortoirs) ne nous permet de respecter le rythme de sommeil comme nous aimerions pouvoir le faire » ; « 2 chambres pour 12 à 14 enfants (115%) le rythme de sommeil des enfants n'est pas respecté en raison de la trop grande proximité des enfants dans la chambre. » ; « Il est très difficile de respecter le rythme individuel d'un enfant dans le cadre d'une structure où tous les âges sont mélangés : temps d'activités contraints pour les plus grands donc peu d'autonomie dans les activités, bruits pour les plus jeunes. Obligation pour les grands de toujours faire attention aux plus petits qui se déplacent au sol » ; « Le rythme individuel est respecté du mieux possible. C'est plus facile sur le groupe des bébés mais la collectivité et les taux d'encadrement ne permettent pas toujours de respecter les besoins individuels des plus grands (sieste, repas...) »

[58] **La motricité libre peut être entravée par l'organisation des établissements et les contraintes du personnel.** Ce principe, selon lequel l'enfant doit pouvoir exercer son énergie motrice sans être contraint dans ses mouvements, et que les postures ne doivent pas être forcées, fait l'objet d'un large consensus, et inspire toutes les démarches d'accueil. **Certains établissements ont notamment pu le mettre en œuvre par le biais d'espaces modulaires, d'une pédagogie de l'itinérance ludique, ou encore d'une pédagogie de plein air inspirée des pratiques des pays nordiques : la mission a constaté sur ce plan de nombreuses initiatives qui paraissent très porteuses, et un travail croissant sur ces enjeux.** Néanmoins, la mission constate dans des établissements visités que les professionnels cherchent à interdire aux enfants de courir dans l'espace de vie (« On ne court pas dans la crèche ! ») : en particulier, le mouvement turbulent et énergique des groupes de moyens (1 à 2 ans) peut mettre sous tension les professionnels, qui doivent gérer un niveau élevé de bruit et d'agitation, en maintenant une vigilance constante aux risques de chutes, de morsures, de prise de risque etc. Par conséquent, un espace qui n'a pas été spécifiquement pensé pour permettre l'expression de l'énergie motrice des enfants peut contribuer à accroître l'agitation du groupe et l'épuisement des professionnels.

[59] **La richesse d'expériences offerte à l'enfant et l'accès à l'extérieur sont inégaux, en particulier pour les nourrissons, pour qui l'accueil collectif s'assimile dans bien des cas à un confinement.** S'agissant de l'extérieur, la réglementation a progressé dans les normes imposées sur ce point (présence d'un extérieur ou protocole pour permettre les sorties régulières). Néanmoins, la mission n'a visité presque aucun établissement au cours de ses investigations où les nourrissons profitaient régulièrement de l'extérieur, et a vu peu d'établissements qui s'organisaient pour permettre les sorties hivernales. Ce constat n'est pas entièrement indépendant des contraintes de personnel, dans la mesure où l'habillage et le déshabillage des enfants mobilisent beaucoup de temps en hiver (manteaux, gants etc.), mais relève également d'habitudes professionnelles et culturelles qui nécessiteraient d'être retravaillées dans les formations et dans l'accompagnement de la PMI. En effet, des gestionnaires et des professionnels rencontrés indiquent que certaines PMI ne sont pas nécessairement aidantes vis-à-vis de ces questions, et peuvent contraindre les sorties par un niveau de préoccupation sécuritaire qui peut paraître excessif (« ne pas sortir après la pluie car le sol est humide », « ne pas sortir dans le jardin s'il y a des feuilles mortes » ...).

[60] **L'intention pédagogique des professionnels peut être entravée par les contraintes de personnel autant que par un manque de formation et de temps consacré à la réflexion sur les pratiques.** Au cours de ses investigations, la mission a constaté que les contraintes de personnel et l'application stricte de pédagogies ressenties comme des contraintes externes pouvaient en effet entraîner deux dérives opposées chez les professionnels : une suractivité induite par l'enchaînement des tâches, qui laisse peu de place à l'observation et à l'accompagnement des enfants, ou une attitude

d'attente et d'application de protocoles qui peuvent vider de sens la relation à l'enfant et plonger le professionnel dans l'ennui⁴⁰. **Préserver une posture d'observation active, qui accompagne l'enfant dans ses expérimentations, suppose par ailleurs une bonne compréhension de ce qui se joue pour l'enfant à ses différents stades de développement**, et de la façon d'appréhender ce développement dans les pratiques. De ce point de vue, plusieurs points de progression peuvent être soulevés :

- Les temps de réflexion collective, de prise de recul sur les pratiques et de formation continue sont insuffisants ;
- L'appréhension des fondements scientifiques de l'observation et de l'intention pédagogique est trop peu diffusée parmi les professionnels selon les spécialistes entendus par la mission. De ce point de vue, le renforcement du lien entre la recherche et les instituts de formation, autant que le pilotage national de la qualité en lien avec les derniers acquis de la recherche constituent des objectifs prioritaires.

Remontée des questionnaires : situations de handicap

Questionnaires en direction des directeurs :

Un peu plus de la moitié des directeurs répondants déclarent accueillir des enfants en situation de handicap, ils estiment que leurs équipes ne sont pas assez formées.

« Les professionnels sont souvent livrés à eux-mêmes lors de l'accueil d'enfants en situation de handicap » ;
 « Nous accueillons depuis l'ouverture de la crèche des enfants en situation de handicap. Nous n'avons pas de personnel en plus, pas de formation spécifique, pas de matériel spécifique. L'argument souvent avancé est "que l'enfant à la crèche doit être accueillis comme n'importe quel autre enfant". Mais au quotidien cela n'est pas faisable en collectivité. » ; « Des AVS dans les crèches svp !!! Quand un pro est accaparé avec l'enfant porteur de handicap...l'autre se retrouve avec 15 enfants !!! » ; « Nous avons dans le réseau et sur le département un dispositif pour nous accompagner sur l'accueil d'enfant handicapé, en lien avec la famille pour répondre au projet de l'enfant. »

Questionnaire en direction des parents :

Environ la moitié des parents d'enfants en situation de handicap ayant répondu jugent l'accueil et l'accompagnement de leur enfant de qualité :

« Je trouve que ma fille est accueillie de manière très chaleureuse. Malheureusement, j'aurais aimé un personnel davantage formé ou avoir la possibilité d'avoir une référence en permanence avec ma fille. A 18 mois elle n'a aucune motricité et je pense qu'elle n'est pas assez stimulée par les équipes. Comme elle ne se plaint pas, ils ont tendance à la laisser sur un tapis et à s'occuper des autres enfants qui sont eux en demande. » ; « Le personnel est au top ! A l'écoute de l'évolution et des besoins de notre enfant en situation de handicap. Les relais avec la pmi / camps / psychomotricienne / crèche se fait parfaitement bien ! Nous sommes ravis. Le seul bémol, le matériel non adapté à notre enfant, nous apportons donc du matériel de la maison. Ce n'est pas idéal mais c'est la solution rapide que nous avons trouvé en coordination avec la crèche. » ; « La crèche ne souhaite s'adapter que dans une certaine limite. Elle pose son cadre et nous rappelle que la crèche n'est pas obligatoire et que nous avons la chance qu'ils acceptent notre enfant. Ils nous renvoient au fait que la crèche est un mode de garde collectif qui ne peut, que dans une certaine limite, faire de l'individuel. Si notre enfant ne peut pas suffisamment entrer dans ce collectif alors nous devons enlever notre enfant et nous tourner vers un autre mode de garde. Voilà le discours qui plane au-dessus de la tête de notre enfant. » ; « L'équipe est bienveillante, mais je pense que mon enfant n'est pas beaucoup stimulé par rapport à son handicap. On reste plus sur un mode de garde. »

⁴⁰ A. L. Ulmann, dans ses propres travaux d'immersion et d'observation, parle à ce propos de « désontanésiation », qui accompagne la construction de la posture professionnelle.

[61] **Le soutien à la parentalité paraît trop peu investi en population générale**⁴¹. La mission a constaté que les temps de transmission parents/professionnels étaient très protocolisés autour de questions d'hygiène et de soin, sur le modèle médical de la continuité de soins, et que les échanges sur le développement de l'enfant, ainsi que l'accompagnement des parents dans leur parentalité étaient peu développés. Là encore, ces deux aspects, essentiels pour la qualité de l'accueil, requièrent que le temps nécessaire à l'observation pédagogique d'une part, et à un véritable travail avec les parents, puisse être déployé. La mission revient plus loin sur les transformations des modalités de financement nécessaires pour que ces temps puissent être mieux pris en compte au sein des structures.

Remontées des questionnaires : Liens avec les parents et parentalité

Questionnaires en direction des directeurs :

Les conseils de parents / parents délégués sont mis en place dans moins d'un quart des établissements dirigés par les répondants. Plusieurs thèmes émergent :

- **Difficultés à ménager un temps et des conditions suffisantes à des transmissions suffisantes :** « Les pointages informatisés mettent de la pression sur les familles et les professionnelles pour ne pas dépasser et ne pas être facturés en supplément » ; « Transmissions courtes car flux de parents et ratio adulte/enfants diminué matin et soir » ; « lorsqu'il n'y a que deux professionnelles le soir, une à l'entretien (ménage) et l'autre aux transmissions, il est difficile de "faire attendre" le parent, et de respecter une confidentialité dans les échanges » ;
- **Exemple de co-éducation :** « Chez nous, les parents font partie intégrante de la crèche, ils sont invités à rentrer dans l'espace de vie, le matin ou le soir selon leurs temps et leurs envies. Le matin un papa reste régulièrement pour donner le petit-déjeuner à sa fille avant de partir au travail, un autre lisait une histoire avant de dire au revoir. Le soir, une maman rentre et allaite sa fille avant de repartir. »
- **Les conseils des parents sont peu nombreux et les parents exprimeraient plus d'intérêt pour les moments festifs, cafés-crèches... :** « Pas de conseil de crèche, mais une première réunion de rentrée avec les parents pour répondre à leurs questions, présenter les projets et faire un rappel du règlement de fonctionnement. Projet notamment de proposer des ateliers parents- enfants. Certains parents ayant déjà proposé, mis en place des ateliers (musique, conte...) »

Questionnaires en direction des professionnels :

Plus de la moitié des professionnels répondants qualifient de très bonne la qualité de leurs relations avec les parents

- **Importance du soutien à la parentalité :** « Le soutien à la parentalité et la création d'un lien de confiance avec les parents vont être déterminants pour l'enfant, pour qu'il se sente bien à la crèche. C'est un temps essentiel. Tous les professionnels devraient être formés car ils sont amenés à faire des transmissions dès leur prise de poste. » ; « Certains parents sont débordés, épuisés, ont une pression énorme par rapport à l'éducation de leur enfant et le regard de la société où il faut être parfait sur tous les plans (personnel et professionnel). »
- **Soutien à la parentalité, formation et posture professionnelle :** « L'accompagnement de la parentalité nécessiterait je pense beaucoup plus de formation. Certaines familles ayant un vécu spécifique sont dans des mécanismes qui demandent un certain accompagnement qui ne peut s'improviser... (violence conjugale, grande précarité...) » ; « Nous étions dans le jugement et les injonctions aux parents. Depuis j'ai suivi une formation en soutien à la parentalité et j'ai compris que des relations d'incompréhension étaient dues à notre posture professionnelle ».

⁴¹ La mission ne s'exprime pas sur le soutien à la parentalité mis en œuvre dans des crèches associatives portant un projet social spécifique ou dans les crèches AVIP, sur lesquelles elle n'a pas conduit d'analyse approfondie.

- **De nombreux parents considèreraient la crèche comme un mode de garde et non d'accueil :** « Beaucoup de parents ne reconnaissent pas notre métier, on est là pour « jouer avec leurs enfants » pendant qu'eux ils travaillent. » ; « Nous ne sommes pas vues à notre juste valeur, alors que derrière tout ça il y'a un travail énorme pour prendre soin de leur enfant ! »
- **Organisation de temps de rencontres individuels et collectifs avec les parents :** « La structure ne nous permet pas d'accueillir les parents en intimité et de pouvoir prendre le temps d'échanger avec eux. » ; « Le soutien à la parentalité devrait être beaucoup plus approfondi, le temps manque pour faire cela il faudrait des moments dédiés, par exemple des soirées ou même des rendez-vous individuels ».

Questionnaire en direction des parents :

Un peu moins de la moitié des parents répondants sont entièrement d'accord pour affirmer que ce que leur disent les professionnels les aide dans leur vie de parent au quotidien.

3 Le risque de dérives et de maltraitance est insuffisamment considéré et maîtrisé

3.1 La maltraitance reste un impensé de l'accueil collectif, qui présente pourtant les mêmes facteurs de risque que tout accueil de personnes en situation de grande dépendance

3.1.1 La prise en compte de la maltraitance dans le secteur de l'accueil collectif paraît faible

[62] **La maltraitance en institution reste en grande partie un impensé pour les parents comme pour les responsables**, plusieurs gestionnaires et fédérations rencontrés par la mission allant jusqu'à affirmer qu'il n'y a pas de maltraitance dans les crèches. Cette conviction repose sur le sentiment que le contrôle entre professionnels au sein des établissements suffit à prévenir les maltraitances : le fait qu'il s'agisse d'un univers presque entièrement féminin et orienté vers les bébés ne paraît pas non plus étranger à cette croyance. De plus, les cris, le bruit, la violence, les morsures, qui font partie intégrante de ce type d'accueil et du quotidien des professionnels, et peuvent susciter de nombreuses émotions négatives chez les adultes en situation d'accueil, semblent largement passées sous silence.

[63] **Les formations et les réflexions sur la maltraitance au sein du secteur concernent de façon très majoritaire le repérage et le signalement des maltraitances intrafamiliales.** Cette question est bien identifiée dans les référentiels de formation des différentes professions de la petite enfance, mais la question spécifique des risques de maltraitance au sein des établissements et des moyens pour y faire face n'est pas visée par ces documents⁴². Néanmoins, l'enjeu a été en partie abordé à travers la notion de « douces violences », diffusée par les travaux de Christine Schuhl, à partir de l'ouvrage *Vivre en crèche. Remédier aux douces violences*, dont la première publication date de 2003. Les « douces violences », auxquelles les professionnels du secteur ont été largement sensibilisés, renvoient à une large gamme de violences, qui englobent les punitions humiliantes (mettre à l'isolement, obliger l'enfant à rester assis sur sa chaise...), les propos dévalorisants (« tu pues », « t'es moche », « t'es comme ta mère »...), les gestes brutaux (tirer l'enfant par le bras), le manque d'explications à l'enfant des gestes qui sont faits sur lui (changer la couche de l'enfant sans

⁴² La mission a néanmoins pris connaissance, au sein de municipalités engagées sur ces questions, de documents de formation approfondie sur la prévention de la maltraitance et la promotion des bonnes pratiques au sein des établissements.

le lui expliquer et sans le regarder, moucher l'enfant « par derrière » sans le prévenir...). Ce concept a permis de sensibiliser au fait que des pratiques professionnelles quotidiennes et non interrogées pouvaient constituer des violences pour les enfants, et un risque de dérive insidieuse vers des faits de maltraitance. C'est notamment sur ce risque de dérives à partir de pratiques inadaptées que sont construites des formations aux douces violences que la mission a pu consulter.

[64] **Néanmoins, le concept de « douces violences » a pu faire naître le risque d'euphémiser les difficultés**, en distinguant de façon nette ces pratiques de la maltraitance, des entreprises de crèche ayant souligné auprès de la mission que les douces violences n'étaient en aucun cas de la maltraitance, ce qui conduit en retour à banaliser ces pratiques.

3.1.2 La loi du 7 février 2022 et les protocoles relatifs à la maltraitance devraient permettre de premières avancées sur la question

[65] **La définition de la maltraitance a été inscrite dans le code de l'action sociale et des familles** par la loi du 7 février 2022, qui résulte des travaux de consensus de la commission nationale pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance. En application des dispositions du chapitre IX du CASF (« Maltraitance »), **« la maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations. »**

[66] Conformément à cette définition :

- **Le défaut d'intentionnalité ou de violence ne fait pas obstacle à la qualification de maltraitance.** Ainsi, un certain nombre de pratiques qualifiées de « douce violence », employée pour indiquer que la violence n'est pas accomplie avec un sentiment de haine ou une volonté de nuire, entrent dans le champ de la maltraitance ;
- **La maltraitance ne concerne pas uniquement des situations de violence mais également des faits de négligence, y compris de façon ponctuelle.** Ainsi, le manque de soin apporté aux enfants, du fait des contraintes qui pèsent sur le personnel et sur la structure, entre dans le champ de la maltraitance ;
- **La qualification de maltraitance dépend des conséquences des faits concernés, la maltraitance étant notamment caractérisée lorsque ces faits « portent atteinte au développement » de la personne.** Or, l'accueil de la petite enfance représente de ce point de vue une zone de risque particulière, dans la mesure où des violences ou négligences qui pourraient relever pour un adulte du désagrément peuvent avoir pour de très jeunes enfants des incidences sérieuses sur le développement cérébral⁴³.

⁴³ Les neurosciences ont apporté sur ce point des éclairages décisifs, en particulier en ce qui concerne la toxicité du cortisol, hormone du stress, sur le cerveau. Legendre Alain ENVIRONMENTAL FEATURES INFLUENCING TODDLERS' BIOEMOTIONAL REACTIONS IN DAY CARE CENTERS ENVIRONMENT AND BEHAVIOR, Vol. 35 No. 4, July 2003 523-549

[67] De ce point de vue, **la mise en place de protocole de lutte contre la maltraitance dans les EAJE et en cours d'élaboration au moment de la rédaction du présent, peut constituer une avancée significative.** Cette démarche est conduite en application du décret n°2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil du jeune enfant, qui dispose qu'est annexé au règlement de fonctionnement « un protocole détaillant les conduites à tenir et les mesures à prendre en cas de suspicion de maltraitance ou de situation présentant un danger pour l'enfant » (CSP, art. R. 2324-30-II, alinéa 4). Ces protocoles permettront de clarifier les conduites à tenir, **si la maltraitance au sein des établissements est spécifiquement visée et travaillée dans les protocoles concernés.** La mission note que cette question a été intégrée dans les protocoles finalisés qui lui ont été transmis par certains gestionnaires : les services de PMI devront veiller à ce que ce soit le cas dans l'intégralité des documents présentés.

3.1.3 En effet, l'accueil de jeunes enfants présente des risques similaires voire supérieurs aux risques constatés dans tous les lieux d'accueil de personnes vulnérables ou dépendantes (mineurs et majeurs protégés, personnes âgées, personnes en situation de handicap...)

[68] **Ce type d'accueil soumet tout individu, quel qu'il soit, à des risques de dérives.** L'accueil de personnes dépendantes est en effet une situation dans laquelle un individu est placé en situation de pouvoir vis-à-vis d'une personne en incapacité de se défendre, et, dans le cas de plus jeunes enfants, de s'exprimer. Le professionnel en situation de pouvoir et d'autorité doit accomplir, dans le temps compté de l'activité institutionnelle, un certain nombre d'actes pour la personne dépendante, que cette personne accepte de bon gré, ou vis-à-vis desquels elle résiste ; il doit également gagner la confiance et l'attachement de la personne, qu'elle accorde ou refuse. Cette situation soumet le professionnel à diverses formes d'émotions négatives (exaspération, humiliation d'être refusé, frustration) qui peuvent le conduire à faire preuve, à des degrés divers, de violence ou de négligence à l'égard de la personne. Le risque de maltraitance ne tient pas par conséquent uniquement aux caractéristiques individuelles du professionnel mais à la relation de soin et d'accompagnement en elle-même. Les éléments d'organisation institutionnelle peuvent venir amplifier ce risque ou au contraire l'atténuer, voire le prévenir. Les établissements d'accueil de personnes vulnérables et dépendantes ne peuvent donc nier la maltraitance, mais doivent chercher à mettre en place les conditions nécessaires pour la prévenir, diminuer le niveau de risque, la repérer, la traiter et la signaler.

[69] **A ce titre, les risques de maltraitance dans la relation d'accueil ne peuvent être rejetés du côté de la pathologie psychiatrique,** en présumant que les professionnels qui réalisent des actes de violence ou de négligence, à des degrés divers, le feraient uniquement en raison de déséquilibres psychiques. Ce type de discours, tenu à la mission par plusieurs responsables et gestionnaires auditionnés, ne permet pas d'œuvrer à une meilleure prévention et prise en compte des risques de maltraitance.

3.1.4 Les facteurs de risque tiennent à la dégradation des conditions de travail, à une insuffisance de formation, au manque de temps de réflexion et d'élaboration sur les pratiques et une culture insuffisante du signalement

[70] Les maltraitements individuelles ne peuvent être détachées de la maltraitance institutionnelle, définie par la commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance comme résultant, « au moins en partie, de pratiques managériales, de l'organisation et/ou du mode de gestion d'une institution ou d'un organisme gestionnaire, voire de restrictions ou de dysfonctionnements au niveau des autorités de tutelles sur un territoire ». Néanmoins, comme

l'indique la commission nationale, « le fait que la responsabilité institutionnelle soit engagée n'exclut pas que la responsabilité d'une ou de plusieurs personnes soit également engagée. »

[71] Ainsi, **des conditions de travail dégradées peuvent constituer un risque de premier plan du point de vue des dérives dans les pratiques professionnelles**. Cette dégradation peut notamment prendre les formes suivantes :

- **Un rythme de travail séquencé, « à la chaîne », qui vide l'activité de son sens, favorise la négligence, et priorise les contraintes de réalisation de l'activité vis-à-vis des besoins de la personne accueillie.** La pression des horaires (heure fixe de déjeuner, de change, de coucher...) participe notamment à cette prééminence de la logique institutionnelle sur la réponse individualisée aux besoins⁴⁴. Une telle dérive peut être renforcée par des logiques de rentabilité qui semblent transformer l'activité en gestion de flux, voire limiter la réponse aux besoins de l'enfant dans des logiques économiques (pression pour limiter le nombre de couches ou de gants utilisés par jour, quantité insuffisante de l'alimentation...);
- **Un management dysfonctionnel, qui n'accueille pas les doutes et les erreurs des professionnels, mais favorise une injonction au « paraître ».** De tels dysfonctionnements renforcent chez les professionnels le sentiment de devoir « maîtriser » les enfants pour apparaître comme un bon professionnel, et entravent la capacité des équipes à passer la main ou à exprimer leur épuisement. Ce type d'injonctions, lorsqu'elles existent, peuvent être particulièrement nettes dans le rapport aux parents, et dans l'exercice quotidien de la transmission.
- **Des facteurs de stress (niveau sonore, sur mobilisation) qui diminuent les capacités de recul des professionnels** et accentuent la réaction aux désagréments causés par les enfants (pleurs, sollicitations intempestives, cris, violence...).

[72] Du côté des professionnels, **le risque peut tenir à un manque de recul et de réflexion sur les pratiques**, qui peut prendre sa source dans différents facteurs :

- **Un niveau de formation initiale relativement faible pour certaines catégories de professionnels**, qui ne permet pas suffisamment d'interroger les réactions du professionnel vis-à-vis de l'enfant, et le lien entre ces réactions et l'histoire personnelle du professionnel⁴⁵ ;
- **Du fait d'une formation insuffisante, un manque de connaissances pour comprendre ce qui se joue dans les réactions des enfants**, ce qui peut conduire à percevoir comme une indiscipline, une résistance ou une provocation des comportements qui correspondent aux stades du développement de l'enfant, et à formuler des injonctions incohérentes (*voir sur ces deux aspects les développements consacrés à la formation, et les développements consacrés à la diffusion des connaissances scientifiques dans le secteur de la petite enfance*);
- **Un temps insuffisant consacré à la prise de recul sur les pratiques, à l'analyse de la pratique, à la supervision et à la formation continue** (*voir sur ce point les développements consacrés à la qualité et les développements consacrés au financement du temps hors enfant*).

⁴⁴ De ce point de vue, les expériences de « journée sans horloge » ou de « semaine sans horloge » ont contribué à montrer à quel point la disparition des préoccupations liées aux horaires pouvait diminuer le niveau de tension dans les sections et favoriser la qualité du lien et de la relation des adultes à l'enfant.

⁴⁵ Noémie Dalla Palma, « L'utilité des neurosciences du développement de l'enfant pour comprendre et prévenir les maltraitances dans les structures d'accueil de l'enfance », Cortica, 2022. 1(2) 355-376.

[73] **Un troisième facteur de risque peut tenir aux difficultés de repérage et de traitement des actes maltraitants** du fait :

- **D'une banalisation de faits de violence** qui finissent, à force d'être intégrés dans les équipes, par être perçus comme « ordinaires » ;
- **D'une peur pour le professionnel de dégrader les relations d'équipe** ou d'apparaître comme un délateur s'il en réfère à la direction ou aux autorités extérieures ;
- **Du manque d'espaces dans lesquels ces questions peuvent être abordées de façon apaisée**, par l'intermédiation d'un tiers, notamment au moment de l'analyse de la pratique professionnelle ;
- **Du manque d'identification des circuits d'alerte**, pour les professionnels (signalements⁴⁶) comme pour les parents (réclamations). La PMI est peu identifiée par les parents comme un relais, les parents pouvant être conduits à retirer leur enfant ou à ne pas agir lorsque le comportement des professionnels ou des enfants est pour eux source d'inquiétude, ou à adresser une réclamation à la mairie, qu'ils identifient comme responsable. Certains gestionnaires de grands réseaux (publics, associatifs et marchands) ont mis en place des voies de signalement et de traitement internes, ce qui est une démarche positive, mais ces dispositifs ne sauraient se substituer aux démarches de signalement et réclamations aux autorités de contrôle.

3.2 Les questionnaires adressés aux professionnels ont permis de dresser une typologie des faits de maltraitance dans les établissements d'accueil du jeune enfant, comparable à celle de tout accueil de personnes dépendantes

[74] L'approche des risques de maltraitance a été conduite en quatre phases par la mission :

- Les visites d'établissements ont permis un premier repérage de facteurs de risque et de dysfonctionnements susceptibles de nourrir des dérives dans l'accueil ;
- Les auditions des professionnels, des chercheurs et des associations ont conduit à affiner le regard des inspecteurs dans leurs visites et à préciser le type de pratiques et organisations qui pouvaient être constatées dans les établissements ;
- Le questionnaire de la DGCS auprès des PMI a fait remonter les maltraitances constatées par les contrôleurs locaux, à des niveaux de gravité divers, et le type de difficultés ayant pu donner lieu à des injonctions ou fermetures ;
- **Les remontées du questionnaire destiné aux professionnels ont permis à la mission de recueillir un nombre important de témoignages anonymes de faits de maltraitance, ponctuels ou durables, intentionnels ou non.**

[75] La matière importante dont disposent les inspecteurs à l'issue des remontées des questionnaires a justifié qu'une place spécifique leur soit accordée dans la présente typologie. Néanmoins, les faits remontés dans ces questionnaires ne présentent pas de divergence avec les

⁴⁶ Le terme « signalement » n'est pas employé ici au sens qui lui est donné en matière de protection de l'enfance, et ne renvoie pas au signalement judiciaire mais de façon plus large aux remontées aux autorités administratives.

constats et remontées des autres phases d'investigation (visites, auditions, questionnaire auprès des PMI).

[76] **Un quart des répondants au questionnaire « professionnels » ont indiqué avoir déjà travaillé dans un établissement qu'ils considéraient comme maltraitant à l'égard des enfants, et la mission a recueilli plus de 2 000 témoignages de situations de maltraitance. Ceci ne signifie toutefois pas qu'un quart des établissements connaîtraient des faits de maltraitance : une telle interprétation serait abusive et erronée.** En effet, la mission n'est pas en mesure de conduire un retraitement de ces données anonymes, ni d'assurer la représentativité de ces éléments, et ne peut indiquer un chiffre de prévalence de ces faits dans les établissements.

[77] **L'ensemble de ces témoignages doivent par conséquent être compris comme une mise en lumière des zones de risque et des types de maltraitance possibles dans le secteur, pour permettre la mise en place de mesures de prévention et de traitement adaptées, et non comme une détermination du niveau de risque.** En tout état de cause, le niveau de risque ne peut être approché qu'en creux, par les facteurs de qualité et les mesures de prévention. Une recension objective des faits de maltraitance n'est envisageable que par le biais des faits ayant donné lieu à un traitement des autorités administratives et judiciaires, et ne préjuge nullement de la prévalence effective de la maltraitance.

[78] La mission a dressé une typologie des faits décrits dont elle restitue ici les principaux aspects.

[79] **Les catégories ayant fait l'objet de remontées les plus importantes sont : la négligence, la violence physique et psychologique, et le forçage alimentaire.** La mission a fait le choix de créer une catégorie spécifique distincte de la violence physique pour ce dernier fait, dans la mesure où il a fait l'objet d'un nombre important de témoignages.

[80] Les faits remontés constituent des exemples des formes que peut prendre la maltraitance dans les établissements, et dont elle restitue ici des extraits à titre illustratif.

[81] **Comme l'a souligné la commission nationale sur la maltraitance, les faits de maltraitance individuelle prennent en grande partie leur source dans des éléments de maltraitance institutionnelle.** La mission restitue également un certain nombre de verbatim issus des réponses aux questionnaires, et classés selon la typologie des sources de maltraitance institutionnelle adoptée par la commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance.

Quelques exemples caractéristiques de la négligence, du travail à la chaîne et de la prévalence d'une logique quantitative

« Devoir choisir qui dormira dans un lit car il n'y a pas assez de lits pour tous au moment de la sieste, enfants oubliés dans une salle ou même retrouvé sur le parking par son parent » ; « Des professionnels qui ne changent pas les couches des enfants car cela implique de devoir surveiller le groupe, des professionnels qui mangent les goûters des enfants si tôt qu'il n'y en a plus suffisamment pour les enfants » ; « Des bains donnés en 2 min car plus le temps, des enfants oubliés sur les toilettes » ; « absence de prise en compte des besoins de l'enfant à cause d'une organisation basée sur le rythme des postes des professionnels » ; « au vu des normes d'accueil par adulte qui datent de l'après seconde guerre mondiale, aujourd'hui totalement obsolètes, au vu du nombre légal de personnel qualifié, je considère que tous les accueils collectifs sont actuellement inadaptés, ne répondent pas aux besoins des enfants et sont par conclusion maltraitants à leur égard comme à celui de nombreux professionnels » ; « s'il y a des changes, les enfants devaient rester avec les couches souillées en attendant du renfort » ; « impossibilité d'accompagner un enfant aux wc qui a donc dû aller à la salle en plein milieu de la section » ; « parquer les enfants pour pouvoir faire le ménage » ; « la seule chose à laquelle on pense c'est faire du chiffre, la vraie usine » ; « il y a quelques mois un bébé a vomi à force de pleurer parce que personne n'était disponible pour répondre à ses pleurs » ; « j'ai vu des enfants partir à 17h30 avec la même couche que le matin, parce qu'il ne pleurait pas et il n'était pas prioritaire sur la liste des besoins. Nous ne répondions qu'aux besoins primaires et souvent nous finissions la journée en pleurs, en train de donner un biberon à un enfant par frustration de mal faire notre travail » ; « le côté commercial beaucoup trop présent et l'équipe prisonnière des protocoles trop lourds à mettre en place au détriment de l'accueil et l'accompagnement des enfants » ; « usine à bébé, machine à fric » ; « Des enfants qui s'endorment d'épuisement là où ils sont par manque de personnel. Des collègues qui pleurent dans les couloirs, à cause de la fatigue et du stress accumulé » ...

Quelques exemples caractéristiques de l'absence de réponse aux pleurs

« Des bébés de 4 mois qui hurlent de faim, de sommeil, besoin d'être rassurés et doivent attendre, en silence si possible » ; « Des enfants qui se réfugient dans le sommeil, qui pleurent longtemps car ils ont faim et s'endorment à bout de fatigue » ; « coucher un enfant parce que la collègue ne le supporte plus dans la section » ; « des enfants laissés en pleurs jusqu'à ce qu'ils s'endorment d'épuisement » ; « autant qu'il pleure dans son lit il gêne moins le groupe de toute façon on est pas dispos » ; « enfermer un enfant dans la salle de change pour qu'il se calme » ; « laisser pleurer des enfants pour qu'ils s'endorment de fatigue » ; « laisser un enfant pleurer au motif qu'il faut qu'il apprenne qu'on ne peut pas s'occuper que de lui » ; « laisser pleurer les enfants qui ne voulaient pas dormir dans un couloir (plutôt un placard car il y avait que le lit qui tenait) car c'était l'heure de la sieste, des collègues qui hurlaient sur les enfants qui n'avaient pas dormi en leur disant 'tais-toi tu n'avais qu'à dormir', laisser pendant plus de 1h dans leur lit malgré qu'il ne dormait pas pour les grands » ; « laisser pleurer un enfant dans la salle de sieste jusqu'à ce qu'il en vomisse », « mettre au lit des enfants qui n'ont pas sommeil et les laisser pleurer jusqu'à ce qu'ils s'endorment (dixit de la part d'un professionnel : quand il aura assez pleuré il s'endormira bien) » ; « mettre des enfants de plus de 2 ans dans des chaises hautes pour qu'ils ne bougent plus, mettre un enfant qui pleure beaucoup seul dans le dortoir plus de 20 min pour qu'il se calme » ; « mettre un enfant dans un lit en interdisant à l'équipe d'aller le chercher sous prétexte 'qu'il hurle ici ou dans le lit c'est pareil' » ; « coucher un enfant dans un lit à barreaux dans une chambre noire parce qu'il n'arrive pas à calmer ses pleurs et qu'il fait « trop de bruit » ; « enfant qui pleure longtemps au lit car 'doit s'habituer à la collectivité' »...

Quelques exemples caractéristiques du manque de respect du rythme de l'enfant

« Des agents réveillent les enfants, il est l'heure de goûter et qu'on n'aura pas le temps de prendre nos pauses après » ; « accueil des enfants en plein milieu de leur heure de sieste pour faire du remplissage et boucher les trous » ; « bébés comme plus grands au lit à midi que l'enfant ait dormi le matin ou non » ; « les coucher parce que c'est l'heure et les laisser hurler dans leur lit » ; « forcer des enfants à rester allongés dans le noir sans bouger ni parler alors qu'ils n'ont pas ou plus sommeil » ; « on leur imposait de rester dans leurs lits alors qu'ils étaient levés depuis un bon bout de temps et quelquefois on les laissait pleurer avec leurs couches souillées »...

Quelques exemples caractéristiques du manque de soin apporté aux enfants

« Privation d'eau » ; « absence de changes » ; « manque de couches, manque de gants » ; « commande intentionnelle de repas en moins pour faire des économies » ; « oublier de nourrir un bébé une journée entière, oubli d'un bébé dans un lit seul dans une section vide » ; « ne pas donner d'eau à boire en dehors des repas car pas de logistique pour » ; « laisser un enfant avec une couche souillée car ce n'est pas le moment des changes » ; « change de couches deux fois dans la journée » ; « couche pas changée de la journée » ; « couches changées que 2 fois par jour, une fois avant la mise à la sieste et une fois avant l'arrivée des parents » ; « couches pas changées pendant plus de 5h » ; « dans une micro-crèche privée la directrice évitait le plus possible de changer les couches des enfants pour économiser (c'était sa structure) » ; « faire très peu de change car la direction m'avait dit 'tant que ça ne déborde pas, ce n'est pas grave même en cas de selles', les enfants se retrouvaient donc les couches pendantes jusqu'aux genoux et qui partaient en lambeaux/grumeaux mais c'était normal pour la direction » ; « ne pas donner à boire comme ça on change moins les couches »...

Quelques exemples caractéristiques de jugement et d'humiliation, de paroles dévalorisantes

« Collègues donnant des surnoms désobligeants à certains enfants : la grosse, le mal fagoté, le crade » ; « collègue qui met des gants pour porter un enfant qu'elle jugeait sale en lui disant « viens là mocheté » » ; « culpabiliser, humilier ou gronder en cas d'accident de propreté » ; « humilier l'enfant en cours d'apprentissage de la propreté qui fait pipi sur lui » ; « humilier les enfants qui ont eu un accident durant l'acquisition de la propreté » ; « s'il faisait une colère on le couchait jusqu'à temps qu'il s'endorme ou bien on le mettait devant un miroir en lui disant qu'il était moche quand il pleurait. Obligation pour tous les enfants d'aller sur le pot et pas le droit de se lever tant qu'il n'y avait pas d'urine » ; « enfant insulté, 'tu chouines pour rien', 'tu sens mauvais', 'tes parents sont trop riches' » ; « dire à un enfant qui a une couche uniquement pour la sieste et qui demande au réveil d'aller aux toilettes 'tu as une couche fais dedans' » ; « menace d'être mis sous la douche s'il ne s'endort pas » ; « dire à un enfant qui est en cours d'acquisition de la propreté, tu es un bébé, tu as sali ta culotte, tu pouvais pas le dire que tu voulais faire pipi », « Je vais te tabasser » ; « insulte régulièrement sa mère, regarde ce bébé elle est pas mignonne et elle pleure tout le temps, elle a les traits de sa mère, en même temps avec la mère qu'elle a » ; « une pro traite un enfant de connard les yeux dans les yeux après l'avoir sèchement assis sur la table de change »...

Quelques exemples caractéristiques de punitions humiliantes

« Enfant poussé hors de la salle vers le jardin car pleure sans réussir à s'apaiser » ; « enfermer un enfant seul dans un dortoir parce qu'il ne voulait pas manger dans son assiette » ; « punitions dans la salle noire » ; « isole un bébé de 6 mois en lui disant qu'il va pleurer pour quelque chose » ; « collègue qui laisse un enfant pleurer dehors en pleine chaleur pour le punir » ; « isolement seul dans les salles de bain » ; « enfants pris violemment par le bras, punis contre un mur » ; « enfant puni au coin dans une salle seul » ; « punition sur une chaise » ; « enfants de 2 ans punis et humiliés suite à des incidents pipi » ; « enfant mis entre deux portes vitrées pour se calmer » ; « enfermer les enfants aux toilettes, humilier l'enfant parce qu'il avait fait une selle » ; « attacher un enfant dans le transat car il mord d'autres enfants » ; « attacher des enfants dans une chaise pour punir » ; « faire un blocage avec les meubles de la crèche pour mettre à l'écart un enfant qui est en colère » ; « aligner les enfants assis contre un mur pour avoir le silence, les punir au coin » ; « mettre des grands dans un lit à barreau « la prison des bébés » quand ils ont fait une bêtise, laisser pleurer un enfant et la coincer dans un coin pour également la punir » ; « ne pas donner à manger le midi à un enfant si elle ne dit pas merci (4 jours de suite) ainsi que la priver de son doudou » ; « mise à l'écart d'un enfant en détresse, mis à la porte, seul dans le couloir sans adulte pour l'accompagner quotidiennement, mise au coin ou sur une chaise pour réfléchir, privation de doudou ou de tétine à cause d'un comportement jugé inadéquat » ; « enfant mis sur la chaise du puni, enfant que l'on force à manger, ou puni (mis à l'écart) car ne mange pas »...

Quelques exemples caractéristiques de forçage alimentaire

« Acharnement sur un enfant lors d'un repas » ; « forcer un enfant à boire ou même à manger en lui pinçant le nez » ; « la directrice la forçait à manger à la faire vomir, j'ai vu la directrice lui redonner son vomi » ; « forcer les enfants à manger jusqu'aux vomissements » ; « pros qui bouchent le nez des enfants pour leur faire ouvrir rapidement la bouche » ; « forcer les enfants à manger au point qu'ils vomissent et continuer malgré cela en raclant le vomi sur la serviette et leur donner à manger » ; « forcer un enfant à manger en lui maintenant la tête » ; « forcer un enfant à manger en lui soufflant sur le nez pour qu'il avale » ; « forcer un enfant à manger en lui tenant la bouche de sorte à faire une ouverture pour y introduire la cuillère » ; « appuie sur les joues de l'enfant pour lui forcer à ouvrir la bouche pour lui mettre la nourriture dedans et le laisser à table jusqu'à ce qu'ils finissent son assiette, leur tenir les mains pour les forcer à manger ou les mettre debout à table car ne voulait pas manger » ; « le forcer à manger en tenant sa mâchoire »...

Quelques exemples caractéristiques de violence physique (dont contention)

« Un verre d'eau jeté à la figure d'un enfant » ; « enfermé dans la cuisine elle maintenait la poignée pour qu'il ne puisse pas sortir, dans le dortoir elle lui tapait les pieds en lui ordonnant d'arrêter de bouger » ; « attacher les enfants aux chaises avec des sangles pour éviter qu'ils bougent pendant les repas » ; « enfants attachés au radiateur sur une chaise » ; « mettre une claque à un enfant qui ne voulait pas faire pipi aux wc et après l'avoir obligé à rester au wc pendant plus de 20 min » ; « plaquer les enfants dans leur lit en leur criant dessus, une directrice m'a répondu : moi j'ai bien claqué mes enfants et ils n'en sont pas morts » ; « soulever les enfants par les bretelles de leur salopette, poser les jambes sur un enfant pour le contenir à la sieste » ; « tirer les cheveux à un enfant pour lui montrer ce que ça fait » ; « obliger les enfants à regarder l'adulte en leur attrapant le visage » ; « enfants manipulés avec les pieds pour l'enlever du passage » ; « des enfants dans le groupe des grands attachés dans des transats de bébé pour qu'ils se calment » ; « une professionnelle qui bloque les jambes et les bras d'un enfant tout en lui criant dessus » ; « des professionnels mettaient leurs jambes sur l'enfant lorsqu'il était couché pour l'empêcher de bouger » ; « attraper un enfant par le bras en soulevant ses pieds du sol » ; « endormissement forcé d'un enfant l'adulte le plaquait contre le lit » ; « enfants soulevés par les cheveux à hauteur d'adulte » ; « enfants jetés par une fenêtre, enfants maintenus dans son lit avec un adulte allongé sur lui pour l'endormir de force, enfant attaché sur une chaise pour être puni, enfant forcé à manger de façon violente » ; « jeter de l'eau sur le visage d'un enfant qui vomit son repas à table pour qu'il arrête de vomir » ; « faire un lavage de nez à un enfant car il n'a pas été calme » ; « prendre violemment un enfant par le bras et le soulever de terre en criant et en le secouant » ; « fessée, obliger l'enfant de rester sur le pot sans vouloir (presque 1h !), douche froide pour calmer un enfant énervé » ; « obliger un bébé à s'allonger dans son lit en appuyant fortement sur son dos pour qu'il ne puisse pas se relever » ; « mains sur la bouche et appuyer pour faire taire l'enfant, tirage de cheveux pour arrêter l'enfant dans ce qu'il faisait » ; « multi accueil où des professionnelles se couchaient sur les enfants pour les maintenir au lit » ; « bébés jetés dans leur lit » ; « poussent les bébés avec leurs pieds » ; « s'asseoir sur un enfant pour qu'il reste dans son lit au sol »...

Éléments de maltraitance institutionnelle selon les possibles origines listées par la commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance ⁴⁷

Une politique institutionnelle inadaptée

« Devoir choisir qui dormira dans un lit car il n'y a pas assez de lits pour tous au moment de la sieste » ; « Devoir laisser un enfant pleurer pour effectuer des tâches ménagères »

Des pratiques managériales inadaptées ou défailtantes

« Pression de la direction pour "bien paraître" devant les familles » ; « Direction qui accueille 33 enfants sur le temps de midi pour 25 places. » ; « Une direction sans cesse changeante »

Une organisation conduisant à des situations de sous-effectif ou de sous-qualification récurrentes ou pérennes

« Accueillir 23 enfants à deux de 7h30 à 9h45 sans aucune aide. » ; « Crèches avec beaucoup de personnes non qualifiées manquant de connaissance de l'enfant et faisant ce métier car il y a de la demande d'emplois dans ce secteur ».

Une politique de formation insuffisante ou inadaptée

⁴⁷ Démarche nationale de consensus pour un vocabulaire partagé de la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité (mars 2021)

« Dans plusieurs établissements, j'ai travaillé avec des professionnelles qui se retrouvent en difficultés auprès des enfants. Par manque de formation initiale spécifique à l'accompagnement du tout-petit ou le plus souvent à cause de connaissances non mises à jour et d'un accompagnement et un soutien dans leurs pratiques insuffisants, j'ai vu des professionnelles démunies face à des situations rencontrées quotidiennement ce qui génère trop souvent des douces violences : cris, injonctions virulentes, exigences inadaptées à l'âge ...) »

Des insuffisances organisationnelles

« L'établissement n'est tout simplement pas adapté pour accueillir autant d'enfants, rien n'est mis en place que ce soit pour le confort des enfants ou des adultes les conditions de travail et d'accueil ne sont clairement pas respectées.../... de plus en plus de personnel en arrêt de travail pour burn-out alors que ce sont des personnes qui aiment et connaissent leur travail. »

Une absence de régulation des violences ou négligences subies par les personnes en situation de vulnérabilité, malgré l'existence de signaux d'alerte

« Une professionnelle forçait un enfant à manger, j'en ai parlé à la professionnelle qui ne voit pas le mal et j'en ai informé la directrice qui m'a répondu « vous n'êtes pas obligé de faire pareil » j'en ai informé plus haut .../... et elles m'ont répondu en entretien qu'elles savaient mais que la professionnelle allait bientôt être à la retraite » ; « L'ensemble de la hiérarchie étouffait toute volonté de signalement par des menace de renvoi. »

Une absence d'organisation d'un circuit d'alerte et de traitement connu (ici la PMI ne semble pas connue)

« Sommeil : plaquer les enfants dans leur lit en leur criant dessus, aucune réaction de la direction pourtant prévenue. Une directrice m'a répondu : moi, j'ai bien claqué mes enfants et ils n'en sont pas morts... Je vais bientôt démissionner ! » ;

Des intimidations envers des familles ou des personnes accompagnées

« Différence entre les enfants de la part de la responsable, mouvement brusque à leur égard, surnom suivant leur origine, "faveurs" suivant les catégories socio pro des familles, jugement.../... ».

Un cadre de vie inadapté, des insuffisances en matière d'hygiène, de santé et/ou de sécurité

« 12 lits à barreaux dans un petit dortoir ne nous permettant pas de passer entre les lits sans porter d'enfants au niveau de notre tête pour pouvoir le poser ensuite dans son lit et enfants qui ne peuvent pas dormir comme ils en auraient besoin car se font réveiller par les autres. »

« Nombre de change de couches limité. » « Changement des couches à heures fixes même s'il y a une selle entre temps ». « Changes systématiques avant l'arrivée des parents » ;

« Les enfants étaient accueillis même malade et fiévreux donc charge supplémentaire de vigilance et contrainte pour l'équipe et non-respect du bien-être de l'enfant. » « Laisser un enfant très malade toute la journée à la crèche, sans prévenir les parents, pour être rentable. »

« Accueil du matin : une professionnelle accueille seule 10/11 enfants entre 7h et 8h., le temps que sa collègue termine le ménage dans l'atrium. »

Un déséquilibre flagrant entre l'importance accordée aux impératifs collectifs et institutionnels au détriment du respect des libertés individuelles et de l'effectivité de personnalisation de l'accompagnement.

« Contraintes de personnel qui passent avant le bien-être de l'enfant (repas commencés à 10h45 pour être sûr de pouvoir coucher les enfants à 12h et prendre les pauses déjeuners calées entre 12h et 14h30). » « Pas de possibilité de laisser les enfants se lever avant 14h, étant seule à surveiller les siestes » ; « Parquer les enfants pour pouvoir faire le ménage »

3.3 Outre la qualité de vie au travail, la formation des professionnels et l'analyse de la pratique, la prévention de la maltraitance exige de travailler sur les circuits de signalement

[82] **La mission traite tout au long du présent rapport des mesures nécessaires pour renforcer la prévention de la maltraitance, dont les origines tiennent pour partie à des facteurs institutionnels :**

- Les taux d'encadrement et la taille des groupes ;
- L'amélioration de la qualité de vie au travail et l'adaptation des locaux ;
- Les temps dédiés à l'analyse de la pratique, à la concertation et à la supervision ;
- La formation des professionnels ;
- La formation des directeurs et l'analyse de la pratique pour les directeurs ;
- Le contrôle et l'évaluation.

[83] **Parallèlement à ces aspects, sur lesquels la mission revient plus loin, des progrès doivent être accomplis dans les circuits de remontées. La PMI doit être mieux positionnée et connue comme relais pour les réclamations des parents.** La mission favorise le recours à la PMI et la notion de réclamation plutôt que des circuits d'alerte par l'intermédiaire de numéros dédiés, sur le modèle de la protection de l'enfance. En effet, ce type de circuit peut être adapté aux signalements pour des faits perçus comme particulièrement graves, qui mettent en cause l'intégrité des enfants. En revanche, il ne paraît pas pertinent pour la remontée des préoccupations des parents ou des professionnels vis-à-vis de comportements inadaptés ou d'organisations dysfonctionnelles, lorsque ces difficultés n'ont pas pu être levées par une discussion en interne. La mission préconise que le numéro de téléphone de l'équipe de PMI locale en charge du suivi des EAJE soit communiqué aux parents dans le livret d'accueil et affiché à l'entrée des établissements, que le rôle de la PMI dans le contrôle soit indiqué, et qu'il soit précisé que toute réclamation ou préoccupation peut être remontée par ce biais. Les parents, face à un fait grave portent plainte⁴⁸.

[84] **Par ailleurs, le suivi des réclamations et des signalements par les administrations est insuffisant.** Les PMI rencontrées par la mission ne tiennent pas de suivi de ces remontées, et ne colligent pas toujours les différentes réclamations reçues et traitées par les PMI de secteur. Par ailleurs, la transmission des réclamations reçues par les mairies à la PMI, voire la simple information de la PMI sur ces réclamations, est aléatoire, chaque administration traitant les informations qui lui parviennent au fil de l'eau. La centralité de la PMI dans le traitement de ces informations est d'autant plus importante que les réclamations peuvent parfois venir des difficultés d'un établissement à accueillir un enfant avec des besoins spécifiques, ce sur quoi la PMI dispose d'une expertise particulière, qui lui permet de mettre en place un accompagnement des équipes et des parents pour le bien-être de l'enfant.

[85] **La mission considère que la PMI doit être plus clairement identifiée par l'ensemble des administrations comme responsable de l'agrégation de ces remontées et de leur traitement, et qu'un suivi informatique⁴⁹ soit mis en place, de façon à faire l'objet de remontées**

⁴⁸ Solen Berhuet , Sandra Hoibian, Eliot Forcadell , Elodie Albérola « La perception de la maltraitance par les Français » Crédoc , janvier 2023

⁴⁹ Dans le respect de la réglementation en vigueur et sous réserve de l'autorisation de la CNIL

nationales, et à permettre aux autorités nationales de repérer des dysfonctionnements répétés au sein de certains types d'établissements ou de certains gestionnaires (publics, associatifs et marchands). Ceci implique :

- *A minima*, une meilleure coordination du contrôle par la voie de réunions annuelles des inspections locales et un avis envoyé aux autorités nationales (cf. infra) ;
- A plus long terme, la mise en place d'un système informatique unifié qui permettrait aux PMI d'entrer les réclamations et les signalements pour une agrégation des données au niveau national et constituerait un gain en termes d'efficacité, et de visibilité pour les pouvoirs publics. La présente mission n'a pas approfondi l'expertise de cette question, qui fait actuellement l'objet d'un traitement plus large dans une autre mission de l'IGAS, consacrée aux circuits d'alerte et de signalement de la maltraitance.

Recommandation n°2 Améliorer l'information des parents dans le livret d'accueil et au sein des établissements (obligation d'affichage) sur le rôle de la PMI locale comme relais de réclamation

Recommandation n°3 Envisager un système informatique unifié de recension et de remontée des signalements et réclamations reçus, en cohérence avec les propositions à venir de la mission « circuits d'alerte et de signalement de la maltraitance au sein des ESSMS et des modes d'accueil du jeune enfant » de l'IGAS

Enquête de la DGCS auprès des PMI (2022)

La DGCS a conduit une enquête auprès des services de PMI des départements. 59 départements ont répondu et la DGCS a pu exploiter plus spécifiquement les 56 premières réponses.

53 % des conseils départementaux ayant répondu font état de préoccupations quant à la qualité de l'accueil et de la sécurité au sein des EAJE présents sur leur territoire. S'agissant des risques liés à la sécurité de l'accueil, 64 % des conseils départementaux ayant identifié des risques expriment des inquiétudes quant à la sécurité :

Parmi eux, 16 % font état de cas de maltraitance et d'atteinte à l'intégrité des enfants.

Et près de 36 % déplorent l'état de vétusté des bâtiments, l'insuffisance d'entretien et les conditions d'hygiène des locaux.

S'agissant des risques liés à la sécurité de l'accueil, les actes de maltraitance physique et le non-respect de l'intégrité de l'enfant concernent des pratiques professionnelles inadaptées (enfants laissés désœuvrés dans la salle d'activité ...), des actes de violences ordinaires, verbales, psychiques et physiques (douche froide ...), un défaut de vigilance et de surveillance (chute du lit, oubli dans une poussette ...). La sécurité et la vétusté des infrastructures portent sur des bâtiments vétustes au regard de la réglementation des locaux, des travaux coûteux de mise en conformité à effectuer, des manquements aux règles de sécurité.

S'agissant des risques liés à la qualité de l'accueil, en écho aux règles relatives à l'encadrement des enfants (partie 2 du rapport), le résultat de cette enquête met en évidence que 55 % des répondants constatent que la pénurie et l'épuisement de professionnels nuisent à la qualité de l'accueil (difficultés de recrutement, épuisement et mal-être, turn-over des équipes, indisponibilité des gestionnaires orientés prioritairement sur les questions comptables, laissant les professionnels en manque d'appui).

4 La qualité des processus et la prévention de la maltraitance dépendent en grande partie de la qualité structurelle, qui n'est pas garantie

4.1 Les taux d'encadrement devraient se rapprocher des standards fixés par le consensus scientifique

[86] **La réglementation relative aux EAJE a fait l'objet d'une récente réforme**, initiée par l'ordonnance du 19 mai 2021⁵⁰ et précisée par le décret du 30 août 2021⁵¹. Cette réforme (appelée couramment réforme *Norma*) devait entrer en vigueur le 1er septembre 2021 ; la date de mise en conformité aux principales exigences du décret a été repoussée au 31 décembre 2022 par décret du 30 août 2022⁵². Des acteurs départementaux regrettent qu'aucune communication ne soit venue accompagner la publication des textes au journal officiel, hormis une FAQ mise en ligne sur le site des ministères sociaux. Pour disposer d'analyses sur les modalités de mise en œuvre de la réforme, certains se sont donc tournés vers un média en ligne destiné aux professionnels de la petite enfance.

[87] **Les normes d'encadrement sont restées inchangées en dépit des évolutions profondes dans la compréhension du jeune enfant, et paraissent difficiles à tenir, notamment pour les nourrissons.** L'effectif de professionnels présent auprès des enfants effectivement accueillis à tout instant doit garantir la présence d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent⁵³. La réforme *Norma* a introduit la possibilité d'opter pour un taux d'encadrement unique d'un professionnel pour six enfants, le choix opéré par l'établissement devant figurer dans son règlement de fonctionnement.

[88] **Les directeurs d'établissement ayant répondu au questionnaire adressé par la mission optent pour le taux unique de 1 adulte pour 6 enfants** une fois sur trois quand ils dirigent un multi-accueil et deux fois sur trois s'ils dirigent des micro-crèches.

[89] Il ressort de l'analyse des questionnaires que des directeurs **répondants déclarent un taux d'encadrement réalisé supérieur au taux d'encadrement requis, ceci est signalé plus fréquemment en micro-crèche et en crèches parentales. Ce sont les crèches publiques qui déclarent le moins souvent ces conditions plus favorables.**

[90] Par ailleurs, pour des raisons de sécurité, **l'effectif du personnel de l'établissement présent auprès des enfants effectivement accueillis ne peut pas être inférieur à deux.** Cependant, depuis la précédente réforme intervenue en juin 2010 et autorisant la création de micro-crèches, ces dernières peuvent n'avoir qu'un seul professionnel présent au sein de l'établissement jusqu'à trois enfants simultanément accueillis, c'est-à-dire principalement en début et en fin de journée.

[91] La réforme *Norma* définit les règles relatives à **l'effectif du personnel placé auprès d'un groupe d'enfants participant à des sorties hors de l'établissement.** Cet effectif doit garantir un rapport d'un professionnel pour cinq enfants, et ne peut pas être inférieur à deux, sauf lorsque le nombre d'enfants est inférieur à quatre pour les micro-crèches.

[92] Si les établissements ont la possibilité d'accueillir ponctuellement jusqu'à 115 % de la capacité d'accueil prévue, sous réserve de ne pas dépasser 100 % de la capacité horaire hebdomadaire,

⁵⁰ Ordonnance n°2021-611 du 19 mai 2021 relative aux services aux familles.

⁵¹ Décret n°2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants.

⁵² Décret n°2022-1197 du 30 août 2022 reportant la date de mise en conformité à certaines exigences du décret du 30 août 2021.

⁵³ Articles R2324-27, R2324-43 et R2324-46-4 du CSP

l'effectif du personnel présent auprès des enfants effectivement accueillis à tout instant doit respecter les normes d'encadrement prévues par le code de la santé publique.

[93] S'agissant des fonctions de direction, la réforme *Norma* prévoit que la direction de plusieurs EAJE peut être assurée par une même personne, dans la limite de trois établissements, lorsqu'ils ont chacun une capacité inférieure ou égale à vingt-quatre places et que leur capacité totale n'excède pas cinquante-neuf places. Les directeurs d'EAJE d'une capacité supérieure ou égale à soixante places doivent être assistés par un adjoint. En revanche, les micro-crèches sont dispensées de l'obligation de désigner un directeur. En l'absence de directeur, le gestionnaire doit désigner une personne physique comme référente technique, qui peut être distincte des personnes chargées de l'encadrement des enfants accueillis.

[94] **Or le taux d'encadrement est un critère majeur de la qualité de l'accueil, tant pour le développement de l'enfant que pour la qualité des interactions au sein de la structure.** Le rapport de la commission des 1 000 premiers jours a préconisé de respecter le ratio d'un adulte pour 5 enfants (moyenne de l'OCDE), et la littérature scientifique établit un optimum à 1 pour 3 pour les enfants de moins de 2 ans, et 1 pour 4 ou 1 pour 5 pour les enfants de plus de 2 ans. A titre de comparaison, aujourd'hui au Danemark le rapport est de trois professionnels pour une section de douze enfants, et un accord récent prévoit de porter le taux d'encadrement à un professionnel pour trois enfants en 2024⁵⁴.

[95] Il ressort des entretiens menés par la mission et de l'exploitation des réponses aux questionnaires adressés aux directeurs et aux professionnels que les taux d'encadrement actuels ne permettent pas de travailler dans de bonnes conditions. Cette situation entraîne une charge de travail très importante, génératrice de fatigue, de surmenage, parfois de maltraitance envers les enfants. Il en résulte, pour ces professionnels, une perte de sens face à l'impossibilité de prendre en charge les enfants dans de bonnes conditions et le souhait de ne pas poursuivre dans cette voie professionnelle⁵⁵. *In fine*, les responsables de crèches sont confrontés à des difficultés de recrutement et à un turn-over important. Les ratios d'encadrement sont à ce titre un élément d'attractivité et de fidélisation du personnel, qui doivent être envisagés comme un élément essentiel pour le recrutement, et donc pour la création de places.

[96] La mission envisage deux scénarii pour améliorer le taux d'encadrement des enfants :

- Le premier consiste à fixer comme objectif, à moyen terme, l'adoption d'un **ratio d'encadrement unique de cinq enfants par adulte présent à tout instant auprès des enfants**. Les professionnels présents dans l'établissement ne doivent pas être pris en compte dans le calcul de ce ratio durant leurs temps de pause ou lorsqu'ils sont occupés à d'autres tâches (ménage⁵⁶, préparation des repas ...).
- De façon à favoriser une démarche d'amélioration de la qualité et à associer l'ensemble des gestionnaires dans cette dynamique, le second scénario propose, dans la perspective de l'introduction d'un mode de financement par contractualisation avec les CAF (CPOM), **de fixer comme objectif des ratios de qualité distincts des ratios de sécurité existants. Une trajectoire, qui permettrait de rapprocher le taux moyen d'encadrement d'un standard de qualité cible, devrait être incluse dans les objectifs de la COG de la branche famille.**

⁵⁴ Cf. annexe DAEI

⁵⁵ Un peu plus de 40% des professionnels ayant répondu au questionnaire envisagent de quitter leur établissement actuel.

⁵⁶ Près de la moitié des professionnels ayant répondu au questionnaire déclarent effectuer partiellement le ménage de l'établissement (au-delà de nettoyer les tables des enfants...) et un sur 6 déclare le faire entièrement (pas de personnel d'entretien ou de prestataire en charge du ménage de fond)

- **Cette trajectoire vers des standards de qualité devrait également viser un renforcement de la pluridisciplinarité** au sein des établissements, en s'assurant d'un temps de psychologue de niveau suffisant, et d'une variété d'intervenants. Si le décret du 30 août 2021 prévoit que les établissements et services « *veillent à s'assurer, compte tenu du nombre, de l'âge et des besoins des enfants qu'ils accueillent et de leur projet éducatif et social, le concours d'une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels qualifiés, notamment dans les domaines psychologique, psychomoteur, social, sanitaire, éducatif et culturel* », cette disposition s'apparente pour le moment à une déclaration d'intention.

[97] Par ailleurs, **l'effectif du personnel de l'établissement présent auprès des enfants effectivement accueillis ne devrait pas être inférieur à deux, quelle que soit la taille de l'établissement.**

[98] **La réforme *Norma* a par ailleurs introduit un calcul du taux d'encadrement qui ne se fait plus au niveau de la section (groupe d'enfants) mais au niveau de l'établissement. Un tel calcul ne paraît pas présenter de cohérence au regard des exigences de l'accueil**, l'encadrement ne pouvant s'apprécier qu'en fonction du nombre de professionnels en présence des enfants. Ce raisonnement laisse par ailleurs ouvertes des zones de risque excessives, dans la mesure où il peut conduire, par compensation entre sections, à avoir un taux d'encadrement insuffisant dans certains groupes.

Recommandation n°4 Inscrire dans la COG de la branche famille une trajectoire pour se rapprocher d'un ratio moyen d'encadrement de 5 enfants par adulte.

Recommandation n°5 L'effectif du personnel de l'établissement présent auprès des enfants effectivement accueillis ne doit pas être inférieur à deux, quelle que soit la taille de l'établissement.

Recommandation n°6 Calculer le taux d'encadrement au niveau des sections/groupes d'enfants et non au niveau de l'établissement.

4.2 La taille des groupes d'enfants n'est pas suffisamment prise en compte

[99] **La taille des groupes d'enfants ne fait pas l'objet de définitions normatives, alors même qu'il s'agit d'un critère fondamental de la qualité de l'accueil.** Des mesures faites en 2003 sur le taux de cortisol (dont la toxicité a été largement documentée) des enfants en accueil collectif ont trouvé que ce taux se maintenait à un niveau anormalement élevé pendant la journée dans les groupes où se trouvaient plus de 15 enfants⁵⁷. Depuis cette date, le consensus scientifique s'est formé sur un nombre optimal d'enfants par groupe compris entre **6 et 8 enfants pour les moins de 2 ans, et de 10 à 12 enfants pour les plus de 2 ans**, cet optimum conditionnant la faculté de l'accueil à favoriser le développement des enfants, et à favoriser la qualité des interactions entre les adultes et les enfants⁵⁸. C'est cette norme qui a été reprise en tant que standard international par l'étude *Starting strong* de l'OCDE.

[100] **Or la taille des groupes est hétérogène et peut atteindre des niveaux préjudiciables au développement de l'enfant.** Si les micro-crèches peuvent représenter le modèle le plus favorable de ce point de vue, le passage d'un plafond de 10 enfants à un plafond à 12 enfants mis en œuvre par la réforme *Norma* ne concourt pas à stabiliser le modèle, d'autant que l'autorisation d'un dépassement à 115 % du nombre d'enfants présents dans la structure (tant que l'occupation

⁵⁷ Alain Legendre, « Environmental features influencing toddlers' bioemotional reactions in day care centers », *Environment and Behavior*, vol. 35, n°4, Juillet 2003, p.523-549.

⁵⁸ "A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development.", *art.cit.*

hebdomadaire lissée ne dépasse pas 100 %) permet de porter à 14 le nombre d'enfants effectivement présents à un temps T. Dans les autres crèches collectives, le nombre d'enfants présents par groupe peut atteindre des niveaux qui paraissent sans rapport avec les recommandations scientifiques et avec les exigences de qualité et de développement de l'enfant. La mission a pu constater au cours de ses visites des unités de vie qui pouvaient accueillir jusqu'à 25 enfants. Dans certains établissements, le groupe des nourrissons n'est en réalité séparé des autres enfants que par une barrière, ce qui conduit au fait que le nombre d'enfants présents dans une même pièce peut atteindre des chiffres encore supérieurs.

[101] **Une taille excessive des groupes doit notamment faire craindre un niveau élevé de nuisances sonores, qui représentent un risque pour les professionnels comme pour les enfants**, et qui peuvent être renforcées par la conception inadaptée de bâtiments vieillissants. Selon les remontées des questionnaires, plus de la moitié des responsables répondants relèvent des niveaux sonores trop élevés pour les adultes et les enfants, ce problème étant plus fréquent dans les multi-accueils et les crèches publiques. Les professionnels indiquent que dans certains établissements, les préconisations du CHSCT ont conduit la médecine du travail à demander des bouchons d'oreille spécifiques pour les professionnels, de façon à prévenir la survenue de troubles de l'audition. Néanmoins, l'ouïe des jeunes enfants étant beaucoup plus fine que celle des adultes, l'effet du niveau de bruit sur les enfants accueillis doit *a fortiori* être considérée comme à risque.

Remontées des questionnaires : les nuisances sonores

« Mauvaise insonorisation : perte d'audition avérée du personnel et agitation fréquente du groupe d'enfant à cause du bruit, inapproprié pour les bébés » ; « Problème de puit de jour qui crée de fortes nuisances au niveau sonore d'où des difficultés d'audition par moment, de la fatigue, de l'irritabilité tant chez les adultes que chez les enfants. » ; « Le niveau sonore est élevé dans la micro-crèche quand il y a 12 enfants et certains enfants ne sont pas sécures car il y a beaucoup de mouvements autour d'eux » ; « Le niveau sonore concerne essentiellement les pleurs voire cris de certains enfants à certains moments de la journée » ; « Nous rencontrons un état émotionnel de stress lié au niveau sonore, ce problème est enfin pris en compte nous attendons l'installation de plaques acoustiques. » ; « Pour le bruit les professionnelles sont équipées de prothèses auditives qui réduisent de 15 décibels l'intensité du son. Prothèses faites sur mesure par un prothésiste. Crèche pilote pour ce matériel. » ; « Des bouchons d'oreille viennent d'être réalisés pour l'ensemble du personnel pour donner suite à une demande du CHSCT »

[102] **Ce critère doit également faire l'objet d'une réflexion dans la COG.** Dans une logique similaire à celle évoquée pour les taux d'encadrement, la branche famille pourrait se voir fixer, à l'occasion de la COG, un objectif de se rapprocher, en termes de nombre moyen d'enfants par groupe, des standards internationaux, en travaillant en priorité sur la diminution du nombre d'enfants par groupe dans les anciennes crèches séparées en unités importantes.

Recommandation n°7 Etablir, dans la COG de la branche famille, une trajectoire de mise en conformité du nombre moyen d'enfants par groupe en cohérence avec les standards internationaux

4.3 L'adaptation du rythme de l'accueil au rythme et à l'âge de l'enfant n'est pas interrogée

[103] **L'amplitude horaire de l'accueil au niveau quotidien, hebdomadaire et annuel ne semble pas faire l'objet d'une réflexion spécifique dans la construction de la politique publique, à la différence de ce qui est constaté dans les politiques scolaires.** Les réponses aux questionnaires font émerger des préoccupations quant à l'accueil des enfants sur des durées quotidiennes et hebdomadaires très importantes, y compris à des âges précoces. Ces questions renvoient en partie à

une organisation sociale du travail qui dépasse de beaucoup le champ de réflexion de la présente mission. Néanmoins, l'organisation de la prise en charge de l'enfance se trouve dans une situation paradoxale : tandis qu'à partir de 3 ans, l'entrée en école maternelle ménage des temps de récupération des enfants, dont chacun conçoit qu'ils ne peuvent passer 10 heures par jour à l'école, ni traverser une année entière sans vacances scolaires, cette préoccupation n'est pas prise en compte dans l'accueil des plus jeunes, alors même que le collectif représente une charge plus lourde à ce stade précoce du développement cérébral, où les risques de surstimulation et d'épuisement sont plus élevés. Une telle situation apparaît à la mission comme une survivance de croyances anciennes, selon lesquelles les bébés ont une sensibilité inférieure à leur environnement (sensibilité au bruit, à la douleur, à la fatigue...). Il paraît donc nécessaire :

- A court terme, de renforcer la sensibilisation des parents sur l'effet d'accueils de grande amplitude ;
- De façon plus systémique, une réflexion doit être conduite sur la mise en cohérence des rythmes scolaires et des rythmes d'accueil collectif de la petite enfance, et sur les besoins de répit des plus jeunes enfants vis-à-vis d'environnements très stimulants.

Recommandation n°8 Développer un groupe de recherche et de réflexion sur l'adaptation des rythmes d'accueil au rythme de l'enfant, pour déterminer le niveau adéquat de répit nécessaire pour les enfants

[104] **S'agissant de l'âge, une réflexion particulière doit être conduite sur l'accueil des enfants de moins d'un an. Des zones de risque importantes apparaissent en effet pour ces enfants, notamment sur le plan de la construction du lien d'attachement et des compétences comportementales.** Un consensus se dégage parmi l'ensemble des professionnels et des chercheurs rencontrés par la mission pour indiquer que l'accueil collectif à 2 mois et demi est trop précoce, et que l'accueil collectif est particulièrement difficile pour des nourrissons qui ne disposent pas d'autonomie motrice et sont dans l'incapacité de gérer leurs émotions ou de différer la réponse à leurs besoins. L'objectif de socialisation, souvent avancé comme un apport de l'accueil collectif, ne peut en tout état de cause pas être appliqué dans la première année de vie, où l'enfant a une faible capacité d'interaction avec ses pairs ou de représentation du collectif. Dans ces conditions, il semble que les contraintes de structure actuelles en termes de taux d'encadrement, et l'amplitude horaire de l'accueil proposé ne répondent pas toujours aux besoins du nourrisson. Les risques que représente une prise en charge à l'extérieur du domicile parental pour les enfants de moins d'un an ont été soulignés depuis plus de 10 ans par l'IGAS⁵⁹.

[105] Par ailleurs, comme l'a souligné le rapport des 1 000 premiers jours en prenant appui sur une revue de la littérature « les relations précoces parents-enfants et la présence des parents pendant les premiers mois de la vie ont une incidence positive, durable et déterminante sur la santé et le développement des enfants. [...] La réponse aux besoins sensoriels et la proximité avec les proches permettent une meilleure adaptation au monde extérieur et renforce la capacité à en anticiper les variations. Il en va de même pour le sentiment de confiance du parent et de son engagement à long terme. Les parents aussi ont besoin de temps avec leur enfant pour devenir leur parent, c'est-à-dire pour reconnaître et s'adapter à ses spécificités⁶⁰ ».

⁵⁹ Alain Lopez, Marguerite Moleux, Françoise Schaezel, Claire Scotton, *Les inégalités sociales de santé dans l'enfance – santé physique, santé mentale, conditions de vie et développement de l'enfant*, 2011.

⁶⁰ Rapport des 1 000 premiers jours, p. 96-98.

[106] La direction générale du trésor ⁶¹ reprend dans une publication de janvier 2023 ces éléments de littérature et les met en perspective : « lors des premiers mois de l'enfant, c'est la garde par les parents qui est la plus favorable à son développement, surtout lorsqu'elle est exercée par les deux parents. Mais après la première année, l'accueil formel, particulièrement en structure collective, devient plus favorable à l'enfant, surtout s'il est issu d'un milieu modeste. A long terme, le financement de places d'accueil des jeunes enfants permet ainsi de développer leurs capacités, le capital humain en général, et de réduire les inégalités sociales ».

[107] Comme plusieurs missions qui l'ont précédée⁶², **la mission préconise donc d'envisager les conditions d'un allongement des congés maternel et paternel, ainsi que d'un développement et d'une meilleure rétribution du congé parental**, de façon à favoriser la possibilité d'une prise en charge des nourrissons au sein de leur famille. Ce congé parental devrait nécessairement envisager les règles de partage et cumul entre les parents pour ne pas constituer un recul dans l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Sur le fondement d'un parangonnage international et d'une revue de la littérature scientifique, le rapport des 1 000 premiers jours a en outre montré qu'une définition adéquate des règles du congé parental permettait de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes, l'engagement des pères/seconds parents dans la relation au jeune enfant (favorable aux enfants comme aux pères/seconds parents), et favorisait l'emploi des mères⁶³. Pour mémoire, le rapport des 1 000 premiers jours a préconisé sur ce fondement un congé maternel de 16 semaines et un congé paternité (second parent) de 9 semaines, ainsi qu'un congé parental de 36 semaines avec un niveau d'indemnisation attractif. S'agissant du congé parental (PreParE), un premier chiffrage de ce type de mesures a été réalisé par la Cour des Comptes dans le RALFSS 2022, auquel la présente mission renvoie⁶⁴.

Recommandation n°9 Revoir la durée et les règles de rémunération des congés maternel, paternel et parentaux (PréParE), pour accroître la possibilité de présence parentale auprès de l'enfant pendant la première année de vie

[108] Pour les enfants devant être accueillis à un très jeune âge, il importe que l'accueil puisse être davantage pensé en termes évolutifs selon les tranches d'âge, à la fois en termes de rythme et de mode d'accueil (l'accueil individuel pouvant être plus adapté à des nourrissons, tandis que l'accueil collectif peut produire des effets plus positifs sur des enfants en âge de socialisation, et en préparation de l'entrée à l'école). Or l'organisation actuelle des établissements, notamment publics, peut conduire à ce que les parents soient contraints de demander une place dès la naissance de l'enfant ou d'entrée à temps plein, s'ils veulent accéder à l'accueil collectif, empêchant ainsi l'accueil de l'enfant à un ou deux ans ou de façon progressive.

4.4 Les exigences de qualification et de formation des professionnels tendent à s'assouplir

4.4.1 Les exigences relatives aux compétences des professionnels se sont assouplies

[109] **Les exigences de qualification des professionnels des EAJE sont élevées au regard de l'accueil individuel.** Le personnel des EAJE se répartit en personnels diplômés de catégorie I

⁶¹ Karine ISHII, Per Yann LE FLOC'H, Adrien MASSEBIEAU, Baptiste ROYER Les inégalités d'accès aux crèches et leurs enjeux économiques TrésorEco n° 322 Janvier 2023,

⁶² G.Auzel, E.Rance et F.Remay (IGAS) « Evaluation du congé parental d'éducation et de la « prestation partagée d'éducation de l'enfant »+ Cf autres rapports IGAS cités ci-dessus

⁶³ *Ibid.*, p. 102.

⁶⁴ Cour des comptes, RALFSS 2022, p. 282 et suiv.

(infirmier puériculteur, EJE, auxiliaire de puériculture, infirmier diplômé d'Etat ou psychomotricien), et en personnel ayant une qualification (dont le CAP Accompagnant éducatif petite enfance) définie par arrêté. **Néanmoins, le décret du 9 juin 2010 a fait passer de 50 % à 40 % la part minimale de personnels diplômés de catégorie I au sein des effectifs.** Par ailleurs, la réforme *Norma* a supprimé l'exigence selon laquelle les personnels diplômés et les titulaires d'un CAP devaient représenter 75 % des effectifs totaux.

[110] **A titre exceptionnel, des dérogations aux conditions de diplôme ou d'expérience pouvaient être accordées** en faveur d'autres personnes, en considération de leur formation ou de leur expérience auprès des enfants et du contexte local⁶⁵. **Sur ce point, l'arrêté du 29 juillet 2022⁶⁶ apporte une limite** qui n'existait pas jusqu'à présent en précisant que le nombre de personnes en parcours d'intégration de manière simultanée ne peut excéder une personne par EAJE. Dans les très grandes crèches, ce plafond est porté à deux.

[111] S'agissant des fonctions de direction des EAJE, elles peuvent être exercées par les titulaires du diplôme d'Etat de docteur en médecine, du diplôme d'Etat de puériculteur ou du diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants. Avec la réforme *Norma*, il n'est plus nécessaire, pour ces deux dernières catégories de diplôme, de justifier d'une expérience professionnelle. La réforme ouvre également la possibilité de diriger un EAJE à d'autres personnes justifiant d'une expérience professionnelle ou d'une qualification ou certification mentionnées à l'article R2324-34 du CSP. Ces exigences ne sont pas applicables aux micro-crèches⁶⁷. Lorsque le référent technique n'est pas titulaire d'une des qualifications requises pour les directeurs d'EAJE ou leurs adjoints, le gestionnaire s'assure du concours régulier d'une personne répondant à l'une de ces qualifications, à raison de dix heures annuelles de présence auprès du référent technique et des professionnels chargés de l'encadrement des enfants, dont deux heures par trimestre.

[112] Concernant l'appréciation du ratio de personnel diplômé et de personnel qualifié, la réforme *Norma* en a assoupli la mesure, en permettant son calcul sur l'effectif moyen annuel de l'EAJE considéré. Lors de la mise en œuvre de la réforme, il n'est donc plus possible d'en contrôler le respect lors des visites, inopinées ou non, réalisées par les autorités de contrôle. Seul l'examen du tableau des effectifs des douze derniers mois (document déclaratif) permettra de s'en assurer.

4.5 La pénurie de professionnels tend à accroître la dégradation du niveau général de qualification.

4.5.1 La pénurie de professionnels révèle et impacte fortement des conditions de travail déjà difficiles, une attractivité des métiers déjà fragile comme le service rendu aux familles et la qualité de prise en charge des enfants

Plus de 10 000 ETP manquants au bon fonctionnement des EAJE actuels

[113] Afin d'objectiver les problématiques croissantes dans le recrutement de professionnels en EAJE, le Comité de filière Petite Enfance a sollicité en avril 2022 une enquête de la CNAF auprès de l'ensemble des crèches de France métropolitaine et d'outre-mer.

⁶⁵ Arrêté du 26 décembre 2000 relatif aux personnels des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans (abrogé par l'arrêté du 31 août 2022).

⁶⁶ Arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux professionnels autorisés à exercer dans les modes d'accueil du jeune enfant (abrogeant l'arrêté du 26 décembre 2000).

⁶⁷ Article R2324-46-5 du CSP.

[114] Les résultats de cette enquête ⁶⁸ confirment d'une part les très fortes tensions qui s'exercent sur le fonctionnement des EAJE, au sein des équipes elles-mêmes avec plus de 8 900 postes (ETP) d'accompagnants auprès des enfants durablement vacants ou non remplacés (plus de 3 mois), ce qui correspond à un taux global de vacance de professionnels auprès des enfants estimé entre 6,5 % et 8,6 %, soit un défaut de 21,62 ETP pour 1 000 places agréées.

[115] Les besoins de recrutement sont relativement homogènes en termes de tailles de crèches (les micro-crèches et les crèches de plus de 40 places ont les taux de vacances les plus élevés à plus de 23 %) et se concentrent pour 45 % sur les professions diplômées d'Auxiliaire de Puériculture et pour 17 % sur celles d'Educateur de Jeunes Enfants (EJE).

[116] A ce constat, il convient d'ajouter l'impact de la mise en œuvre de *Norma*, qui induit des besoins de recrutements supplémentaires (EJE et infirmiers puériculteurs) estimés par l'enquête à 1 350 ETP.

[117] L'enquête démontre par ailleurs qu'au niveau des directions d'établissement, plus de 1 600 postes (ETP) demeurent eux aussi vacants.

[118] Ainsi, près d'une crèche sur deux a déclaré recenser un poste d'accompagnant vacant depuis plus de 3 mois, et une sur dix pour les postes de direction.

[119] A ce déficit d'effectifs patent et immédiat pour faire fonctionner tant quantitativement que qualitativement les crèches actuelles (voir *infra*), il importe dans une vision de moyen terme, d'intégrer aux besoins de recrutement, les impacts des départs en retraite à venir aggravés indirectement par ceux massifs des assistantes maternelles d'ici 2030 : plus de la moitié des 260 000 recensées en activité en 2019 (CNAF). Ces besoins seront accrus par l'ambition gouvernementale visant à créer 200 000 places supplémentaires (tous modes de gardes confondus) d'ici 2027 : c'est 70 000 professionnels supplémentaires qu'il conviendrait de former dans ce délai.

Un impact important sur le service rendu aux familles : plus de 9 500 places d'accueil fermées

[120] La CNAF a recensé auprès des gestionnaires de crèches, 9 512 places durablement fermées en raison du manque de personnel selon les critères rappelés *supra*, soit 2,3 % des 412 000 places en EAJE recensées en France en 2022.

[121] Si les taux de vacance sont relativement homogènes selon la taille de l'établissement, il n'en est pas de même pour leurs impacts sur la fermeture durable de places d'accueil, qui varie selon un facteur de 1 à 6. Ainsi, les EAJE de taille importante (plus de 40 places) recensent en moyenne plus de deux places fermées par crèche alors que les micro-crèches sont 3 fois moins impactées que la moyenne nationale qui s'établit à 23 places fermées pour 1000.

[122] Ce constat peut s'expliquer par la plus grande souplesse des taux d'encadrement accordés règlementairement aux micro-crèches, par le recours plus systématique aux heures supplémentaires et à des solutions palliatives (référent technique mobilisé auprès des enfants ...).

[123] Pour mesurer l'impact réel de la pénurie de professionnels tant sur le service rendu aux familles que sur le fonctionnement et les équipes des EAJE, il conviendrait d'ajouter à ces 9 512 places fermées durablement, toutes celles qui aujourd'hui, selon les estimations de la Fédération française des entreprises de crèches (FFEC), demeureraient ouvertes par le recours aux heures supplémentaires. La FFEC les estime à 20 000 places.

⁶⁸Pièce jointe n°3 : synthèse de l'enquête CNAF remise au Comité de filière Petite Enfance – 11/07/2022

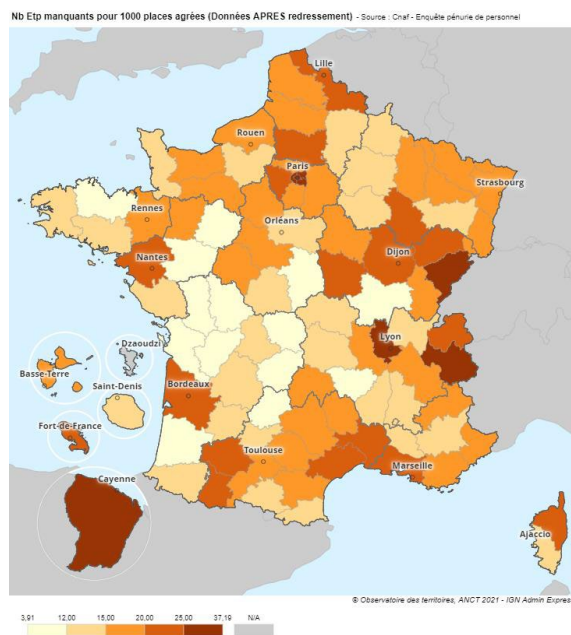
De fortes disparités territoriales

[124] Tant pour ce qui relève du nombre de postes durablement vacants que des impacts en termes de places fermées, le diagnostic posé nationalement par l'enquête CNAF révèle de fortes disparités territoriales.

[125] Ainsi, la région Île-de-France concentre à elle seule 41 % des postes vacants en volume (3 639 ETP) pour les accompagnants, et 32 % des postes de direction (527 ETP).

[126] Mais c'est au niveau infrarégional que les disparités sont accrues, disparités qu'il convient d'appréhender en regard des capacités d'accueil dudit territoire, c'est-à-dire de nombre d'ETP vacants rapportés au nombre de places agréées en EAJE. Dès lors, l'enquête démontre que ce niveau d'exposition aux besoins de recrutement est neuf fois supérieur dans les départements de Seine-Saint-Denis, Hauts-de-Seine, Val-de-Marne (37 à 34 ETP manquants pour 1 000 places agréées), sept fois supérieur à Paris ou dans le Rhône (30/1000) à ceux du département de Corrèze le moins exposé (4/1000). De même, les EAJE implantés hors des grandes métropoles ont un taux d'exposition quatre fois moins élevé que la moyenne nationale.

Carte 1 : Disparité départementale des taux d'exposition au besoin de recrutement en EAJE – juillet 2022

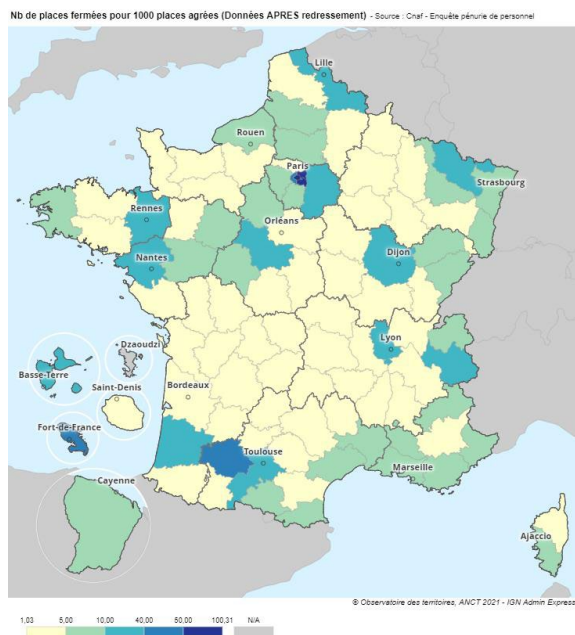


[127]

Source : CNAF

[128] Concernant l'impact territorialisé des postes durablement vacants sur le service rendu aux familles, la région Île-de-France concentre 75 % (7 171) des 9 500 places fermées au niveau national, et Paris, 40 % (3680) à elle-seule.

Carte 2 : Disparité départementale des places durablement fermées en EAJE – juillet 2022



Source : CNAF

4.5.2 Cette pénurie exige un travail sur l'attractivité des métiers comme sur le pilotage de l'offre de formation.

[129] La pénurie de professionnels n'impacte pas que le service rendu aux familles. Elle implique aussi pour les professionnels eux-mêmes une détérioration de l'exercice de leur métier qui prend de multiples formes.

[130] En premier lieu, afin de garantir l'ouverture de l'établissement aux horaires prévus et au nombre de places agréées, le recrutement de professionnels et leur fidélisation devient un enjeu majeur des gestionnaires comme des responsables d'EAJE.

[131] Du point de vue des gestionnaires, une concurrence agressive s'est développée sur le marché de l'emploi entre acteurs publics, privés non-lucratifs et privés lucratifs, et entre réseaux nationaux et petites structures, par le biais de mécanismes de prime ou de revalorisation salariale. C'est par exemple le cas de villes telles qu'Annecy ou Paris.

[132] Par ailleurs, la situation d'urgence quasi permanente du recrutement nuit à la qualité du recrutement, notamment à la vérification préalable à l'embauche des compétences et expériences professionnelles. La prise de références professionnelles est très rare aux dires mêmes des gestionnaires comme des responsables d'établissement rencontrés, qui se fient au « bouche à oreille » pour sécuriser leur recrutement.

[133] Ce renforcement de la qualité des procédures de recrutement par la prise de références rejoint par ailleurs des orientations concourant à la valorisation de la compétence des professionnels et à la sécurisation des employeurs et des familles. La réforme *Norma* vise ainsi à renforcer les obligations de vérification d'honorabilité (casiers judiciaires et Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijais)...), tandis qu'est évoqué le projet d'instaurer une carte professionnelle Petite Enfance délivrée pour une durée limitée qui permettrait – tous les 5 ans par exemple – une vérification des qualifications et antécédents et constituerait à l'instar de la Carte de Professionnel de Santé un facteur de reconnaissance professionnelle.

Recommandation n°10 Mettre en place une carte professionnelle Petite Enfance

[134] Pour les responsables d'établissement, la pénurie de professionnels contribue à dénaturer leur fonction managériale. Comme le confirment les visites de crèches et les questionnaires auprès des directions d'EAJE menées par la mission, les responsables ou référents doivent consacrer une part croissante de leur temps non seulement à des processus incessants de recrutement comme à pallier l'absence de professionnels en assurant eux-mêmes l'accompagnement des enfants. De surcroît, la réalisation des plannings réorganisant en permanence le travail de leurs équipes devient prégnante au détriment une fois encore du management. Ces évolutions viennent par ailleurs alourdir encore la charge administrative croissante de *reporting* des directeurs et responsables d'établissements, induite notamment par les exigences de la tarification et des contrôles, et renforcer le sentiment de perte de sens de leur fonction, voire de conduire à une usure professionnelle accélérée.

[135] Globalement, la nécessité de faire en permanence face collectivement au manque de professionnels auprès des enfants met à mal tant les temps dédiés à l'analyse de la pratique déjà jugés très insuffisants par les professionnels et les temps managériaux collectifs ou individuels que les temps de repos. Il en est de même des formations continues qui sont régulièrement reportées ou annulées, ou encore dispensées - notamment dans les micro-crèches - via e-learning à l'occasion des temps de pause ou en soirée. Deux tiers des professionnels répondant au questionnaire déclarent ne pas avoir suivi de formation durant l'année écoulée.

[136] Enfin, cette situation complexifie la tenue de moments d'échanges collectifs avec les parents (café des parents, conseil des parents, ...), déjà mise à mal par les protocoles sanitaires liés à la crise Covid-19.

[137] Cette situation critique met donc en risque l'ensemble des professionnels et les pratiques :

- La direction ne peut plus accompagner efficacement collectivement et individuellement les collaborateurs, ni détecter ou prévenir suffisamment précocement les signaux faibles de personnels en difficulté ou en souffrance éventuelles ;
- Les professionnels nouvellement embauchés, ceux peu ou pas expérimentés, les stagiaires et apprentis ne trouvent pas l'étagage managérial nécessaire à leur bonne intégration au sein du collectif et à leur apprentissage du métier ;
- L'ensemble de l'équipe est exposé à une réorganisation quasi permanente du travail, dans un esprit de solidarité entre collègues très prégnant mais qui peut conduire aussi à une usure professionnelle ou à des burn-out pour des métiers déjà soumis à des environnements de travail éprouvants (bruits, port des enfants, virus récurrents, etc).

[138] Compte tenu de ces conditions de travail difficiles, il est symptomatique qu'à contrario de la tendance nationale qui veut que quel que soit l'âge, le taux d'absence⁶⁹ diminue avec l'ancienneté dans l'entreprise, ce taux d'absence pour les métiers de la petite enfance augmente avec l'ancienneté. Ainsi, le taux d'absence va plus que doubler selon l'ancienneté pour les auxiliaires de puériculture (de 3 % à 6,2 %) et pour les EJE (de 1,9 % à 4,8 %), selon qu'ils justifient d'un an ou de 10 ans et plus d'ancienneté⁷⁰.

[139] Au regard de ces constats et des risques professionnels encourus, il conviendrait de s'assurer de la mise en œuvre et de l'actualisation annuelle systématique du Document Unique d'Évaluation des Risques Professionnels (DUERP)⁷¹ dans tous les EAJE, quelle que soit leur taille (sur la seule branche Alisfa, moins de la moitié des établissements s'y conforme).

Recommandation n°11 Soutenir et veiller à la mise en œuvre systématique du DUERP et de son actualisation

[140] Plus globalement, afin de bénéficier d'indicateurs et d'un diagnostic précis et partagé sur l'ensemble des EAJE qui font défaut aujourd'hui, et de nourrir les plans d'amélioration à mener, le projet porté par le Comité de filière de bâtir un Observatoire de la qualité de vie et des conditions de travail des métiers de la petite enfance en s'appuyant sur le savoir-faire de l'ANACT, est pertinent et urgent à déployer. Un tel observatoire représenterait par ailleurs un signal fort à l'endroit des professionnels, de reconnaissance de la pénibilité de leurs métiers. La mission propose d'étendre son périmètre afin de prendre en compte les conditions de travail, les taux d'encadrement effectif, les rémunérations...il s'agirait alors de créer un observatoire des métiers de la petite enfance.

Recommandation n°12 Créer l'Observatoire des métiers de la petite enfance

[141] Par ailleurs, la très grande volatilité des professionnels complexifie le travail interdisciplinaire et collectif pourtant constitutif de l'accueil d'enfants en EAJE, et fragilise parfois même la permanence de la référence pourtant fondamentale dans le développement de l'enfant.

⁶⁹ Le taux d'absence est un indicateur permettant de mesurer l'importance de l'absentéisme lié à des arrêts maladie. Il se calcule en rapportant le nombre de jours d'absence au nombre de jours de présence des salariés sur une année.

⁷⁰ Santé des salariés – panorama 2019 – Alisfa

⁷¹ Décret du 5 novembre 2011

[142] Au-delà des conditions d'exercice des métiers et de fonctionnement des établissements, l'absentéisme, le turn-over⁷² importants, la pénurie de professionnels contribue à une image dégradée et à une baisse de l'attractivité des métiers de la petite enfance.

[143] A cela s'ajoute un manque de reconnaissance ressenti par les professionnels, qui se fonde d'abord sur une reconnaissance insuffisante de leurs compétences éducatives et sanitaires, de l'importance de leur rôle sociétal dans un moment pourtant déterminant de l'éveil et du développement de l'enfant. Si le rapport des 1 000 premiers jours ou la Charte nationale d'accueil du jeune enfant posent les bases d'un changement positif en la matière, les professionnels se sentent encore trop souvent assimilés à de simples gardes d'enfants. Le « amusez-vous bien ! » prononcé par nombre de parents déposant leur enfant est quasi unanimement relaté par les professionnels rencontrés comme significatif de cette perception réductrice de leur métier, plus proche du *baby-sitting* que de l'accompagnement au développement harmonieux de l'enfant.

Remontées des questionnaires : la déconsidération des parents

« Arrêter d'entendre de la part des parents "amusez-vous bien" comme si notre métier n'était qu'un loisir contrairement au "vrai" travail des parents » ; « Beaucoup de parents ne reconnaissent pas notre métier, on est là pour « jouer avec leurs enfants » pendant qu'eux ils travaillent. De moins en moins de parents intéressés par la vie à la crèche » ; « Notre profession n'est pas reconnue.... Et quand on entend " amusez-vous bien !" On peut se dire qu'une baby-sitter de seize ans est tout aussi professionnelle que nous » ; « La reconnaissance des parents envers nous ! on entend encore trop "amusez-vous bien" ! Je ne m'amuse pas, je réponds aux besoins de vos enfants et j'agis pour leur bien-être et le vôtre (en tant que parents) » ; « La plupart des parents ne se rendent pas compte des journées, semaine que l'on passe. Ils nous perçoivent pour la plupart comme un simple mode de garde qui leur permet de vaquer à leurs travaux ou occupations. Nous recevons régulièrement des réflexions du type « amusez-vous bien » comme si notre métier n'avait aucune valeur. »

[144] A cet égard, l'arrêté paru en juillet 2022 visant à ouvrir plus largement les emplois de professionnels autorisés à exercer dans les EAJE à des personnels non diplômés ou non titulaires d'un CAP – afin de pallier la pénurie d'effectifs –, a eu un impact délétère sur les professionnels, renforçant encore ce sentiment de déclassement de leur métier. De plus, les dérogations ainsi autorisées (sous certaines conditions) ne résoudront pas les difficultés rencontrées pour recruter de manière pérenne des professionnels au sein des EAJE tant que les conditions de travail et de rémunération des professionnels de la petite enfance ne seront pas revalorisées. Enfin, comme évoqué supra, dans un contexte de tension sur les effectifs de professionnels, ces derniers ne disposent pas du temps nécessaire pour accompagner dans leur parcours d'intégration les personnels recrutés sur la base de l'article 2 de l'arrêté du 29 juillet 2022, par dérogation aux conditions de diplôme ou d'expérience visées à l'article 1 de ce même arrêté.

[145] La reconnaissance et *in fine* l'attractivité des métiers comme des professionnels de la petite enfance passent donc par un changement de perception de l'ensemble de la société. L'ambition d'un Service Public de la Petite Enfance doit être l'occasion de ce changement culturel dans un pays où du fait de la précocité de la scolarisation notamment, les EAJE sont considérés prioritairement comme un mode de garde, un service rendu aux familles. Une vaste campagne nationale d'information et de valorisation des métiers de la Petite Enfance, renouvelée chaque année (en cohérence avec le calendrier d'inscription en formation et relayée par les services d'orientation) en est un préalable,

⁷² 18 % des salariés en EAJE ont moins d'un an d'ancienneté dans leur établissement, 25% seulement plus de 10 ans – étude DREES 2011 – « Les professionnels des EAJE »

unanimement attendus par l'ensemble des acteurs, tout particulièrement dans le contexte difficile et l'actualité sensible de la profession.

[146] Cette campagne ne devra pas se limiter à une valorisation des métiers et des professionnels, ou encore des opportunités de carrière, mais elle devra aussi contribuer au changement culturel, de regard sur la petite enfance et ses métiers et ce, dès le plus jeune âge. Dans ce cadre, il conviendrait d'intégrer dans les programmes pédagogiques, dès l'enseignement primaire et secondaire, une sensibilisation et une connaissance des enjeux du développement de l'enfant aux premiers mois de la vie.

Recommandation n°13 Lancer une campagne nationale d'information et de valorisation des métiers de la Petite Enfance axée sur les compétences mises en œuvre par les professionnels.

[147] Parallèlement, l'absence de revalorisation salariale à l'occasion du Ségur de la santé a aussi fortement nourri le sentiment de déconsidération du secteur de la Petite Enfance et de ses professionnels, alors même que ces métiers étaient – selon l'expression désormais consacrée – « en première ligne », et qu'ils se caractérisent à la fois par de faibles niveaux de rémunération (en deçà des salaires moyens et médians nationaux) et par de faibles écarts entre les différentes professions et qualifications.

[148] Enfin, la multiplicité des régimes conventionnels et statuts qui régissent le secteur privé et public employeur en EAJE, alliée aux incidences des modes de financements des établissements, accroît également les inégalités sociales entre professionnels exerçant un même métier, encourage parfois la concurrence salariale (cf *supra*) entre employeurs et la volatilité des professionnels, complexifie les passerelles et la construction de parcours professionnels pourtant impératifs au regard de la pénibilité des métiers.

[149] Au-delà de ces cadres conventionnels, la structuration même du secteur de la Petite Enfance fondée majoritairement sur de petites entités de travail, le fort turn-over des professionnels, ne favorisent pas une représentation efficiente des personnels dans le dialogue social. Au-delà même des aspects économiques en grande partie à leur main par les modes de financements et les taux directeurs associés, les pouvoirs publics ont un rôle prépondérant à jouer auprès des partenaires sociaux et des parties prenantes (branche famille, collectivités locales, Départements,...) pour impulser une trajectoire de revalorisation des rémunérations, une mise en convergence et cohérence de l'évolution de ces dernières au fil de la carrière des professionnels, comme de lancer les chantiers d'un observatoire national des métiers ou d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'échelle du secteur.

[150] Des travaux portant sur la revalorisation, y compris salariale, des métiers de la petite enfance sont en cours au sein du comité de filière Petite enfance.

4.6 Former mieux et former plus, pour garantir la qualité de l'accueil en EAJE

[151] Les salariés et agents titulaires d'un diplôme d'EJE, d'Auxiliaire de Puériculture ou d'un CAP AEPE, composant l'essentiel des effectifs des EAJE, la mission a concentré ses travaux sur ces 3 catégories professionnelles.

[152] Les questions relatives à la formation des EJE et des auxiliaires de puériculture sont principalement quantitatives pour pallier la pénurie de professionnels et pour accompagner la création de places supplémentaires, et qualitatives pour consolider certaines compétences inhérentes aux évolutions du métier ou une meilleure appréhension de la prévention de la maltraitance.

[153] La formation au CAP AEPE pose quant à elle une problématique majeure : celle du niveau de qualification corrélé à la qualité de l'appareil de formation.

4.6.1 Le Diplôme d'Etat d'Auxiliaire de Puériculture

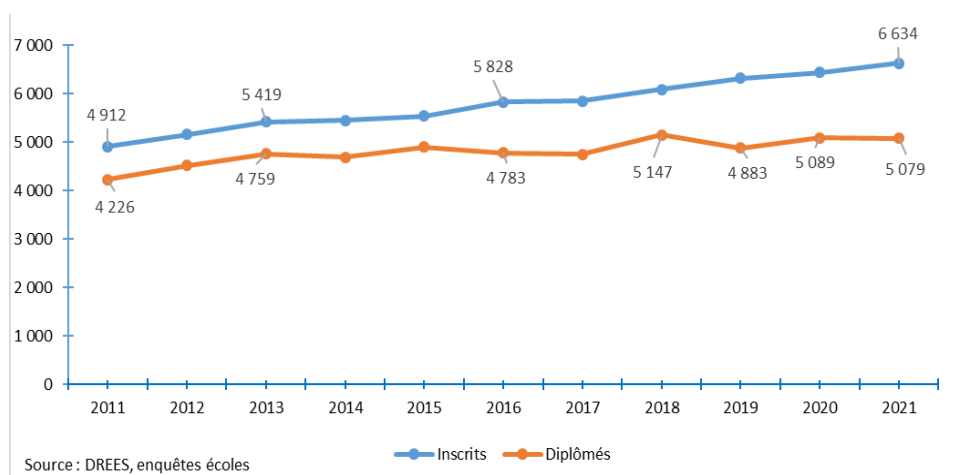
[154] La formation au diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture (DEAP), objet en 2021 d'une réingénierie⁷³ autour de cinq blocs de compétence déclinés en dix modules, est reconnue désormais de niveau IV (Baccalauréat). La formation s'organise en 1570 heures (44 semaines) également réparties entre théorie et pratique : cinq stages en milieu professionnel sont ainsi requis, sans qu'aucun de ces stages ne soit prescrit réglementairement en EAJE.

Recommandation n°14 Instaurer une obligation d'un stage en EAJE dans le cadre du diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture (DEAP)

[155] Les questions relatives à la maltraitance en établissement ou celles relatives à la prévention des risques psychosociaux, ne sont que peu ou pas abordées dans le cursus de formation, de manière explicite mais au travers du « travail en équipe pluriprofessionnelle et traitement des informations liées aux activités de soins, à la qualité/gestion des risques » (bloc de compétences 5), qui doit permettre de contribuer à une analyse pluridisciplinaire des pratiques et une démarche qualité, jusqu'au repérage et au signalement des événements indésirables.

[156] Dispensée aujourd'hui par 142 instituts de formation (dont 42 % privés), la formation au DEAP n'est pas soumise à quota et ce sont les régions qui déterminent les capacités d'accueil selon leurs schémas régionaux de formation fondés sur une analyse concertée des besoins du territoire.

Graphique 1 : Nombre d'inscrits en 1^{ère} année et de diplômés DEAP – 2011-2021



Source : DREES, Enquêtes écoles

Sur les dix dernières années (2011-2021)⁷⁴, le nombre d'inscrits en 1^{ère} année a progressé de 31 % (passant de 4 912 à 6 439) et le nombre de diplômés de 20 % (passant de 4 226 à 5 089), alors même que dans le même temps, le nombre de places en EAJE progressait de 31 % (France entière et DROM)⁷⁵. Les admis après VAE ou un allègement de scolarité, représentent une part importante - près de 28 % - des diplômés en 2021.

⁷³ Arrêté du 10 juin 2021 relatif à la formation conduisant au diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture

⁷⁴ DREES – enquêtes écoles annuelles

⁷⁵ DREES - L'offre d'accueil des enfants de moins de 3 ans – séries longues et résultats détaillés 2020

[157] Toutes choses égales par ailleurs, et sans étude nationale précise des taux d'insertion dans l'emploi en EAJE des auxiliaires de puériculture nouvellement diplômés, on peut trouver dans cet écart entre le nombre annuel de diplômés et la dynamique de création de places, de plus de dix points, une des explications de la pénurie actuelle fortement concentrée en EAJE sur cette catégorie professionnelle.

4.6.2 Le Diplôme d'Éducateur de Jeunes Enfants

[158] Le DEEJE a fait l'objet d'une révision⁷⁶ en 2018 aboutissant à une reconnaissance de niveau VI (Licence). Structurée autour de quatre domaines de certification, la formation est ainsi organisée en 3 600 heures réparties sur 3 ans, se caractérisant par une prépondérance de l'apprentissage en situation professionnelle concrétisée par un volume d'heures de formation pratique (2100 heures, soit 60 semaines) sur sites qualifiants, plus important que l'enseignement théorique (1 500 heures).

[159] A l'instar des constats posés sur la formation DEAP, celle des éducateurs de jeunes enfants ne consacre pas de modules spécifiquement dédiés aux questions de maltraitance, ni ne sensibilise à la prévention des risques psychosociaux. Les entretiens conduits par la mission au niveau des organismes et responsables des formations tendent par ailleurs à révéler une demande et une offre quasi inexistantes de formation continue sur ces domaines.

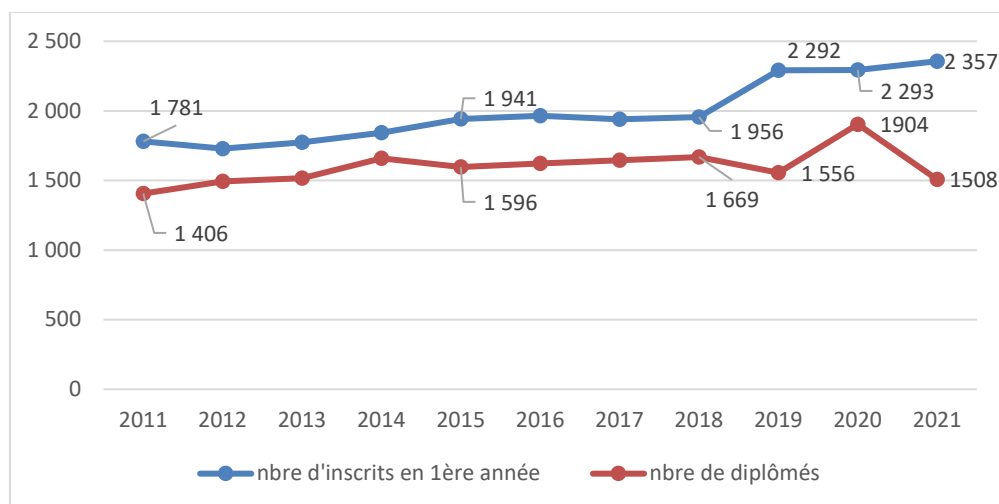
[160] Par ailleurs, alors que les postes de direction en EAJE sont désormais occupés majoritairement par des éducateurs de jeunes enfants, les compétences managériales et de gestion sont très peu développées par la formation initiale, ce qui peut mettre en difficulté les professionnels appelés pourtant très précocement dans leur carrière à exercer ces responsabilités, dans un contexte difficile.

[161] Sans dénaturer la vocation originelle du DEEJE, qui doit demeurer centré sur l'accompagnement au développement éducatif de l'enfant, il conviendrait de proposer aux professionnels en situation de responsabilité managériale un module de formation initiale ou continue complémentaire obligatoire permettant de les étayer et de les outiller, comme le suggérait d'ailleurs le rapport des 1 000 premiers jours dès 2020 et/ou de les inciter à acquérir le CAFERUIS⁷⁷

Recommandation n°15 Intégrer un module de formation au management au cursus DEEJE et développer l'offre de formation continue sur ce thème

⁷⁶Arrêté du 22 août 2018 relatif au diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants

⁷⁷ Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale

Graphique 2 : Nombre d'inscrits en 1^{ère} année et de diplômés DEEJE – 2011-2021

Source : DREES, enquête école

[162] En prenant la même période de référence que précédemment pour les DEAP, c'est-à-dire les dix dernières années de 2011 à 2021 pendant lesquelles le nombre de places en EAJE a augmenté de 31 %, les enquêtes écoles menées par la DREES établissent un taux de progression du nombre d'inscrits en 1^{ère} année du même ordre (32 %) mais pour un taux de progression des nouveaux diplômés de seulement 7 %.

[163] Depuis 2019, la plateforme Parcoursup est un passage obligé pour l'inscription en école de travail social pour le DEEJE, ce qui lui a offert une reconnaissance importante au sein de la formation supérieure ainsi qu'un allègement substantiel de la procédure de sélection à l'entrée : une lettre de motivation et un entretien oral ont remplacé l'épreuve écrite. Visibilité accrue et démocratisation de l'accès ont conduit à une recrudescence du nombre d'inscrits. Ainsi, à l'instar de l'ensemble des formations du travail social de niveau V⁷⁸ concernées par Parcoursup, le nombre d'inscrits en 1^{ère} année de DEEJE a très fortement augmenté, avec un taux de croissance de 17 % en 2019. Jusqu'en 2021, le nombre d'inscrits s'établit à un plateau de 2 300 par an.

[164] Parallèlement, exception faite du pic conjoncturel du nombre de diplômés en 2020 lié aux conditions particulières d'examen pendant la crise sanitaire (96 % de taux de réussite sur l'ensemble des formations en travail social), cette hausse importante du nombre d'inscrits en DEEJE depuis 2019 ne s'est pas traduite par une hausse du nombre de diplômés. A contrario, c'est même une baisse de 10 % du nombre de diplômés par rapport à 2019 qui est constatée en 2021, ramenant le nombre de diplômés annuel à son équivalent de 2012.

[165] En assouplissant la démarche de sélection à l'entrée, tout en accroissant la visibilité de la formation DEEJE, Parcoursup semble donc conduire à une plus grande volatilité des étudiants, confirmée par l'ensemble des professionnels de la formation rencontrés par la mission et par les chiffres en forte augmentation des interruptions de scolarité : depuis 2011, le taux d'interruption a été multiplié par plus de 6 pour la première année de formation s'établissant à 8,6 %, et par 4 toutes années confondues (à 6 %).

⁷⁸ Le DEEJE ayant reconnue de niveau VI en 2018, et la formation durant 3 années, 2021 est la première promotion de diplômés reconnue à ce niveau.

[166] Enfin, il semblerait que les vœux confirmés sur Parcoursup ont baissé, selon le MESRI, de 40 % pour la formation DEEJE par rapport à 2020. Il conviendra de mesurer les effets de cette baisse des vœux confirmés sur le nombre d'inscrits et de diplômés DEEJE dans les enquêtes Ecoles à venir. Elle laisse toutefois augurer d'une attractivité du métier détériorée, peu opportune au regard de la pénurie de professionnels déjà constatée aujourd'hui.

[167] Les nouveaux diplômés EJE relevant de la VAE sont en constante progression depuis 10 ans, ayant quasi doublé (309 diplômés en 2011 à 581 en 2019).

Recommandation n°16 Renforcer la sensibilisation et la connaissance de la prévention de la maltraitance en institution dans le contenu des formations initiales DEAP et DEEJE. Développer et promouvoir dès à présent une offre de formation continue transdisciplinaire sur ce sujet

4.6.3 Le CAP Accompagnant Educatif Petite Enfance

[168] Issu de la réforme en 2017 du CAP Petite Enfance, le certificat d'aptitude professionnelle « Accompagnant éducatif petite enfance » (AEPE) de niveau III a vu le contenu de sa formation enrichi avec pour objectif affiché de mieux connaître et répondre au développement de l'enfant, et notamment à ses besoins tant physiologiques que psychomoteurs et psychoaffectifs. La réforme a abouti également à diversifier les débouchés professionnels, comme les perspectives de formation dans le champ social, sanitaire et médico-social.

[169] Ainsi, le contenu pédagogique de la formation au CAP AEPE s'articule autour de 609 heures d'enseignement général et professionnel structurées et complétées de 14 semaines de stage dans deux milieux professionnels distincts⁷⁹.

[170] Offrant un cursus de formation court, au taux de réussite important (de 67 % pour les candidats individuels à 91 % pour ceux en apprentissage), et aux débouchés quasi assurés au regard des besoins d'emplois du secteur de la Petite Enfance (de l'EAJE à l'assistante maternelle, en passant par l'école), la formation au CAP AEPE a été fortement promue par les pouvoirs publics dans le cadre des politiques pour l'emploi des jeunes, et tout particulièrement dans l'orientation des jeunes filles : en 2021, les candidates féminines composent 98 % des 24 640 candidats en formation comme des 18 749 admis (tous dispositifs confondus).

[171] Cette forte promotion du CAP AEPE a conduit au développement accéléré des candidatures (+30 % entre 2019 et 2021) comme de l'appareil de formation sous des formes diverses, de l'enseignement à distance, à la formation continue et à l'apprentissage.

[172] Malgré la réforme de 2017 prévoyant un saut qualitatif de la formation au bénéfice de l'éveil et du développement de l'enfant, les compétences et savoir-faire des professionnels titulaires d'un CAP AEPE se révèlent encore insuffisamment étayés, notamment dans l'appréhension des problématiques de bientraitance/maltraitance qui ne sont pas explicitement abordées par la formation. Cette insuffisance est par ailleurs renforcée par la disparité des modalités d'accès au CAP AEPE et de manière induite, de qualité des formations dispensées. C'est ainsi qu'en 2021, plus de la moitié des candidats sont des candidatures libres, sans contrôle – par définition – de la qualité de leur formation. De même, la prolifération des organismes de formation à distance a provoqué un doublement des candidats présents et un triplement des candidats admis depuis 2019, sans que la

⁷⁹ Arrêté du 30 novembre 2020 (rectifié) portant création de la spécialité « Accompagnant éducatif petite enfance » de certificat d'aptitude professionnelle et fixant ses modalités de délivrance

qualité de ces formations soient toujours garanties comme en attestent les institutions et les professionnels rencontrés par la mission.

[173] De plus, les stages réalisés par les candidats font l'objet de simples attestations garantissant leur réalisation effective, obligatoire pour l'obtention du CAP, et non d'une évaluation des compétences, savoir-être et savoir-faire des candidats en cours de formation.

[174] Nombre d'encadrants, de professionnels de terrain comme d'organisations patronales et salariés ont fait part à la mission des difficultés importantes rencontrées par ces nouveaux diplômés dans leurs premières expériences professionnelles, pouvant conduire à de la souffrance voire des burn-out ou des démissions. Ces constats sont aggravés par la mise en tension des équipes comme la surmobilisation de l'encadrement pour faire face au manque d'effectifs, qui rend matériellement plus difficile l'accompagnement nécessaire de ces professionnels inexpérimentés, souvent jeunes et insuffisamment qualifiés.

[175] Au regard de ces constats, comme de la complexité et de la technicité des compétences requises pour accompagner des enfants dans une période déterminante pour leur avenir, il paraît légitime de poser la question du niveau de qualification plancher pour garantir un accueil qualitatif d'enfants de moins de 3 ans ; niveau qui, de l'avis quasi-unanime des professionnels interrogés, ne semble pas garanti par le CAP AEPE, malgré sa récente réforme. Ainsi, un responsable de crèche sur cinq répondant au questionnaire diffusé par la mission considère la formation initiale des CAP AEPE comme adaptée.

[176] C'est pourquoi dans une évolution à terme de l'architecture des métiers et formations de la Petite Enfance, il pourrait être envisagé d'étudier la création d'un diplôme d'Assistant EJE, de niveau 4, et de le promouvoir progressivement comme plancher de qualification des compétences sociales en EAJE.

Recommandation n°17 Mener une étude d'opportunité de création d'un diplôme d'Assistant EJE

Tableau 1 : Candidats aux examens CAP AEPE 2021

CAP AEPE - modalités d'accès	Présents 2021			Admis 2021			Taux de réussite 2021
	Effectifs	%	Evolution depuis 2019	Effectifs	%	Evolution depuis 2019	
Scolaire	2639	11%	+1%	2324	12%	+1%	88%
Apprentissage	2708	11%	+107%	2467	13%	+105%	91%
Formation continue	4110	17%	+9%	3699	20%	+7%	90%
Individuel	12666	51%	+25%	8449	45%	+36%	67%
Enseignement à distance	2517	10%	+129%	1810	10%	+206%	72%
TOTAL	24640		+30%	18749		+36%	76%

Source : Education nationale, DGESCO, exploitation par la mission

Recommandation n°18 Instaurer une évaluation des compétences, du savoir-être et du savoir-faire des candidats à l'issue de chacun des stages réalisés dans le cadre du cursus de formation au CAP AEPE

[177] De manière transversale, si le travail en EAJE se fonde sur des approches pluridisciplinaires, il conviendrait de travailler à un socle de compétences sur le développement de l'enfant, s'appuyant davantage sur les savoirs issus des neurosciences et communs à l'ensemble des filières sociales et sanitaires de formation afin de renforcer une culture interdisciplinaire partagée, améliorer la qualité de l'accompagnement, faciliter les coopérations au quotidien comme les passerelles professionnelles au cours de la carrière.

Recommandation n°19 Définir et déployer un socle de compétences « petite enfance » commun interdisciplinaire

4.6.4 Un effort massif en faveur de la formation des diplômés de catégorie I est à produire pour pallier la pénurie de professionnels et accompagner la création de places nouvelles

[178] Si l'amélioration substantielle de l'attractivité des métiers de la Petite enfance est, comme évoqué précédemment, un préalable indispensable pour répondre à la pénurie de professionnels en EAJE, l'appareil de formation devra parallèlement être mobilisé pour permettre le recrutement des quelque 10 000 professionnels faisant aujourd'hui défaut au bon fonctionnement des crèches selon l'enquête réalisée par la CNAF en juillet 2022. C'est l'ampleur de cet effort en partie à la main des régions que la mission a cherché à quantifier au regard des données disponibles.

[179] Ainsi, concernant tout d'abord les besoins, cette même étude révèle qu'ils s'expriment prioritairement sur les catégories EJE et auxiliaires de puériculture. Ce que confirme l'ensemble des parties prenantes de la petite enfance comme les professionnels de crèches rencontrés par la mission.

[180] Symptomatique de cette pénurie de professionnels, le nombre d'offres d'emplois publié pour les éducateurs de jeunes enfants et pour les auxiliaires de puériculture, a augmenté respectivement de 41 % et 56 % en 5 ans⁸⁰.

[181] Il est à noter que la CNAF n'a pu recueillir de données suffisamment fiables pour établir un état des lieux précis par région de ces besoins prioritaires par catégorie. Toutefois, il est fondé de penser que ces pourcentages nationaux (respectivement 17 % et 46 %) constituent des minorants des besoins réels sur ces catégories.

[182] Par ailleurs, si les enquêtes Ecoles menées par la DREES permettent de disposer du nombre de diplômés chaque année par région via la formation initiale et la VAE, il n'existe pas en regard de données annuelles des taux d'insertion dans l'emploi en EAJE des nouveaux diplômés par région. Seules quelques études ont été menées ponctuellement dans certaines régions (Grand-Est en 2019⁸¹, Île-de-France en 2020⁸²). Aussi, se fondant sur ces dernières, la mission a retenu comme hypothèse un taux d'insertion dans l'emploi en EAJE de 70% pour établir les besoins de nouveaux diplômés en regard des chiffres de nouveaux diplômés (VAE compris) en EJE et AP en 2021.

[183] Dès lors, toutes choses étant égales par ailleurs, il est possible de mesurer l'effort de formation à produire pour ces deux catégories professionnelles prioritaires en termes de besoins : près de 2 200 EJE et 5 700 AP supplémentaires doivent être formés, ce qui correspond peu ou prou à la capacité annuelle de l'appareil de formation en 2022. Un plan d'action mené en 3 ans imposerait donc

⁸⁰ Données Pôle emploi 2015-2019 – Offres d'emplois, tous canaux confondus.

⁸¹ L'insertion professionnelle des EJE et des AP - Etudes et analyses – Observatoire régional Emploi Formation Grand-Est – Novembre 2019

⁸² L'attractivité des formations et des métiers d'AS et d'EJE – étude commanditée par la Région Ile-de-France – Juillet 2020

a minima une augmentation de 25 à 30 % chaque année des professionnels formés (avec un effort plus important encore sur l'Île-de-France).

[184] Il convient de rappeler qu'il s'agit là d'une estimation au regard des données disponibles et des hypothèses évoquées *supra*. Néanmoins, il est à souligner que cette estimation se fonde sur un taux d'insertion plutôt élevé – fonction donc d'une attractivité recouverte des métiers – et qu'elle ne prend pas en compte l'effet éventuel de départs en retraite ou de mobilités professionnelles accélérés : l'enquête menée par la CNAF ne dit rien des dynamiques à l'œuvre, passées ou à venir.

[185] De même, cette estimation en matière de formation n'intègre pas les 1 600 postes de directions à pourvoir selon l'enquête CNAF et sur lesquels des EJE seront mobilisés (59 % des postes de directions en EAJE étaient occupés par des EJE en 2020⁸³). L'effort de formation ainsi estimé doit donc être considéré comme un plancher, d'autant qu'il n'intègre pas l'effort supplémentaire qu'il conviendrait de produire pour accompagner la création de nouvelles places en crèches.

[186] Dans ces conditions, il est urgent de conduire une enquête dans chaque région afin d'établir un diagnostic précis tant des besoins par catégorie professionnelle que des taux d'insertion dans l'emploi en EAJE des nouveaux diplômés DEEJE et DEAP.

[187] A partir des besoins en formation ainsi établis, il conviendra de déclencher un plan d'envergure de mobilisation de l'appareil de formation en région, prioritairement axé sur les diplômes d'éducateur de jeunes enfants et d'auxiliaire de puériculture. Parallèlement, pour améliorer la performance de la politique de l'Etat en la matière, il apparaît nécessaire d'améliorer la coordination interministérielle des différents services de l'Etat en charge des formations des professionnels de la petite enfance, portées par la cohésion sociale, la santé et l'éducation nationale (DGCS, DGOS, DGESCO).

Recommandation n°20 Déployer en concertation avec les régions, un plan d'urgence à trois ans de renforcement de la formation d'EJE et d'auxiliaires de puériculture visant à pallier les 10 000 postes manquants actuels et à anticiper les besoins liés aux créations de places nouvelles.

4.7 L'état général des établissements (qualité du bâti, agrément des espaces, matériel) est disparate, ce qui nuit à l'accueil des enfants comme à la qualité de vie au travail des professionnels

[188] **La rénovation du bâti apparaît comme une priorité.** Les investigations de la mission comme les réponses aux questionnaires et les remontées des PMI dans l'enquête de la DGCS font apparaître des points de risque concernant les établissements vieillissants, en particulier dans les établissements publics et associatifs.

[189] **L'aménagement intérieur des structures doit également constituer un point de vigilance.** La possibilité de préserver dans les espaces intérieurs des zones de motricité et d'expérimentation, et des lieux calmes, de façon à prévenir une surstimulation des enfants, est un élément essentiel de la qualité de l'accueil. De ce point de vue, l'association effective des professionnels de terrain à l'élaboration des projets paraît essentielle.

⁸³ https://data.drees.solidarites-sante.gouv.fr/explore/dataset/331_1-offre-d-accueil-du-jeune-enfant/information/

Remontées des questionnaires : Architecture et organisation des espaces

Les directeurs et professionnels ayant répondu aux questionnaires insistent sur l'importance d'associer les équipes auprès des architectes afin d'éviter les erreurs grossières de conception des crèches

Commentaires critiques :

« Très souvent la disposition des espaces par les architectes n'est pas conçue pour des crèches. Il n'en reste pas moins que les espaces sont jolis mais non fonctionnels (salle de bain excentrées par exemple ou sans visibilité) » ; « Les envies et idées de grands espaces et d'open space des architectes sont à bannir absolument ! De même qu'on ne conçoit pas un plan de crèche comme un maison avec un espace jour et un espace nuit ... dans une structure chaque dortoir doit être attenant à la section d'âge correspondant ! (Ne pas tous les regrouper en enfilade). Quand est-ce qu'on écouterà les professionnels du terrain ! » ; « Une crèche totalement refaite en 2010 dans des murs vieillissants ... un architecte qui s'est fait plaisir mais des locaux peu fonctionnels construits avec du matériel de piètre qualité. » ; « Les espaces sont mal répartis, grande salle commune et une mini salle d'activité, un seul dortoir pour 15 grands, les architectes privilégient bien souvent l'esthétique au pratique... »

Commentaires positifs :

« Structure récente, nouveau bâtiment, lumineux, travaillé avec l'architecte au moment de la conception, espaces dédiés comme l'espace snoezelen, cocooning, motricité, etc...l'espace extérieur est aménagé et réfléchi aux besoins des enfants (structure à grimper, tipi, cuisine extérieure, potager, parcours sensoriel géant, repas pris à l'extérieur, etc... L'éveil à la nature est écrit dans le projet pédagogique (c'est notre point fort et notre fil conducteur) » ; « En tant que gestionnaire EJE, j'ai conçu les espaces de la crèche avec des architectes. Nous avons eu la chance d'aménager un plateau, au plus proche de mes critères de qualité de vie dans une micro-crèche, tant pour les enfants que pour les professionnelles. C'est aujourd'hui très apprécié. »

[190] **Le référentiel bâtimentaire permet une première homogénéisation des nouveaux projets, et devra faire l'objet d'une évaluation.** Ce référentiel national relatif aux exigences applicables aux EAJE en matière de locaux, d'aménagement et d'affichage a été créé par l'arrêté du 31 août 2021⁸⁴, et liste « *les seules exigences applicables aux locaux et à l'aménagement intérieur de l'établissement* ». Son entrée en vigueur est progressive (1^{er} septembre 2022 pour les nouveaux projets, et d'ici le 1^{er} septembre 2026 pour les établissements déjà existants).

[191] Le référentiel précise les règles portant sur :

- L'environnement de l'établissement (accessibilité, sécurité et sureté) ;
- L'espace intérieur (surfaces et volumes, éclairage et luminosité, qualité de l'air et sonorité, températures, organisation des espaces d'accueil du public, sécurisation des espaces d'accueil, ondes électromagnétiques) ;
- Les espaces spécifiques (zone d'entrée, espaces de change ou sanitaire enfants, espaces de sommeil, biberonnerie, espaces nécessaires pour la direction, les réunions et les entretiens, espaces techniques, espace extérieur) ;
- Matériel et équipement (matériel de puériculture, jeux, jouets, matériel destiné aux professionnels, matériel de couchage, hygiène, matériel de communication interne).

⁸⁴ Arrêté du 31 août 2021 créant un référentiel national relatif aux exigences applicables aux établissements du jeune enfant en matière de locaux, d'aménagement et d'affichage.

[192] Le référentiel prend en compte les contraintes propres aux zones très densément peuplées⁸⁵ pour la définition des règles relatives aux surfaces et volumes ainsi que pour les espaces extérieurs (5,5 m² par place autorisée en zone très densément peuplée, avec obligation de disposer soit d'un espace extérieur à usage privatif d'une surface minimale variable selon la taille de la crèche ou de disposer d'un ou plusieurs espaces intérieurs supplémentaires de motricité ou d'éveil, contre 7 m² dans le reste du territoire).

[193] Les EAJE doivent disposer d'un espace extérieur privatif d'une surface minimale totale de 2 m² par place autorisée, qui ne peut être inférieur à 20 m². Dans les zones très densément peuplées, en l'absence d'espace extérieur à usage privatif, le projet éducatif doit prévoir l'accès à des activités de plein air.

[194] A ce sujet, le rapport de la commission des 1 000 premiers jours recommande de garantir une surface intérieure de 7 m² minimum par enfant dans les modes d'accueil partout en France et un accès quotidien à un espace extérieur.

[195] **Le référentiel ne comporte aucune disposition particulière relative aux espaces réservés au personnel** (vestiaire, salle de repos, etc.). Seuls les espaces nécessaires pour la direction, les réunions et les entretiens sont mentionnés. Lors de ses visites en EAJE, la mission a pu observer que certains établissements ne disposaient pas d'espaces suffisants pour permettre aux professionnels de se reposer ou de prendre leur repas à plusieurs. Or, comme le précise la Charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, « *l'aménagement des espaces réservés au personnel, l'ergonomie des équipements contribuent à la prévention des risques professionnels et au bien-être* »⁸⁶.

[196] Sur ce sujet, un directeur sur cinq ayant répondu au questionnaire adressé par la mission déclare ne pas disposer d'une salle de repos pour les personnels, séparée de l'espace d'accueil des enfants. Quant aux professionnels des crèches ayant complété le questionnaire, deux professionnels sur trois déclarent ne pas disposer d'une salle de pause permettant de prendre leur repas.

[197] Par ailleurs, **le défaut de matériel adapté aux adultes peut dégrader la qualité de vie au travail et renforcer l'épuisement des professionnels**. La mission a pu visiter des établissements où les adultes étaient conduits à s'asseoir sur des chaises d'enfants. Moins de la moitié des directeurs répondant au questionnaire indiquent disposer des principaux matériels ergonomiques adaptés cités par la mission, les crèches associatives étant les moins bien équipées.

[198] Si la création de ce référentiel est globalement appréciée des gestionnaires de crèches et des responsables de services de PMI car il réduit les risques de divergences d'appréciation et d'insécurité juridique, il est trop tôt pour en dresser le bilan. Pour autant, la mission considère qu'il sera nécessaire de procéder à l'évaluation des dispositions figurant dans ce référentiel au cours du second semestre 2024 pour procéder aux éventuels ajustements qui pourraient s'avérer utiles, en réactivant le groupe de travail qui avait participé à son élaboration. Il conviendra de porter une attention particulière à :

- la surface des espaces intérieurs d'accueil des enfants (espaces de vie, de motricité, dortoirs...)

⁸⁵ Zone très densément peuplée : densité de population supérieure ou égale à 10 000 habitants au km².

⁸⁶ Arrêté du 23 septembre 2021 portant création d'une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant

- les espaces extérieurs ;
- l'aménagement intérieur des espaces ;
- le matériel destiné aux professionnels ;
- les locaux réservés au personnel.

Recommandation n°21 Procéder au cours du second semestre 2024 à l'évaluation des exigences applicables aux EAJE en matière de locaux et d'équipements

[199] **De façon générale, les difficultés budgétaires de certains établissements pèsent sur la qualité d'accueil.** Pour accompagner les établissements en difficulté financière, la CNAF a mis en place un accompagnement aux gestionnaires (programme IDA, Informer – Détecter – Accompagner), qui peut s'accompagner d'aides financières spécifiques. **Or la réflexion sur la qualité d'accueil ne peut se structurer que si les établissements disposent des marges de manœuvre budgétaires pour conduire de façon effective des projets de qualité.** Dans cette perspective, les évolutions des modalités de financement préconisées par la mission (cf. *infra*), et une étude plus approfondie sur le coût de la qualité, doivent permettre de mettre en cohérence les projets et les moyens attribués.

5 Les modalités actuelles de financement ne garantissent pas de financement orienté vers la qualité d'accueil

[200] **Le financement des EAJE repose sur deux dispositifs concurrents :**

- Le modèle de droit commun est celui de **la prestation de service unique (PSU)**, qui repose sur un système de tiers financement :
 - **La branche famille** finance une partie des dépenses de fonctionnement de l'établissement par le biais de la PSU, calculée selon le coût de revient horaire, et peut également accorder des subventions à l'investissement aux porteurs de projet (désormais réservées aux territoires prioritaires, qui présentent une tension particulière entre l'offre et la demande d'accueil) ;
 - **Les parents** financent l'établissement selon un tarif horaire calculé par le barème de la branche famille (tarif décroissant en fonction des revenus des ménages) ;
 - **Les financements cumulés de la branche famille et des parents ne peuvent excéder 66% du coût de revient horaire, dans la limite d'un plafond. Le complément est versé par un « tiers financeur »** qui a réservé les berceaux de la crèche : **une personne publique** (ministère, organisme public, ou dans l'immense majorité des cas une commune) **ou une entreprise** pour les crèches d'entreprise (les entreprises réservent des berceaux dans des crèches pour leurs employés et constituent à ce titre le tiers financeur).
- **Un modèle dérogatoire est ouvert aux micro-crèches** et repose sur le versement d'une allocation aux familles, qui paient directement l'établissement :
 - **Les parents** concluent un contrat avec l'établissement précisant la durée hebdomadaire d'accueil et le tarif horaire, librement fixé par l'établissement ;

- **La branche famille**, lorsque le tarif n'excède pas dix euros de l'heure, et que les familles concluent un contrat minimal de 16 heures mensuelles d'accueil, finance une partie des dépenses par le biais du complément mode de garde (CMG) dit « structure », qui est une composante de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE). Le CMG est une allocation forfaitaire versée aux familles, dont le plafond varie en fonction des revenus du ménage, et dont le montant global ne peut excéder 85 % des dépenses de la famille ;
- **Les personnes publiques** (ministère, organisme public, EPCI, commune...) **ou les entreprises peuvent réserver des places dans les micro-crèches**. Selon les termes de la négociation et le prix payé par le réservataire, le contrat conclu peut être une simple réservation (les employés de l'entreprise réservataire accèdent à une place qu'ils paient au tarif de droit commun), ou permettre aux familles d'accéder à une place à tarif négocié. La réservation de berceaux permet fréquemment aux familles d'accéder à un tarif dit « PSU-like », c'est-à-dire que le tarif payé par les familles est calculé de façon à ce que leur reste à charge après perception du CMG structure soit identique à ce qu'ils auraient payé dans un établissement financé par la PSU.

[201] Si les établissements financés par la PSU représentent 89 % de l'offre d'accueil collective en 2021, la dynamique de création de nouvelles places est nettement du côté des micro-crèches financées par la PAJE. Entre 2017 et 2021, la CNAF a accordé des aides à l'investissement pour la création de 24 423 places en PSU, contre un objectif COG de 26 199, et pour 5 776 places en Paje (micro-crèches), contre un objectif COG de 3 572.

5.1 Le financement à l'activité a mis sous tension les établissements

[202] **Les modalités de calcul de la PSU reposent sur les deux principes fondamentaux de tarification horaire et de taux de facturation**. Les établissements concluent avec les familles des contrats qui précisent la durée hebdomadaire de l'accueil par nombre d'heures (et non par forfait journée ou demi-journée), et font quotidiennement un décompte des heures effectivement réalisées par les familles. L'écart entre les heures facturées aux familles, telles que définies dans le contrat, et les heures réalisées, permet de calculer le taux de facturation : si les familles signent un contrat de 100 heures mais n'amènent leur enfant à la crèche que 90 heures, le taux de facturation est de $100/90 \times 100 = 111 \%$. Une minoration est appliquée au montant de la PSU lorsque ce taux dépasse 110 %, et une nouvelle minoration lorsqu'il dépasse 117 %, pour inciter les établissements à réduire l'écart entre le nombre d'heures facturées aux familles et le nombre d'heures réalisées.

[203] Un **triple objectif** sous-tend ces modalités de facturation :

- **Une facturation au plus près des besoins des familles**, dans la mesure où la facturation forfaitaire conduirait les familles à payer pour la journée ou la demi-journée d'accueil même lorsque leur enfant n'est accueilli que quelques heures ;
- **Une plus grande souplesse des établissements**, notamment pour s'adapter aux familles avec des horaires atypiques ou tardifs, ou aux personnes ayant des besoins limités. La facturation horaire permet en effet de ne pas « bloquer » artificiellement une place pour l'ensemble de la journée, et de dégager les créneaux sur lesquels un enfant n'est pas accueilli (notamment tôt le matin et tard le soir) pour accueillir un autre enfant ;
- **L'augmentation de l'offre** par une augmentation du taux de fréquentation⁸⁷ des structures.

⁸⁷ Nombre d'heures d'accueil réalisées/nombre d'heures d'accueil potentielles de la structure.

[204] **Parallèlement à ce financement horaire, les établissements perçoivent de la branche famille une part de financements forfaitaires**, notamment pour compenser les biais sociaux induits par la PSU⁸⁸, et prendre en compte les situations spécifiques des établissements (accueil d'enfants en situation de handicap, zone prioritaire...), mais aussi pour financer les temps de réunion et d'analyse de la pratique (heures de concertation). La CAF peut verser un bonus territoire, modulé en fonction du niveau de vie médian des familles et du potentiel financier par habitant du territoire, un bonus « mixité sociale », compris entre 300 € et 2 100 € pour les établissements dont les participations familiales moyennes sont inférieures à 1,25 €/heure, et un bonus inclusion handicap, d'un montant maximum de 1 300 € par place et par an, dès le premier enfant en situation de handicap ou en cours de détection et d'évaluation. **Dans le cadre de la prochaine COG, la branche famille envisage d'augmenter la part forfaitaire dans le financement des établissements, pour la porter à 25 %, 75 % restant financés par la PSU.**

[205] **Les modalités de financement ont néanmoins mis sous tension le fonctionnement des établissements :**

- **La complexité des règles de financement** a induit, outre une augmentation des coûts de gestion⁸⁹, une augmentation de la charge administrative qui pèse sur l'encadrement, et tend à détourner l'encadrement de terrain de la gestion des équipes, et à positionner une part croissante d'éducateurs de jeunes enfants sur des fonctions sans lien avec leur expertise d'animation des projets pédagogiques et des pratiques des équipes ;
- **Les professionnels du secteur entendus par la mission perçoivent dans ce fonctionnement une injonction permanente au « remplissage »** qui peut conduire au sentiment de répondre à de pures logiques gestionnaires et quantitatives plutôt qu'à une logique qualitative d'éveil des enfants. **Ce sentiment ne correspond pas nécessairement à une réalité de la fréquentation des crèches, dont le taux n'a pas augmenté de façon significative (voir *infra*), mais dans bien des cas à la façon dont les professionnels perçoivent les injonctions induites par les modalités de financement, ce qui est susceptible d'avoir une incidence concrète sur la qualité perçue du travail.** Néanmoins, ce sentiment peut être d'autant plus vif que l'atteinte d'un taux d'occupation satisfaisant peut passer par des **pratiques de suroccupation compensatoire**. Dans la mesure où il est *de facto* très difficile de « combler les trous » au sein d'une journée lorsqu'un enfant n'est pas accueilli sur l'intégralité des heures d'ouverture de la structure, les établissements tendent à améliorer leur taux d'occupation en valeur hebdomadaire en jouant sur l'autorisation de suroccupation à 115 % de la structure. Un fonctionnement de routine fondé sur ces pratiques pose question, dans la mesure où l'agrément est pensé pour assurer une qualité d'accueil standard au regard du nombre d'enfants par m². Dans la mesure où peu d'enfants sont présents sur les créneaux les plus matinaux et les plus tardifs, il peut conduire à un nombre excessif d'enfants sur les créneaux de milieu de journée, qui requièrent pourtant le plus de temps individuel, notamment pour la prise de repas ;

⁸⁸ Les analyses faites par la CNAF ont démontré que les familles de milieux plus défavorisés étaient relativement plus susceptibles de ne pas respecter le contrat d'accueil pour diverses raisons (part plus importante de personnes ayant un emploi atypique/des horaires de travail instables, place de l'entourage familial dans la garde etc.) De ce fait, les établissements qui accueillaient plus d'enfants de ménages à faible revenu étaient potentiellement pénalisés dans leur financement par une augmentation de leur taux de facturation.

⁸⁹ La mission renvoie sur ce point aux développements de la mission IGAS-IGF du crédit d'évaluation impôt famille, qui a analysé les coûts de gestion supportés en premier lieu par les gestionnaires du secteur marchand, et de façon moins marquée par les gestionnaires associatifs, en raison du modèle de financement de la PSU.

- **Le calcul du taux de la facturation induit une grande rigidité dans le rapport aux familles**, que l'établissement doit décourager de venir chercher leur enfant plus tôt quand ils le peuvent (jour de congé du parent, présence des grands-parents, organisation d'une activité familiale...), pour ne pas affecter le taux de facturation, alors même que le développement et la sécurisation de l'enfant pourraient bénéficier de ce temps. Le financement aboutit ainsi à une situation particulièrement paradoxale du point de vue des objectifs de l'accueil ;
- **La PSU ne permet pas de financement sur des objectifs de qualité** : la maîtrise de l'orientation effective des financements paraît faible.

[206] Par ailleurs, **la PSU tend à aborder l'activité sous l'angle unique du temps passé en présence des enfants, au détriment du temps hors enfant**. Or les réunions d'équipe, la réflexion et la mobilisation sur le projet pédagogique, l'analyse de la pratique professionnelle et le soutien à la parentalité constituent autant de déterminants centraux de la qualité de l'accueil comme de la prévention de la maltraitance. Quoique le financement des heures de concertation (6 heures par place depuis 2018) ait été doublé en 2023, c'est la logique même du financement qui pose question, dans la mesure où elle repose sur une approche séquencée des actes, et non sur une approche globale de l'activité d'un établissement ou service d'accueil, en occultant les activités qui rendent possible la qualité.

[207] De ce point de vue, **le temps hors enfant doit *a minima* être mieux pris en compte dans les normes qui s'appliquent aux structures**. Une fermeture anticipée hebdomadaire doit être comptabilisée et financée pour permettre les concertations au niveau des sections et des établissements, la formation continue et l'analyse de la pratique. Les fermetures totales pour journée pédagogique doivent être *a minima* doublées pour ne pas se réduire à des formations techniques (HACCP, sécurité incendie...) et au rangement de l'établissement. L'organisation d'une journée pédagogique à chaque temps de vacances scolaires, pour se mettre en cohérence avec le calendrier des familles ayant plusieurs enfants, pourrait être un équilibre raisonnable. S'agissant enfin de l'analyse de la pratique, l'introduction réglementaire de ces heures doit être saluée mais ne pourra produire d'effet que si ces heures atteignent un niveau raisonnable : en-dessous d'une séance par mois et par professionnel, l'analyse de la pratique est en effet un dispositif symbolique qui peine à produire des effets réels sur l'approche des professionnels.

Recommandation n°22 Mieux prendre en compte le temps hors enfant en imposant *a minima* une fermeture anticipée hebdomadaire, une journée pédagogique à chaque temps de vacances scolaires, et un minimum d'une séance mensuelle d'analyse de la pratique par professionnel.

[208] De façon plus large, le financement à l'activité de la PSU semble avoir conduit à une mise sous tension ressentie de l'activité et du secteur, alors même que les résultats en termes de fréquentation des structures paraissent décevants. Le financement à l'activité n'a pas eu d'effet sur le taux de fréquentation des structures, qui est resté stable de 2012 à 2019, avant une diminution pour l'année 2021 (évolution à étudier après le retour complet à la normale de l'année 2022).

Tableau 2 : Taux de fréquentation par heure de présence⁹⁰

	Association	Commune	EPCI	Secteur marchand	TOTAL
2012	67,6%	60,8%	59,8%	64,4%	61,9%
2021	63,9%	55,8%	55,8%	63,0%	57,0%
2021 – 2012 (en points)	-3,7	-5,0	-4,0	-1,4	-4,9

Source : CNAF

[209] Sur la même période, le nombre d'heures annuelles réalisées par place a néanmoins légèrement augmenté (1,4 %), cette augmentation étant liée à l'augmentation de l'amplitude horaire d'accueil, qui pourrait elle-même être liée à l'augmentation du nombre d'établissements proposant des ouvertures à des horaires atypiques (tôt le matin et tard le soir). Il faut néanmoins noter que le nombre d'heures réalisées par place avait connu une augmentation plus importante entre 2010 et 2012 (+ 2,8 %), parallèlement à une augmentation d'1 point du taux d'occupation. La mission a fondé ses calculs à partir de la date de 2012.

Tableau 3 : Evolution des heures par place, 2012-2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Heures réalisées par place et par an	1463	1499	1504	1500	1497	1502	1526	1539	1533	1525
Amplitude d'ouverture moyenne par place	2423	2443	2448	2448	2392	2460	2483	2475	2469	2469

Source : CNAF

[210] L'analyse de ces évolutions appelle des remarques particulières au regard des logiques de suroccupation compensatoire régulièrement dénoncées par les professionnels. En effet, le fait que le taux de fréquentation n'augmente pas n'implique pas nécessairement que de telles pratiques ne soient pas mises en œuvre. Dans la mesure où le nombre d'heures d'accueil augmente parallèlement à l'augmentation de l'amplitude horaire, la constance du taux de fréquentation peut recevoir deux explications :

- Le taux de fréquentation augmente de façon constante aux différentes heures d'ouverture ;
- Le taux de fréquentation est faible aux heures creuses qui ont permis d'augmenter l'amplitude d'ouverture (heures matinales ou de soirée), ce qui implique un taux de fréquentation plus

⁹⁰ Le taux de fréquentation par heure de présence correspond au taux d'occupation calculé sur le fondement des heures effectivement réalisées, et non des heures prévues par les contrats.

élevée aux heures pleines (heures de milieu de journée), qui sont les heures les plus à risque (organisation du repas et des temps d'endormissement).

[211] De façon globale, la mission considère que les chiffres présentés ne permettent pas de démontrer d'effet déterminant de la tarification horaire de la PSU sur le volume d'activité des établissements, et que ces résultats sont décevants au regard des effets de bord induits par ce financement sur le fonctionnement des établissements, les charges administratives et de gestion des gestionnaires, et les rapports avec les familles. Si la PSU a permis de mettre en œuvre une plus juste tarification des familles, cet objectif peut être atteint par d'autres modalités sur lesquelles la mission revient *infra*.

5.2 Le désengagement des collectivités fragilise le secteur et met sous tension le modèle des établissements associatifs

[NOTE : L'ensemble des analyses présentées dans cette partie reposent sur des extractions des bases de données de la CNAF sur la période 2012-2021. Ces données reposent sur les données des établissements financés par le biais de la PSU. Elles permettent de dégager des tendances générales d'évolution et ne préjugent pas du comportement économique de tel ou tel acteur spécifique. L'année 2021, qui est la dernière année de référence pour les données, n'est par ailleurs pas une année de retour plein à la normale : pour être confirmées, les tendances dégagées devront être observées sur l'année 2022, où semblent par ailleurs émerger des évolutions spécifiques post-Covid, notamment liées à l'extension du télétravail.]

[212] **Dans un contexte budgétaire contraint, les collectivités comme l'ensemble des administrations publiques (Etat, département, région) ont été conduites à diminuer leur engagement financier à destination des établissements associatifs.** En particulier, l'augmentation des dépenses de la branche famille semble avoir eu un effet contracyclique sur les dépenses des communes. Tandis que le coût de revient à la place augmente de 13 % entre 2012 et 2021 (de 14 168 € à 16 408 €), la part de la PSU dans les recettes à la place augmente sur la même période de 37,4 % à 40,5 %, tandis que le niveau des financements communaux (et leur part dans les recettes globales) diminue. Cette situation peut fragiliser l'équilibre budgétaire des établissements associatifs, confrontés à la baisse des subventions communales : les remontées des questionnaires « directeurs » font ainsi apparaître que les établissements associatifs sont significativement plus nombreux à signaler des tensions budgétaires, qui pèsent notamment sur l'achat de matériel pédagogique, que les établissements publics et marchands.

[213] **S'agissant des établissements associatifs financés par le biais d'une délégation de service public ou d'un marché public, ils sont soumis à la concurrence des établissements du secteur marchand,** susceptibles de mettre en place des stratégies de bas prix, qui posent question quant à la qualité de l'accueil. Les groupes marchands peuvent proposer aux communes dans les réponses aux appels d'offre des prix bien plus bas que les établissements associatifs, notamment parce qu'ils compensent une rentabilité faible (et en diminution sur la période 2012-2021) dans les crèches en marché ou en délégation de service public par une rentabilité élevée (et en augmentation) dans les crèches d'entreprise. Entre 2012 et 2021, l'évolution du coût de revient des établissements marchands qui bénéficient d'un financement communal est en effet anormalement faible, puisqu'il connaît une augmentation de 0,9 %, contre 5,7 % pour les crèches d'entreprise, 15,8 % pour les établissements associatifs, et 20,9 % pour les établissements communaux, tandis que les dépenses des communes à destination de ces établissements diminuent de 26,6 %.

[214] **Cette tendance soulève un certain nombre de risques sur le maintien du niveau de qualité dans les établissements en délégation de service public ou titulaires d'un marché**

public. Une telle évolution peut en effet conduire à des offres anormalement basses, qui interrogent sur la capacité des gestionnaires à maintenir les taux d'encadrement et le niveau de qualification requis au sein des établissements et à couvrir les frais de fonctionnement. Au cours de ses investigations, la mission a ainsi pris connaissance de réponses à des appels d'offre où des groupes proposaient un montant au berceau deux fois inférieur à leur concurrent (associatif ou du secteur marchand), à des niveaux de prix inférieurs à 3 000 € la place TTC⁹¹. De tels écarts constituent un signal d'alerte important sur le fonctionnement des établissements, et sur leur capacité à assurer dans le temps un accueil de bonne qualité. En effet, les frais de personnel représentant une part majoritaire du coût de revient, un prix anormalement bas peut conduire à des stratégies de ressources humaines préjudiciables à la qualité, que la mission a pu constater dans un certain nombre d'établissements au cours de ses investigations sur place.

[215] L'impératif de qualité requiert à ce titre qu'un certain nombre de travaux soient conduits dans le cadre d'une association étroite entre l'Etat, les collectivités et la branche famille :

- **Le coût de la qualité doit faire l'objet d'un travail d'expertise** par les services de la branche famille en association avec les gestionnaires et les services de l'Etat, de façon à déterminer les ratios et les zones de prix cible et à mieux repérer les atypies dans les comptes des établissements. Cette démarche devrait notamment prendre en compte :
 - **Les frais de personnel par place et par heure facturée, par tranche de taux d'occupation. Cet aspect doit constituer le cœur de l'analyse, l'essentiel étant pour l'évaluation du coût de la qualité d'analyser les comptes de résultats hors charges liées au foncier et dotations aux amortissements ;**
 - Les charges relatives aux services extérieurs, de façon à repérer les atypies consécutives à un recours excessif au travail intérimaire ;
 - Les achats, qui auraient intérêt à être décomposés en achat de consommables et en achats de matériel pédagogique.
- **Ce travail d'expertise pourrait permettre une révision du prix-plafond de la PSU** en conformité avec l'évaluation du coût de la qualité. **Le prix-plafond aurait par ailleurs intérêt à prendre en compte la variabilité des charges liées au foncier**, ces charges étant très hétérogènes selon les territoires et les types de structure, et pouvant fausser l'évaluation globale du coût de revient. **Ce prix-plafond devrait enfin s'imposer également aux tiers financeurs**, contrairement à ce qui est observé à l'heure actuelle, les tiers n'étant pas contraints de verser les 34 % du prix plafond non financés par la branche famille.
- **La rédaction des cahiers des charges des collectivités gagnerait à faire l'objet d'un travail collectif pour élaborer un guide d'appui à la rédaction**, qui permettrait de construire les meilleurs indicateurs de qualité pour discriminer les offres.

[216] En complément de ces questions, **la mission engage les directions juridiques des ministères sociaux et du ministère en charge des collectivités territoriales à clarifier les obligations des communes en termes de financement des établissements associatifs**, et des

⁹¹ Précaution de lecture : le prix au berceau présenté ici ne peut être comparé avec la contribution moyenne des communes dans le financement des établissements indiquée plus haut. En effet, la contribution moyenne est calculée tous établissements confondus, quel que soit le nombre de places effectivement réservées par les collectivités : cette donnée permet d'apprécier l'engagement global des administrations, mais ne correspond pas au prix effectivement facturé à la collectivité par place.

conditions dans lesquelles elles peuvent recourir aux subventions d'équilibre, aux délégations de service public et aux marchés publics.

Recommandation n°23 Engager un travail approfondi sur le coût de la qualité et élargir en conséquence le contenu des contrôles des CAF

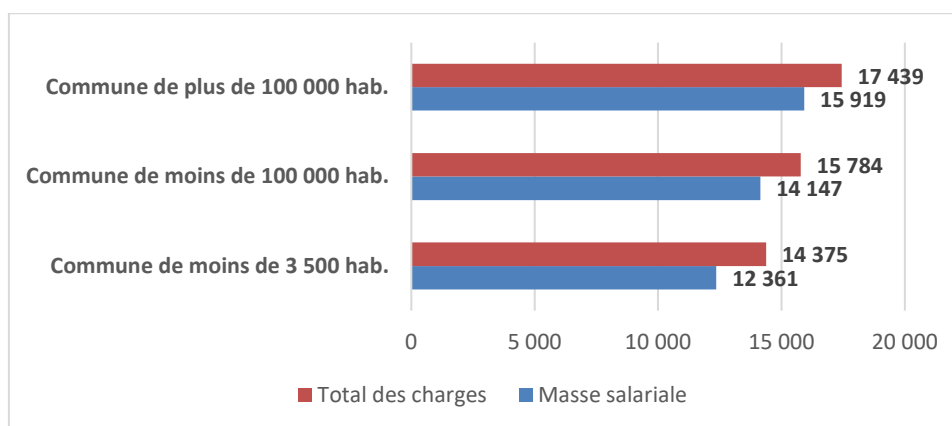
Recommandation n°24 Elaborer un guide d'appui à la rédaction des cahiers des charges pour les appels d'offre et marchés des tiers réservataires

Recommandation n°25 Mettre en place un groupe de travail (DGCS, DAJ, collectivités) sur les modalités de financement des établissements associatifs

5.3 Le financement des crèches municipales en régie est très inégal selon les territoires

[217] Au niveau territorial, **l'évolution du coût de revient à la place s'apprécie de façon différente en fonction de la taille de la commune, le coût à la place augmentant avec la taille de la commune.** S'agissant d'établissements publics, cette variation ne s'explique pas par le prix du foncier.

Tableau 4 : Prix à la place en euros, dont masse salariale, par taille de commune (2019)



Source : CNAF

[218] Les variations de coût de revient correspondent presque exclusivement à des variations dans les niveaux de masse salariale, ce qui peut s'expliquer par deux facteurs :

- Au-delà des différences de coût de la vie, les tensions constatées sur le marché du travail et la pénurie de professionnels dans les grandes métropoles conduisent les communes à consentir des augmentations de rémunération, notamment par le biais de la politique indemnitaire, ce qui contribue au renchérissement de la masse salariale. Dans son enquête nationale relative à la pénurie de professionnels en établissements d'accueil du jeune enfant, conduite au printemps 2022, la CNAF a en effet calculé que le nombre d'ETP manquants auprès d'enfants pour 1 000 places en EAJE connaissaient les valeurs les plus élevées dans les zones métropolitaines (petite couronne parisienne, Paris, Rhône⁹²) ;

⁹² CNAF, Direction des politiques familiales et sociales, Note de restitution des résultats de l'enquête nationale « pénurie de professionnels en établissements d'accueil du jeune enfant » à l'attention des membres du comité de filière « petite enfance », 11/07/2022.

- Les grandes métropoles sont plus nombreuses à avoir déployé une politique de qualité appuyée dans le domaine de la petite enfance, sous l'effet de moyens plus conséquents que des collectivités de taille restreinte, et d'une volonté politique plus affirmée. Dans les établissements d'une grande métropole visités par la mission, les tableaux d'effectifs prévoient ainsi un ratio de professionnels de catégorie 1 de 60 %, qui paraît nécessaire pour assurer à tout moment le ratio de 40 % requis par les textes, compte tenu des congés, arrêts maladie ou absences pour formation. Selon les données déclaratives de la métropole considérée, cette organisation conduirait à un supplément de 2 000 € par berceau vis-à-vis d'un tableau d'effectifs aligné sur les planchers réglementaires.

[219] Ce second facteur met en lumière l'engagement très inégal des collectivités dans les établissements d'accueil du jeune enfant. Si la mission a pu visiter des établissements publics en régie de grande qualité, où les moyens déployés permettaient d'assurer un accueil attentif des enfants, elle s'est également rendue dans des établissements, notamment dans de petites collectivités et dans des territoires à la situation socio-économique défavorable, qui ne répondaient à aucun des critères de qualité (personnels peu formés, pratiques éducatives préjudiciables au développement de l'enfant, manque de réactivité des administrations vis-à-vis de situations préoccupantes, locaux inadaptés, matériel pédagogique insuffisant). A ce titre, la mission considère qu'à ce jour, la structuration et les règles qui régissent le financement des établissements par les collectivités portent atteinte à l'égalité des enfants sur le territoire, **et à l'égalité des chances** dans une période critique pour le développement de leurs capacités physiques et cognitives comme de leur sécurité affective.

[220] De façon générale, les difficultés qui pèsent sur certains établissements en régie ou financés par les collectivités soulignent les limites du modèle actuel de co-financement, dans un contexte où la petite enfance ne correspond pas à une compétence obligatoire des communes, et où les charges financées par la branche famille et par la commune ne sont pas distinguées. Face à la dégradation d'un établissement, et au refus d'intervention d'une collectivité, la branche famille dispose de peu de leviers.

5.4 Comme dans le secteur des personnes âgées, la régulation insuffisante du secteur marchand peut laisser prospérer des stratégies économiques préjudiciables à la qualité d'accueil

[221] S'agissant des crèches d'entreprise financées par la PSU, l'analyse des données financières fait apparaître plusieurs zones de risque. D'une part, on constate une progression anormalement faible des frais de personnel à la place entre 2012 et 2021 : ces frais diminuent de 2 %, et marquent un décrochage vis-à-vis de l'évolution générale des salaires et des prix, tandis qu'ils augmentent de 18,5 % dans les établissements en gestion communale, et de 11,4 % dans les établissements en gestion associative. Cet écart ne peut s'expliquer ni par une hausse de l'externalisation des fonctions, ni par une progression des taux d'occupation. (*Voir, pour le détail des calculs et des analyses, l'annexe 4 « Les risques pour la qualité liés aux modalités de financement »*).

[222] Par ailleurs, **les financeurs publics ne disposent pas de visibilité suffisante sur les dépenses publiques engagées en direction des établissements, et sur l'orientation effective de ces financements vers l'amélioration de la qualité d'accueil :**

- Outre la PSU, les dépenses publiques couvrent en effet le crédit impôt famille (CIF) pour les parents recourant à des services de crèche, et les dépenses fiscales pour les entreprises réservataires des places dans les établissements (CIF de 50 % de la cotisation brute dans une limite de 500 000 € par an, et déductibilité des charges dont le montant est calculé à partir du taux d'imposition sur les sociétés). Comme l'a souligné la mission IGAS-IGF d'évaluation du

crédit impôt famille, la nature fiscale de ces dépenses les rend peu pilotables, d'autant que la visibilité des financeurs sur le marché des entreprises réservataires, et sur les plateformes d'intermédiation qui mettent en relation les établissements et les entreprises clientes⁹³, est faible ;

- Entre 2012 et 2021, pour les établissements du secteur marchand dont le tiers financeur est une entreprise, on constate ainsi une augmentation de 28,8 % des dotations aux amortissements, une augmentation de 51,8 % du compte « autres charges », dans lequel sont notamment imputés les frais de siège des groupes, et une diminution de 16,2 % de l'impôt sur les bénéfices ;
- Les financeurs disposent de capacités de contrôle et d'expertise sur les modèles économiques des groupes (y compris par le biais du capital immobilier) insuffisantes.

[223] La mission ne peut que souligner deux aspects :

- **Les indicateurs présentés dessinent une zone de risque importante quant à la bonne orientation des financements publics.** Il convient de s'assurer que l'augmentation des financements à la place contribue à renforcer la qualité de l'accueil en permettant à un personnel mieux formé et mieux rémunéré de contribuer à l'éveil des enfants dans les meilleures conditions et non à augmenter le taux de marge des gestionnaires ;
- Le mandat d'évaluation nationale de la qualité confié à la présente mission devrait être poursuivie par une mission de contrôle ciblée sur un ou plusieurs groupes qui conduise une étude précise des comptes.

[224] **Ce manque de visibilité est plus net encore pour les micro-crèches financées par le biais de la PAJE**, qui ne font pas l'objet d'un contrôle financier de la branche famille, dans la mesure où le financement est octroyé aux familles par le biais d'une allocation, et non directement aux établissements (*voir annexe 4 et enquête DGCCRF en PJ 1*).

[225] **Les leçons tirées en 2022 des rapports entre la puissance publique et les gestionnaires privés d'EHPAD peuvent à ce titre être très largement appliquées au secteur des crèches.** Le secteur des crèches est marqué par la domination de grands groupes engagés dans des stratégies de croissance ambitieuses, par une entrée des fonds de capital-investissement dans l'actionnariat du secteur. Cette dynamique doit susciter la vigilance de l'Etat, tant pour les risques de coûts financiers que représente cette dynamique, que pour les exigences de rentabilité qui peuvent lui être associées.

[226] De façon générale, les autorités de contrôle de premier niveau comme les professionnels entendus s'entendent sur le constat suivant : l'ouverture de l'accueil du jeune enfant au secteur marchand a constitué dans un premier temps une dynamique positive, en introduisant des approches innovantes et un souci de qualité marqué dans un champ qui avait eu tendance à se reposer sur des acquis anciens. Le secteur marchand a notamment permis de remettre en cause certaines pratiques du secteur public, et de porter les principes pédagogiques aujourd'hui reconnus comme prioritaires (motricité libre, respect du rythme individuel de l'enfant etc.) Néanmoins, l'évolution du secteur au cours des dernières années aurait conduit, selon des acteurs entendus par la mission, à une dégradation progressive de la qualité d'accueil au profit de logiques financières, Plusieurs autorités de contrôle locales alertent sur les risques d'un phénomène de contagion de telles pratiques.

⁹³ Ces plateformes permettent aux entreprises de crèches de s'intégrer dans un « pool » de réservation, les entreprises réservataires pouvant de cette façon réserver un bouquet de places avec des localisations diverses pour leurs employés.

[227] Les capacités de suivi et de contrôle de ces groupes doivent donc être consolidées :

- **La transparence financière des groupes vis-à-vis des financeurs publics doit être renforcée**, en particulier par :
 - Une obligation de transmission de la clé d'imputation des frais de siège et des prestations afférentes à ces frais. Une contractualisation spécifique de la branche famille avec les sièges sur le niveau des frais de siège, parallèlement à la tarification du financement des structures, permettrait de renforcer la transparence ;
 - Sur le modèle du décret n° 2022-734 du 28 avril 2022 portant diverses mesures d'amélioration de la transmission financière dans la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, l'obligation de transmission des comptes et de l'avis du commissaire aux comptes au financeur public doit être imposée aux groupes ;
 - La faculté doit être ouverte aux services de la branche famille d'imposer, parallèlement à la récupération d'indus, des sanctions financières aux établissements et aux sièges des entreprises, en cas de fraude récurrente repérée dans plusieurs établissements du même groupe. A l'heure actuelle, certains groupes présentent des taux d'irrégularités préoccupants, l'impact financier des contrôles pouvant atteindre 10 % sur les établissements d'un groupe, contre 3,8 % en moyenne au niveau national.
- **La coordination des contrôles doit être systématisée** (pour l'ensemble des gestionnaires), au niveau local comme au niveau national. Une réunion annuelle minimale devrait être prévue au niveau départemental entre la PMI, la CAF et la DDETS (pour les versants cohésion sociale, inspection du travail et répression des fraudes), donnant lieu à un avis remonté aux autorités nationales : SGMAS, DGCS, DGT, CNAF, IGAS, IGF. Une réunion annuelle devrait également être prévue entre ces instances au niveau national pour évaluer les éventuelles alertes.
- **La compétence de contrôle des inspections générales (IGAS et IGF) doit être étendue à ces entreprises comme elle l'a été pour les ESSMS**, les sièges des groupes de crèche n'étant à l'heure actuelle soumis à aucun mandat de contrôle, ni de la branche famille ni des inspections. Les inspections générales devront sur ce fondement élaborer un programme de contrôles des groupes du secteur marchand comme des groupes associatifs, programme pour lequel la présente mission dispose de premiers éléments.

[228] **S'agissant des micro-crèches financées par le biais de la PAJE, la mission considère qu'il est indispensable que la CNAF se dote au plus vite des moyens de contrôler le bon emploi de l'argent public dans ces établissements**, par une généralisation du tiers payant, en faisant de ce versement direct de l'allocation un levier pour contrôler les comptes, ou par la mise en place d'aides au fonctionnement en contrepartie d'une capacité de regard financier et de garanties plus strictes sur la qualité.

[229] A terme, le manque de sécurisation de ce modèle de financement plaide pour une extinction du système de financement à la PAJE, qui ne présente aucune garantie sérieuse, et ne permet pas aux pouvoirs publics de disposer d'un droit de regard sur des activités qu'ils financent.

Recommandation n°26 Renforcer la transparence financière dans les rapports entre les gestionnaires et les pouvoirs publics, sur le modèle des dispositions prises pour les ESSMS

6 Les pouvoirs publics doivent s’engager dans une phase de consolidation de la qualité des établissements existants, en rénovant le financement, la gouvernance et l’évaluation de l’accueil

6.1 Le financement doit être simplifié et orienté vers la qualité, et les objectifs de mise à niveau des établissements existants priorités dans l’orientation de la future COG

[230] Comme la mission IGAS-IGF d’évaluation du crédit impôt-famille de 2021, **la présente mission estime que la simplification et l’harmonisation des règles de financement doivent permettre de garantir l’équilibre économique des établissements de tous les gestionnaires, d’alléger les coûts de structure et de mesure de l’activité, et d’assurer un meilleur pilotage et une incitation plus efficace aux objectifs de qualité que doit porter la branche famille.**

[231] Différentes options de réformes peuvent être envisagées :

- Une réforme paramétrique de la PSU, par l’augmentation du financement des journées pédagogiques et temps de concertation sur le modèle proposé *supra* ;
- Une bascule systématique des places de micro-crèches PAJE réservées par des entreprises sur le modèle de la PSU, pour éviter le surfinancement lié à d’éventuels cumuls de dépenses des entreprises et de dépenses des familles ;
- Une trajectoire d’extinction de la PAJE qui basculerait l’ensemble des établissements sur un modèle PSU, la part du tiers financeur étant prise en charge par les familles lorsque l’établissement ne reçoit pas de financements d’une personne publique ou d’une entreprise. Cette option présente néanmoins des points de vigilance significatifs en termes de hausse des financements de la branche famille, et d’incitation générale à l’augmentation des dépenses prises en charge par les familles.

[232] Comme la mission d’évaluation du crédit impôt-famille et la mission de revue des dépenses qui l’ont précédée, la mission considère néanmoins que la complexité du système actuel de financement, la tension qu’il fait peser sur le secteur, le surcoût qu’il impose aux gestionnaires, l’instabilité budgétaire dans laquelle il installe certains établissements, et le faible pilotage qu’il permet en termes d’objectifs de qualité appelle à une réforme systémique.

[233] La mission s’est attachée à élaborer des orientations qui puissent répondre aux objectifs suivants :

- Une répartition clarifiée des financements entre la branche famille et le tiers financeur, que cette répartition prenne la forme de dépenses obligatoires ou d’une contractualisation. L’objectif central restant sur ce point d’éviter que le dynamisme des dépenses de la branche famille ne conduise à un désengagement des autres financeurs ;
- Une meilleure articulation entre les financements et les objectifs de qualité, une capacité à financer sur projet, et une visibilité accrue du financeur sur l’emploi des fonds ;
- Une meilleure visibilité pour le gestionnaire sur ses recettes et une plus grande responsabilité de gestion ;
- Une simplicité de l’outil, qui doit être clair pour le gestionnaire, s’adapter aux projets des établissements et permettre un rapport plus serein aux familles. S’agissant de ce dernier point,

le modèle proposé n'a pas vocation à revenir sur la tarification aux familles sur le modèle du quotient familial, qui est un acquis fort de la PSU.

[234] Une première option pourrait être de basculer vers un modèle de type « éducation nationale » pour le secteur de la petite enfance, en partageant de façon nette les dépenses relevant des collectivités ou des gestionnaires pour l'entretien et la rénovation des établissements, et les dépenses de fonctionnement assurées par un canal national (Etat ou branche famille). Un tel modèle serait cohérent avec l'élaboration d'un service public de la petite enfance, qui implique que l'accueil du jeune enfant ne relève pas d'un mode de garde à disposition des familles mais d'une intention pédagogique nécessaire à l'éveil et au développement des jeunes enfants. Il impliquerait néanmoins une refonte complète des modalités de financement comme de l'organisation administrative qui nécessiterait une volonté partagée par tous les acteurs, ce que la mission n'a pas relevé à ce jour.

[235] **La mission préconise l'extinction des financements PSU et PAJE au profit d'une approche contractuelle par le biais de contrats pluriannuels d'objectif et de moyens (CPOM) tripartites** tels qu'ils se pratiquent dans le champ du médico-social, selon les principes suivants :

- Elaboration d'un état prévisionnel des dépenses et des recettes donnant lieu à l'octroi d'une enveloppe budgétaire annuelle versée par douzièmes. Ce prévisionnel devrait pouvoir se fonder sur une analyse de coûts et une équation tarifaire qui prenne en compte le nombre d'enfants accueillis, l'âge des enfants et le projet d'accueil spécifique de l'établissement (accueil d'enfants en situation de handicap, crèches AVIP etc.), ainsi que sur les effets de l'inflation. La contractualisation autour de ce prévisionnel doit permettre de conduire des discussions approfondies sur le projet d'accueil et sur la qualité ;
- La mission considère que les besoins spécifiques qui excèdent les discussions conduites dans le cadre de ces contrats (accueil d'un enfant avec un handicap lourd, besoins de rénovation du bâti) pourront faire l'objet de subventions ponctuelles à partir des fonds d'accompagnement et de modernisation existants ;
- Réajustement de l'enveloppe selon l'activité en N+1, avec un seuil de tolérance en termes de taux d'occupation dont le niveau devra être négocié ;
- Contractualisation séparée avec le gestionnaire des frais de siège, des prestations afférentes et des clés d'imputation.

Un tel modèle supposera en tout état de cause de déterminer de façon plus claire les charges financées par la branche famille et les contributions familiales, et les charges financées par les collectivités ou les entreprises, ce qui permettrait par ailleurs de prévenir les effets contracycliques de la hausse du financement de la branche famille sur les dépenses des collectivités. Il impliquera également d'accompagner au sein de la branche famille le changement de métier que représente pour les gestionnaires la conduite des négociations de contractualisation, et de **prévoir des moyens humains et financiers supplémentaires au sein des CAF pour mener ces travaux**, la structure du personnel des caisses n'étant à ce jour pas adaptée pour mettre en place des CPOM.

Recommandation n°27 Simplifier et harmoniser le financement des EAJE en étudiant la possibilité d'un passage à une approche contractuelle par le biais de CPOM

[236] **S'agissant des orientations du fonds national d'action sociale (FNAS), la mission considère que la priorité doit être accordée dans la prochaine COG à la montée en qualité et à la consolidation des établissements existants** plutôt qu'à l'investissement, la dynamique de création de places étant en tout état de cause fragilisée par la pénurie de professionnels.

6.2 La gouvernance doit être consolidée au niveau national et local, et les fonctions de pilotage et d'animation de la qualité renforcées

[237] Si les règles applicables aux EAJE sont définies par le code de la santé publique, celles relatives à la gouvernance des services aux familles sont précisées par le code de l'action sociale et des familles.

6.2.1 La réforme de 2021 a rendu obligatoire l'élaboration de schémas départementaux des services aux familles sans toutefois les rendre opposables aux porteurs de projets

[238] **La gouvernance territoriale des services aux familles a été renforcée à l'occasion d'une récente réforme**, initiée par l'ordonnance du 19 mai 2021 et précisée par le décret du 14 décembre 2021⁹⁴. S'il existait depuis 2009 une commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, aucun schéma n'était prévu par le CASF. Pour autant, une circulaire de la DGCS a préconisé en 2015⁹⁵ l'élaboration de schémas départementaux des services aux familles (SDSF), notamment pour identifier les territoires prioritaires (sans que cela ne constitue un frein à la création de solutions d'accueil dans les autres territoires).

[239] **L'ordonnance du 19 mai 2021 a visé à remédier à l'insuffisante coordination entre les acteurs du secteur en instaurant une gouvernance des services aux familles.** « *Les nouveaux comités départementaux des services aux familles visent à favoriser le maintien et le développement territorial d'offres de services intégrées, construites sur l'analyse des besoins pluriels des parents et des territoires, et deviennent l'instance de travail de l'ensemble des acteurs locaux de l'accueil du jeune enfant et du soutien à la parentalité, réunis sous la présidence du préfet* »⁹⁶. Ces comités sont présidés par le préfet du département. Celui-ci est assisté par trois vice-présidents⁹⁷ : le président du conseil départemental, un maire ou président d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), le président de la CAF. Le secrétariat du comité est assuré par la CAF⁹⁸.

[240] L'ordonnance précise que le comité départemental « *établit un schéma départemental des services aux familles pluriannuel qui a notamment pour objet d'évaluer l'offre et les besoins territoriaux en matière de services aux familles et de définir des actions départementales selon des modalités prévues par décret. Les travaux du comité permettent de concevoir et de suivre la mise en œuvre de ce schéma départemental* »⁹⁹.

[241] Les schémas doivent notamment comporter :

- Un diagnostic territorialisé de l'offre et des besoins d'accueil du jeune enfant ;
- Un plan d'actions départemental organisant le maintien, le développement, la diversification, la complémentarité et la coordination de l'offre d'accueil du jeune enfant.

[242] **L'obligation d'établir un SDSF est une étape importante pour formaliser l'état des lieux et l'analyse des besoins au niveau du département.** Sur la base des besoins définis par les schémas, les CAF et les communes ou EPCI peuvent orienter les porteurs de projets vers les

⁹⁴ Décret n°2021-1644 du 14 décembre 2021

⁹⁵ Circulaire DGCS/SD2C no 2015-8 du 22 janvier 2015 relative à la mise en œuvre de schémas départementaux des services aux familles

⁹⁶ Communiqué de presse du Conseil des ministres du 19 mai 2021.

⁹⁷ Article D214-3 du CASF.

⁹⁸ Article D214-4 du CASF.

⁹⁹ Article L214-5 du CASF.

territoires déficitaires. Les communes ou EPCI ne devraient donc lancer des appels à projet que dans les territoires sur lesquels des besoins ont été identifiés dans le schéma. Les CAF ont également la faculté de n'accorder aucune aide à l'investissement lorsqu'un projet ne s'inscrit pas dans les objectifs du schéma départemental. Aujourd'hui, il est encore trop tôt pour mesurer les effets de l'instauration des schémas départementaux, ces derniers étant tout récemment adoptés ou en cours d'adoption.

[243] **Pour autant, contrairement au secteur médico-social, le SDSF ne s'impose pas aux porteurs de projets.** Dès lors qu'un projet de création d'EAJE satisfait aux obligations définies par le CSP, le conseil départemental ne peut pas s'opposer à son ouverture, y compris sur des territoires déjà bien pourvus en solutions d'accueil, au risque de compromettre sa propre viabilité économique ainsi que l'équilibre financier des modes d'accueils existants (EAJE et assistantes maternelles).

[244] Par ailleurs, **le rapport IGAS de janvier 2020 avait souligné que plusieurs acteurs départementaux constataient une tendance récente au désengagement des communes qui préfèrent favoriser l'installation de micro-crèches**, pour lesquelles elles ne participent pas au financement, plutôt que de porter elles-mêmes des projets ou de participer au financement de structures associatives de plus de 10 places. Ces constats sont toujours d'actualité. Si les micro-crèches sont utiles dans les territoires où la demande est forte, leur développement sur les territoires à forte densité de population comporte le risque :

- de développer une offre moins accessible aux familles disposant de faibles revenus, ce qui va à l'encontre de l'effort de lutte contre la pauvreté ;
- d'augmenter la charge de travail induite par l'instruction de dossiers plus nombreux et pas toujours pertinents aux regard de l'offre existante sur un territoire donné, alors que d'autres territoires souffrent d'une offre insuffisante ;
- d'entraîner la fragilisation, voire la fermeture et la transformations d'offres existantes (EAJE et assistantes maternelles), lorsque l'offre est supérieure à la demande.

[245] Dans l'hypothèse où les modes de financement seraient revus, notamment dans la perspective d'une disparition de la PAJE liée à une généralisation du financement des EAJE par les CAF, **il serait possible et souhaitable de rendre les schémas départementaux opposables aux porteurs de projets**, notamment dans un contexte de pénurie de professionnels pour éviter leur éparpillement sur des territoires déjà pourvus.

Recommandation n°28 Rendre les schémas départementaux opposables aux porteurs de projets sur le plan du zonage des implantations.

[246] **Au sein des CDSF doit par ailleurs se structurer une fonction renforcée de pilotage et d'animation de la qualité**, dont la charge pourra être confiée au département ou aux communes et intercommunalités, **selon le modèle prévu à titre expérimental pour l'accueil individuel**¹⁰⁰. Ce pilotage doit permettre de suivre et d'accompagner le déploiement de la qualité dans l'ensemble des établissements du territoire, qu'ils soient publics, associatifs ou marchands, pour croiser les regards, diffuser les bonnes pratiques et permettre un renforcement du réseau territorial des établissements. Le cloisonnement de chaque établissement dans son réseau propre et la faible ouverture sur l'extérieur

¹⁰⁰ Décret n° 2022-1772 du 30 décembre 2022 relatif aux expérimentations dans le domaine des services aux familles, aux établissements d'accueil de jeunes enfants et aux comités départementaux des services aux familles.

peuvent en effet constituer des freins au développement de la qualité d'accueil. Un tel pilotage devrait *a minima* prévoir à titre obligatoire, au sein d'un schéma départemental opposable :

- **L'identification des besoins de formation, le suivi de la formation continue des professionnels, et l'organisation de cycles de formation en lien avec le CNFPT** (journées petite enfance, séminaires...);
- **L'analyse de la pratique pour les directeurs.** Si l'analyse de la pratique professionnelle est devenue obligatoire pour les personnels, l'éthique de cette démarche suppose que les cadres de direction ne soient pas inclus dans les séances correspondantes. Or l'analyse de la pratique est également nécessaire pour les équipes de direction, qui doivent trouver un lieu pour réfléchir sur leurs pratiques managériales, autant que sur les éventuelles difficultés rencontrées par les équipes au cours de l'accueil des enfants. Cette analyse de la pratique devrait là aussi être organisée entre directeurs de types d'établissement variés.;
- **L'évaluation entre pairs** (voir *infra*) ;
- **La création de postes de conseillers pédagogiques**, qui pourront intervenir sur l'appui aux équipes, le suivi des processus qualité dans une démarche d'accompagnement, le suivi des référents santé et accueil inclusif (RSAI), et l'organisation des démarches évoquées ci-dessus. Ce profil de poste permettrait de compléter utilement les postes de contrôleur qualité et de suivi administratif et gestionnaire qui existent actuellement au sein des administrations municipales et départementales.

Recommandation n°29 Instituer une obligation mensuelle d'analyse de la pratique pour les directeurs

Recommandation n°30 Encourager la création de postes de conseillers pédagogiques au sein des PMI et des communes/intercommunalités

6.2.2 Le pilotage national doit être renforcé pour accompagner les acteurs départementaux

[247] **A l'heure actuelle, la gouvernance nationale est morcelée et parcellaire.** Au sein des ministères sociaux, la DGCS, la DGOS et la DSS interviennent au titre des règles de fonctionnement des EAJE, de leur financement ou de la formation des professionnels. Le ministère de l'Education nationale intervient également au titre de la formation de niveau CAP. La CNAF et la MSA interviennent dans le financement, aux côtés des collectivités gestionnaires, des associations et des entreprises marchandes. Aucun acteur n'est chargé de suivre et d'évaluer la qualité de l'accueil.

[248] **Le comité de filière est une première initiative fructueuse, qui pourrait être le point de départ pour une instance de pilotage nationale pérenne.** Pour améliorer la connaissance du champ de la petite enfance, recenser, analyser et diffuser les bonnes pratiques dans le but d'améliorer la qualité de prise en charge des enfants, il pourrait être envisagé de créer une instance regroupant l'Etat, les collectivités territoriales et des personnes morales de droit privé et de droit public, sur le modèle de l'ONPE, répartis en trois collèges. Le collège de l'Etat pourrait être représenté, notamment, de la DGCS, la DGOS, la DSS, la CNAF, la DGESCO et la DGCL. Le collège des collectivités territoriales pourrait être représenté par des présidents de conseils départementaux proposés par l'ADF, des maires proposés par l'AMF et des présidents de conseils régionaux proposés par l'ARF. Le collège des personnes morales de droit public et de droit privé pourrait être représenté par des représentants d'employeurs et de professionnels de la petite enfance.

[249] Cette instance doit être chargée d’animer et d’évaluer la montée en qualité du secteur ainsi que la diffusion des bonnes pratiques au sein des établissements¹⁰¹, et devra à ce titre **associer également des représentants du monde de la recherche. Elle devra également disposer d’un secrétariat général d’un niveau institutionnel suffisant pour pouvoir mobiliser et articuler le travail des différentes administrations, sur le modèle actuel du comité de filière.**

Recommandation n°31 Mettre en place une instance de pilotage et d’animation de la petite enfance au niveau national, regroupant des représentants de l’Etat, des collectivités territoriales ainsi que des employeurs et professionnels de la petite enfance.

6.3 L’évaluation de la qualité d’accueil doit être repensée par des contrôles métiers rénovés de la PMI, une meilleure coordination des contrôles et des pratiques d’évaluation croisée

6.3.1 Aucune obligation minimale de contrôle n’est imposée aux conseils départementaux

[250] Les articles L 2324-1 et L 2324-2 du CSP indiquent que le médecin responsable du service départemental de PMI vérifie que les conditions exigibles de qualification ou d’expérience professionnelle, de moralité et d’aptitude physique requises des personnes exerçant leur activité dans les EAJE ainsi que les seules conditions exigibles d’installation et de fonctionnement de ces établissements sont respectées.

[251] Le rapport IGAS de janvier 2020 sur l’expertise du transfert des missions de la PMI relatives aux modes d’accueil du jeune enfant avait déjà fait le constat de **l’absence de données relatives à l’organisation et à l’activité des services de PMI concernant le suivi et le contrôle des EAJE**. La mission avait donc cherché à obtenir ces informations en adressant un questionnaire à l’ensemble des conseils départementaux. 26 départements avaient répondu. Le constat, effectué avant la crise sanitaire, avait été le suivant : *« Sauf exceptions, les départements ayant répondu au questionnaire semblent être en mesure de se rendre dans au moins un tiers des EAJE chaque année dans le cadre de leur mission de surveillance. Mais il ressort des informations collectées (lorsque le détail des actions réalisées le permet) que moins de 10% des EAJE sont contrôlés chaque année (hors Ile-de-France où les contrôles concernent plus de la moitié des EAJE). Ainsi, 38 % des départements ayant répondu ont effectué entre 0 et 3 contrôles d’EAJE en 2018 ».*

[252] Le rapport de 2020 avait souligné que *« Compte tenu de la charge de travail imposée par l’examen des demandes de création, d’extension et de transformation, les services de PMI ne sont pas toujours en mesure d’assurer une surveillance et un contrôle fréquents des EAJE après leur ouverture ».* Ce constat est toujours d’actualité et l’externalisation vers la CAF des missions relatives à l’examen des demandes de création, d’extension et de transformation d’EAJE (point développé dans la partie 6 du rapport) pourrait constituer une piste d’amélioration en permettant aux services de PMI de se concentrer sur la surveillance et le contrôle des structures existantes.

[253] A la suite de la mort d’un enfant dans un EAJE survenue en juin 2022, la Première Ministre a demandé aux préfets de régions et de départements, par circulaire du 4 juillet 2022, de dresser un état des lieux précis sur les contrôles de sécurité réalisés par les conseils départementaux au sein des modes d’accueil du jeune enfant. La DGCS a précisé les termes des remontées d’informations attendues à travers une note diffusée aux directeurs départementaux de l’emploi, du travail et des

¹⁰¹ Et auprès des assistantes maternelles.

solidarités (DDETS). 56 conseils départementaux, regroupant près de 75 % des EAJE présents sur l'ensemble du territoire, ont répondu au questionnaire de la DGCS diffusé via les DDETS, l'ANDASS et le groupe de travail PMI.

[254] Certains conseils départementaux ont constitué des équipes spécialement dédiées aux missions de contrôle, ce qui permet à la fois de décharger les équipes PMI de secteur et d'éviter que les missions de contrôle ne constituent une variable d'ajustement au regard des autres missions qui incombent aux services de PMI. Il s'avère que **22 % des réponses au questionnaire de la DGCS font état de l'absence d'équivalent temps plein (ETP) dédié au suivi et au contrôle des EAJE** (hors procédure d'autorisation).

[255] Par ailleurs, **47 % des départements ayant répondu au questionnaire de la DGCS ne disposent pas d'un plan de contrôle des EAJE**. Plusieurs départements se sont fixés des objectifs de fréquence, différents selon le statut du gestionnaire : tous les ans pour les établissements privés commerciaux, tous les deux ans pour les établissements privés associatifs et tous les trois ans pour les EAJE publics. Pour autant, lors de ses visites d'EAJE, la mission a pu constater que l'objectif fixé par les services de PMI n'étaient pas toujours atteints. **Elle s'est par ailleurs étonnée que certains départements ne contrôlent jamais les établissements publics, ou très rarement, en se fondant sur une présomption de qualité qui ne repose sur aucun élément factuel**. Le résultat de l'enquête réalisée par la DGCS montre que 11 % des répondants déclarent organiser des visites annuellement, 21 % au minimum tous les deux ans et 21 % au minimum tous les trois ans.

[256] Un peu plus de la moitié des directeurs ayant renseigné le questionnaire diffusé par la mission déclarent qu'ils ont été contrôlés par la PMI entre 2020 et 2022. Il est observé une nette augmentation du nombre de contrôles réalisés par les PMI en 2022.

[257] A titre de comparaison, au Royaume-Uni, le manuel d'inspection des EAJE prévoit que chaque établissement doit faire l'objet d'une inspection au moins une fois tous les six ans. En cas de manquement constaté, une nouvelle inspection doit intervenir dans les six mois qui suivent.

[258] De même, **il n'existe pas d'outil d'analyse des risques permettant d'établir un plan de contrôle**. La priorité est donnée aux contrôles d'EAJE ayant fait l'objet d'un signalement par les familles. En règle générale les services de PMI déclarent faire peu de contrôles inopinés, sauf en cas de signalement.

[259] La mission recommande d'instaurer une fréquence minimale pour les contrôles d'EAJE ainsi que l'obligation d'une contre-visite en cas d'anomalies constatées.

Recommandation n°32 Instaurer une fréquence minimale obligatoire pour les visites de contrôle des EAJE et imposer une nouvelle visite dans les six mois en cas d'anomalies importantes constatées.

6.3.2 Aucun guide de contrôle n'est mis à la disposition des autorités chargées de contrôler les EAJE

[260] **Contrairement à d'autres secteurs de l'action sociale et des familles, aucun guide de contrôle n'est mis à la disposition des conseils départementaux au niveau national concernant les EAJE**. Les services de PMI utilisent donc une grille de contrôle établie localement, axée sur le respect des règles d'encadrement, l'état des locaux et leur aménagement.

[261] Au niveau européen, « l'évaluation externe des établissements d'éducation et d'accueil des jeunes enfants destinés aux enfants les plus âgés porte fréquemment sur la qualité des structures ainsi que sur celle des processus. En revanche, seulement un tiers des systèmes éducatifs européens ont mis en place

des dispositifs d'évaluation pour contrôler que les établissements accueillant les plus jeunes enfants respectent les normes et qu'ils encouragent également le processus d'apprentissage. Dans près de la moitié des pays, aucune disposition n'a été établie pour l'évaluation externe des établissements destinés aux enfants de moins de 3 ans, ou, lorsque de telles dispositions existent, elles ont uniquement trait à la qualité structurelle »¹⁰².

[262] Au Royaume-Uni, le manuel d'inspection utilisé par les services chargés d'inspecter les EAJE est accessible à tous et disponible sur internet. Ce manuel est principalement un guide pour les inspecteurs chargés de réaliser les contrôles d'EAJE. Cependant, il est mis à la disposition des établissements pour s'assurer qu'ils sont informés des modalités de réalisation des inspections. Il établit un équilibre entre la nécessité d'une inspection cohérente et la flexibilité nécessaire pour répondre aux circonstances particulières de chaque établissement. Il vise à expliquer les procédures mises en œuvre sans figer les modalités de réalisation de l'inspection.

[263] A l'instar de ce qui existe en France dans le domaine médico-social¹⁰³, un guide de préparation au contrôle des EAJE mériterait d'être réalisé par les services du ministère en charge de la petite enfance, en lien avec les acteurs départementaux, pour faciliter l'exercice de la fonction inspection-contrôle. Ce guide ne devrait pas avoir de valeur prescriptive, normative ou réglementaire, mais il devrait intégrer les processus d'apprentissage. Il devrait être conçu pour aider les contrôleurs dans la construction de leurs grilles de contrôle avant de se rendre dans les EAJE. Accessible à tous, il pourrait également être utilisé par les EAJE dans le cadre d'une démarche d'auto-contrôle.

[264] **Le contrôle de la PMI est par ailleurs un contrôle qui se concentre presque exclusivement sur les questions d'hygiène et de sécurité.** Les rapports de contrôle consultés par la mission reposent sur des grilles qui contrôlent le niveau et la conformité des équipements matériels, et formulent des préconisations sur des aspects relevant de l'hygiène et de la sécurité sanitaire. A ce jour, le contrôle de la PMI n'est pas à proprement parler un contrôle de la qualité de l'accueil.

[265] **La mission appelle à mettre en œuvre un changement de culture du contrôle de la PMI pour l'orienter également vers un contrôle de la qualité de l'accueil,** qui repose également sur des normes législatives et réglementaires dont un contrôleur peut apprécier la conformité. **L'objectif légitime d'harmoniser les pratiques et les exigences entre les PMI des différents départements ne doit en effet pas conduire à réduire l'inspection-contrôle métier des PMI à un simple formalisme, ce qui serait un recul profond dans la prise en compte de la qualité d'accueil par l'administration. Un tel changement implique :**

- **De modifier la perspective et la pratique du contrôle, en favorisant l'immersion dans la structure, l'observation des enfants, les échanges avec les professionnels et les parents, et la réduction de la dimension administrative** du contrôle sur pièces. Le recrutement d'EJE sur les fonctions de contrôle des PMI, constatée par la mission dans certains départements, représente un apport intéressant pour favoriser une approche du contrôle davantage centrée sur la dimension éducative de l'accueil ;
- **D'élaborer un référentiel de bonnes pratiques,** qui prendra appui sur la charte de qualité de l'accueil, et dont l'élaboration pourrait être confiée à la HAS, qui dispose de l'expertise et de l'expérience pour mener ce type d'approches ;

¹⁰² Commission européenne/EACEA/Eurydice, 2019. Eurydice - L'essentiel de..., Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe. Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne

¹⁰³ Guide pour la préparation d'un contrôle d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux – IGAS/MPIC – juin 2021 (mise à jour)

- De constituer un groupe de travail piloté par la DGCS, et qui associe la DGS, pour travailler avec les PMI la déclinaison et l'appropriation des pratiques de qualité ;
- **De construire un guide de contrôle** qui traduise les critères de qualité en points de contrôle ;
- **De former les effectifs de la PMI** à ce nouveau type d'approches. Ceci suppose par ailleurs que les effectifs affectés à ces fonctions au sein des départements soient suffisants pour permettre un temps raisonnable passé dans la structure, indispensable au contrôle de la qualité.

Recommandation n°33 Réaliser, en lien avec les acteurs départementaux, un guide de préparation au contrôle des EAJE destiné aux autorités amenées à réaliser un contrôle en EAJE et utilisable par les établissements dans une démarche d'auto-évaluation.

Recommandation n°34 Etendre la compétence de la HAS au champ de la petite enfance et lui confier l'élaboration d'un référentiel de bonnes pratiques professionnelles

6.3.3 Les contrôles exercés par les CAF sont d'ordre financier et ne portent que sur les établissements financés par la PSU

[266] Les CAF contrôlent les EAJE auxquels elles attribuent des aides au fonctionnement à travers la PSU. Par conséquent, les micro-crèches PAJE sont hors du champ de contrôle des CAF.

[267] Le choix des établissements à contrôler relève essentiellement de la CNAF. Elle définit les critères de sélection des EAJE à contrôler et établit elle-même une proposition de plans de contrôle pour chacune des CAF. Celles-ci disposent à leur niveau d'une marge de manœuvre pour ajouter d'autres établissements de leur choix. Les établissements contrôlés sont prévenus par les CAF une quinzaine de jours avant la visite sur place des contrôleurs.

[268] En 2021, les CAF ont procédé à 3145 contrôles d'EAJE (3398 exercices de financement contrôlés), correspondant à une masse financière globale de plus de 406 M€. Plus de 70 % des exercices de droits contrôlés ont eu un impact financier, se traduisant notamment par 1573 indus et 819 rappels pour un montant total de près de 18 M€, soit près de 4,5 % des montants versés.

[269] Le contrôle réalisé par les CAF porte sur le juste droit au financement des EAJE, sur la réalité des prestations réalisées par rapport aux déclarations, à travers notamment la vérification des éléments du prix de revient (heures factures, heures réalisées...).

[270] Ces contrôles ne portent pas sur l'analyse de la cohérence des dépenses réalisées au regard de l'activité de la structure, telle que le nombre de couches ou de repas achetés par rapport au nombre d'enfants accueillis sur une période donnée. Ce n'est pas l'objet des contrôles réalisés par les caisses or elles sont les seules à disposer des informations qui permettraient de faire ces rapprochements qui seraient utiles aux services de PMI pour apprécier la qualité de la prise en charge des enfants.

[271] Sur ce sujet, la mission constate que près d'un tiers des directeurs ayant répondu au questionnaire adressé par la mission signalent des tensions budgétaires sur les consommables (alimentation, couches...).

[272] Il existe un guide national de contrôle mis à disposition des CAF par la caisse nationale. Par ailleurs des initiatives locales viennent parfois compléter cet outil national. Ainsi, la CAF du Rhône a réalisé un outil d'autodiagnostic destiné aux gestionnaires d'EAJE ainsi qu'un tableau de bord des

établissements. Par ailleurs, elle diffuse aux gestionnaires un bulletin d'information qui leur permet de se situer par rapport à leur environnement local.

[273] **Le contrôle des EAJE ne doit pas se limiter aux aspects relatifs au juste droit à financement, mais doit permettre également de mettre en lumière d'éventuels difficultés dans la qualité de l'accueil.** Il doit réaliser tous les rapprochements possibles à partir des données financières et physiques dont seules disposent les CAF mais qui sont utiles aux services de PMI pour apprécier la qualité de la prise en charge des enfants.

Recommandation n°35 Elargir le contenu des contrôles réalisés par les CAF aux contrôles de cohérence des dépenses réalisées par rapport aux prestations qui devraient être délivrées aux enfants effectivement accueillis, et partager ces informations avec les services de PMI.

6.3.4 Bien que n'étant pas directement concernés par le bon fonctionnement des EAJE, les services de l'Etat ont un rôle à jouer en complément des services de PMI et des CAF

Les services de l'Etat sont quasiment absents de la politique publique relative à la petite enfance

[274] Les agents des services de l'Etat dans le département sont compétents pour contrôler les EAJE, sur le fondement de l'article L 2111-1 du CSP. Par ailleurs, comme le précise la DAJ¹⁰⁴ dans une fiche en réponse à la saisine de la DGCS sur le régime applicable au contrôle des EAJE, si les agences régionales de santé (ARS) ne disposent pas d'une compétence propre pour initier un contrôle d'EAJE, elles peuvent intervenir en soutien à la demande du préfet du département.

[275] Lors de ses entretiens avec les responsables des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) des départements visités, la mission a constaté que certaines directions ignoraient, jusqu'à la réception de la circulaire de la Première ministre du 4 juillet 2022 relative à l'accueil et à la sécurité des enfants au sein des modes d'accueil du jeune enfant, qu'elles étaient concernées par cette politique publique, alors même que le préfet de département est seul compétent pour prononcer la fermeture d'un EAJE¹⁰⁵ (Cf. partie 6).

[276] De surcroît, si la DDETS du Rhône a été conseillée par la DGCS pour préparer la rédaction de l'arrêté de fermeture de la micro-crèche dans laquelle était survenue le décès d'un enfant en juin 2022, les autres directions départementales n'ont reçu aucune information particulière de l'administration centrale pour les sensibiliser sur leur rôle dans ce type de procédure.

[277] Aujourd'hui, force est de constater que les DDETS ne seraient pas en mesure de réaliser des contrôles car elles n'en ont pas les moyens. Sur ce dernier point, un récent rapport d'audit interne sur l'organisation des missions régionales et interdépartementales d'inspection et de contrôle (MRIICE) de la cohésion sociale dans les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et DDETS a mis en évidence la faiblesse de leurs moyens de contrôle. « *Les moyens humains consacrés à la fonction d'inspection contrôle (IC) dans les services déconcentrés pour l'ensemble des DREETS et DDETS(-PP) s'élevaient à un total de 55,6 ETPT sur l'ensemble du territoire au 31/12/2021, en diminution de 45,5% en trois ans. Les inspecteurs de l'action sanitaire et sociale, seuls habilités à signer les rapports d'inspection contrôle, sont en majeure partie affectés à d'autres tâches* ».

¹⁰⁴ Fiche SG/DAJ/SD4B du 23 septembre 2022

¹⁰⁵ Article L 2324-3 du CSP.

Les services départementaux de l'Etat ont un rôle à jouer en complément des services de PMI et des CAF

[278] Les services départementaux de l'Etat disposent de compétences propres qui doivent pouvoir s'exercer dans le domaine de l'accueil du jeune enfant en EAJE, en complément des missions des services de PMI et des CAF.

[279] S'agissant du contrôle du bon fonctionnement des marchés et des relations commerciales, l'enquête relative aux micro-crèches pilotée par la DGCCRF a mis en exergue l'utilité de ce type de contrôles. Les EAJE, quelle que soit leur taille, devraient régulièrement faire l'objet de contrôles organisés au niveau départemental.

[280] De même, les DDETS, au titre des compétences dont elles disposent en matière d'inspection du travail devraient organiser des plans de contrôle au sein des EAJE pour s'assurer que les conditions de travail du personnel sont respectées (Cf. partie 2).

[281] De manière générale, il est indispensable que ces différentes autorités de contrôle disposent d'un temps d'échange, au moins une fois par an, dans le cadre du comité départemental des services aux familles, pour effectuer les rapprochements utiles permettant de s'assurer de la cohérence de leurs constats. Par ailleurs, toute information utile doit pouvoir être transmise au fil de l'eau aux autres autorités de contrôles.

Recommandation n°36 Instaurer une concertation périodique des services départementaux de l'Etat, de la CAF et des services de PMI, permettant de s'assurer de la cohérence de leurs observations portant sur les EAJE.

6.3.5 Les compétences relatives aux décisions d'ouverture et de fermeture d'EAJE sont par ailleurs morcelées et peu cohérentes

[282] Alors que la décision relative à l'ouverture d'un EAJE est du ressort des collectivités territoriales, seul le préfet du département est compétent pour décider de sa fermeture. Par ailleurs, les CAF accompagnent les gestionnaires durant l'instruction des demandes dès lors qu'elles interviennent dans le financement de l'établissement.

6.3.5.1 La création des EAJE est autorisée par le président du conseil départemental ou décidée par la collectivité publique intéressée en fonction du statut du gestionnaire

[283] La création, l'extension et la transformation des EAJE obéissent à des procédures différentes selon le statut public ou privé du gestionnaire. Ainsi :

- Pour les EAJE gérés par une personne physique ou morale de droit privé, elles sont subordonnées à une **autorisation délivrée par le président du conseil départemental**, après avis du maire de la commune d'implantation¹⁰⁶ ;
- Concernant les EAJE publics, elles sont **décidées par la collectivité publique intéressée**, en général la commune, après avis du président du conseil départemental¹⁰⁷.

¹⁰⁶ Article R2324-1 du CSP.

¹⁰⁷ Article L2324-1 du CSP.

[284] Par conséquent, un service de PMI, qui est chargé du contrôle des tous les EAJE dans son département, n'est pas en mesure de s'opposer à l'ouverture d'un EAJE public, décidée par une collectivité publique.

[285] Ces dispositions du code de la santé publique, n'ont pas été modifiées à l'occasion de l'instauration des SDSF et du renforcement du rôle des comités départementaux des services aux familles par le code de l'action sociale et des familles.

Recommandation n°37 Confier la compétence relative à l'ouverture, à l'extension et à la transformation de tous les EAJE au président du conseil départemental.

6.3.5.2 Dès lors qu'elles interviennent dans le financement des EAJE, les CAF les accompagnent durant l'instruction des demandes

[286] Les porteurs de projet qui souhaitent obtenir un financement de la CAF ont fréquemment des échanges avec la caisse en amont du dépôt de la demande, afin de s'assurer de sa faisabilité.

[287] Lorsqu'un porteur de projet se manifeste, dès lors qu'il souhaite disposer d'une aide à l'investissement et/ou d'une aide au fonctionnement de la CAF, il doit constituer deux dossiers différents, l'un destiné aux services du conseil départemental dans le cadre de la procédure d'autorisation ou d'avis, l'autre destiné à la CAF pour la demande de financement.

[288] Selon les départements, des instances de concertation ou des procédures conjointes ont été mises en place entre les CAF et les services du conseil départemental. Une enquête réalisée par la CNAF en 2019 montre que 49 % des CAF co-animent avec la PMI des réunions d'information collectives auprès des porteurs de projet et que 38 % font état d'une instance de concertation départementale qui instruit les demandes des porteurs de projet. Dans 17 départements, cette instance de concertation permet de donner des avis conjoints CAF/PMI.

[289] Pour autant, en dehors d'initiatives locales, il n'existe pas aujourd'hui de guichet unique pour les porteurs de projet qui doivent déposer des demandes distinctes auprès de leurs différents interlocuteurs et mener des démarches parallèles.

[290] Une expérimentation est actuellement menée dans le département de Haute-Savoie dans le cadre de l'ordonnance du 19 mai 2021. Celle-ci permet, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans, aux conseils départementaux, aux communes, aux EPCI et aux CAF de décider collectivement de la mise en place de coopérations renforcées qui, par le biais de délégations de compétences étendues, permettront la création de guichets uniques des services aux familles.

[291] Le décret du 15 avril 2022¹⁰⁸ précise que le déléguant pourra, pour le compte du délégataire, formaliser les autorisations de fonctionnement des EAJE, effectuer la surveillance et le contrôle de ces établissements et le cas échéant émettre des injonctions. C'est dans ce cadre que le partenariat de la CAF et du conseil départemental de Haute-Savoie conduit à expérimenter la délégation des avis ou autorisation de fonctionnement des EAJE au directeur de la CAF qui devient l'interlocuteur unique auprès des porteurs de projets. La convention passée entre la CAF et le conseil départemental précise que cette délégation permet au conseil départemental de se recentrer sur ses missions prioritaires de prévention.

¹⁰⁸ Décret n02022-566 du 15 avril 2022 relatif à l'expérimentation de nouvelles coopérations entre autorités compétentes en matière de services aux familles.

[292] L'expérimentation comprend deux phases :

- La première phase consiste à confier à la CAF, par délégation du conseil départemental, l'instruction et la gestion des demandes d'autorisation ou d'avis pour l'ouverture, l'extension et la transformation d'EAJE, prévus par l'article L2324-1 du code de la santé publique et les modifications prévues par l'article R2324-24 du même code.
- La seconde phase, qui n'est pas encore mise en œuvre, pourra concerner l'exercice de la mission de contrôle des EAJE prévue à l'article L2324-2 du Code de la Santé Publique et le pouvoir d'émettre des injonctions aux EAJE.

[293] La première phase de l'expérimentation, mise en œuvre depuis avril 2021, est facilitée en raison de l'existence du référentiel relatif aux exigences applicables en matière de locaux. Les demandes sont examinées par deux binômes composés chacun d'un conseiller de la CAF et d'un agent de la PMI. L'expertise des bâtiments est confiée par la CAF à un bureau de contrôle. Compte tenu du délai de réalisation des projets, il est trop tôt pour établir un bilan de la première phase de l'expérimentation, les premiers arrêtés d'ouverture ayant été signés en août 2022. Toutefois, le groupe de travail estime qu'il serait souhaitable de prévoir une visite systématique des nouvelles structures par les services de PMI trois mois après leur ouverture. D'ores et déjà, le conseil départemental constate que cette procédure est moins chronophage pour les services de PMI que la procédure classique.

[294] La démarche consistant à confier l'expertise des bâtiments à un bureau de contrôle pourrait également être développée directement par les PMI en dehors de tout transfert de compétences aux CAF.

6.3.5.3 Seul le préfet de département peut prononcer la fermeture d'un EAJE

[295] Alors qu'il n'intervient pas dans le processus de création, d'extension et de transformation des EAJE, le préfet de département est le seul à pouvoir prononcer leur fermeture.

[296] Ainsi, contrairement aux règles applicables aux établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS)¹⁰⁹, le pouvoir d'adresser des injonctions et de prononcer des fermetures d'EAJE n'est pas accordé également aux autorités compétentes pour autoriser ou décider l'ouverture de ces établissements. Aujourd'hui, lorsqu'ils estiment que la santé ou l'éducation des enfants sont compromises, les services de PMI sont contraints de s'adresser au préfet du département pour adresser des injonctions envers les EAJE publics et pour prononcer la fermeture des EAJE, quel que soit leur statut.

[297] La mission recommande, pour des raisons de clarification des compétences et d'efficacité de l'action publique, que le pouvoir de prendre des mesures graduées, allant de l'injonction à la fermeture des EAJE, soit accordé aux présidents de conseils départementaux, quel que soit le statut de l'EAJE, public ou privé. Le représentant de l'Etat dans le département doit bien évidemment conserver ce pouvoir qu'il détient actuellement.

[298] Dans le secteur social et médico-social, le CASF prévoit la possibilité, s'il n'a pas été satisfait à l'injonction dans le délai fixé et tant qu'il n'est pas remédié aux risques ou aux manquements en cause, de prononcer une astreinte journalière. Dans le secteur de la petite enfance, une telle faculté

¹⁰⁹ Article L313-14 du CASF

accordée aux autorités compétentes leur donnerait la possibilité d'exercer une pression graduée sur les établissements concernés avant d'en prononcer la fermeture.

Recommandation n°38 Accorder au président du conseil départemental le pouvoir de prononcer des sanctions progressives (injonctions, astreintes, fermeture) à l'encontre des EAJE, quel que soit leur statut, public ou privé.

6.3.6 L'évaluation croisée entre pairs permettrait de décloisonner le secteur entre les différents types de gestionnaires et de mettre en place des processus d'amélioration continue de la qualité sans passer par des formes d'évaluation excessivement formalisées et chronophages.

[299] **Au-delà du contrôle, l'amélioration continue de la qualité nécessite que soient mises en œuvre des pratiques d'évaluation régulière des établissements.** La mission considère que les dispositifs mis en œuvre dans le secteur médico-social, sous la forme d'une évaluation externe, représenteraient une charge trop lourde pour de très petits établissements, supposeraient de nouvelles charges financières par le recours à des cabinets, et risqueraient de dériver vers des évaluations excessivement protocolisées.

[300] **La mission préconise de partir des démarches d'évaluation croisée et d'évaluation par les pairs mises en place dans certains territoires et de les étendre au niveau national.** Une telle démarche consiste à ce qu'un binôme constitué d'un directeur d'EAJE et d'une tierce personne (conseiller pédagogique, RSAI, PMI, conseiller pédagogique de commune...) vienne évaluer un établissement dans une perspective de discussion sur les pratiques et d'amélioration continue de la qualité, qui à terme prendra appui sur le référentiel de bonnes pratiques professionnelles de la HAS. Le fait de croiser les regards en permettant aux directeurs d'établissements privés d'évaluer les établissements publics et inversement contribuerait à enrichir les pratiques et à renforcer le réseau territorial des établissements. Une obligation d'évaluation entre pairs pourrait être mise en œuvre selon la même temporalité que l'évaluation externe (*a minima* une fois tous les 5 ans), et être organisée par le pilotage territorial. La mission propose en pièce jointe de ce rapport des exemples de grilles d'évaluation construites pour ces démarches.

[301] **Cette évaluation croisée aurait intérêt à associer l'ensemble des établissements du territoire de façon aussi large que possible.** Les regards croisés, y compris entre les différents types de gestionnaires, permettraient de décloisonner les différents secteurs, d'accroître l'interconnaissance des établissements et la solidité du réseau territorial, et de nourrir les pratiques des différentes équipes.

Recommandation n°39 Mettre en place une évaluation croisée par les pairs à échéance régulière

[302] Parallèlement à la mise en place de ces évaluations croisées, la construction d'un guide de contrôle et d'auto-évaluation préconisée dans les développements du présent rapport permettra à tous les établissements de disposer d'un outil stabilisé pour accompagner en interne la démarche d'amélioration continue de la qualité.

LETTRE DE MISSION



Le Ministre

Paris, le 25 JUIL. 2022

Nos réf. :

Note

A l'attention de Monsieur Thomas AUDIGÉ
 Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Evaluation des processus et des mesures mis en œuvre afin de garantir la sécurité et la bientraitance des enfants accueillis en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

Le 22 juin dernier, un enfant de 11 mois est décédé à la suite de l'ingestion d'un produit caustique dans les locaux d'une crèche. Il ressort des premiers éléments disponibles qu'une employée de cette crèche serait impliquée dans ces faits. L'enquête, ouverte par le parquet sur la base des textes réprimant l'homicide volontaire sur mineur de 15 ans, doit déterminer les circonstances et responsabilités exactes dans le déroulement de ce tragique événement.

Si, à la suite de l'ordonnance du 19 mai 2021 relative aux services aux familles, des travaux ont été conduits en vue de rénover le cadre normatif des modes d'accueil du jeune enfant, et si la loi du 7 février 2022 apporte, par son article 30, des outils nouveaux en vue de la protection des enfants bénéficiant d'un mode d'accueil individuel, les situations de danger ou de maltraitance et les voies et moyens de prévenir ou de remédier à leur survenue demeurent insuffisamment documentées. C'est pourquoi je vous demande de conduire une mission d'enquête et d'évaluation chargée d'apporter rapidement des éclaircissements quant aux facteurs qui, dans cette crèche, dans ce réseau et dans le cadre général des modes d'accueil collectif, auraient pu concourir à l'installation de telles situations. A cette fin, la mission examinera la situation de plusieurs départements, notamment en s'appuyant sur le questionnaire national piloté par la DGCS, et cherchera à :

- Analyser les processus mis en œuvre afin d'une part de s'assurer du respect des normes et règles applicables, et d'autre part de maîtriser les risques dans les modes d'accueil autorisés. Idéalement, la mission :
 - o Dressera un bilan des actions de suivi et de contrôle diligentées par les conseils départementaux et de leur éventuelle stratégie de ciblage, aussi bien quantitativement que qualitativement, en fonction notamment des types de prise en charge, de la taille ou d'autres caractéristiques des modes d'accueil ;
 - o Effectuera un exercice comparable sur le versant branche famille, en intégrant une dimension sur la coordination de ces deux types d'interventions ;
 - o Analysera dans la mesure du possible les interventions des communes et intercommunalités, ainsi que des services de l'Etat, dans les compétences qui sont les leurs ;
- Evaluer les dispositions normatives, le gouvernance territoriale et l'architecture institutionnelle visant, ou concourant à, garantir la sécurité des enfants accueillis en vue d'en proposer les évolutions qui paraîtront de nature à réduire les risques de situations de maltraitance et d'améliorer la sécurité des enfants accueillis. A cet égard, il est notamment attendu que la mission étudie l'opportunité des pistes évoquées à l'occasion de ma rencontre avec le comité de filière « Petite enfance » le 11 juillet dernier.

14 avenue Duquesne – 75350 Paris 07 SP
 Tél. 01 40 56 60 00 - www.social-sante.gouv.fr

Le traitement de vos données est nécessaire à la gestion de votre demande et entre dans le cadre des missions confiées aux ministères sociaux. Conformément au règlement général sur la protection des données (RGPD), vous pouvez exercer vos droits à l'adresse dap-csod@social-sante.gouv.fr ou par voie postale. Pour en savoir plus : <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/article/donnees-personnelles-et-cookies>

La mission pourra s'appuyer sur des visites de terrain dans des crèches et, le cas échéant, les réseaux auxquelles elles appartiennent, auprès des collectivités territoriales compétentes en matière de petite enfance (communes, communautés de communes, départements). La mission pourra également s'appuyer sur les services de la branche famille (en particulier ses réseaux territoriaux) ainsi que sur les administrations centrales ministérielles (DGCS et DSS notamment).

Je souhaite qu'un point d'étape puisse être fait d'ici au 15 octobre, et que le rapport définitif me soit remis d'ici à au début du mois de décembre.

Jean-Christophe COMBE



LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Présidence de la République

Sarah Sauneron, Conseillère solidarités, égalité femmes-hommes, lutte contre les discriminations

Cabinet du Ministre des Solidarités, de l'Autonomie et des Personnes handicapées

Constance Bensussan, Directrice de cabinet

David Blin, Directeur adjoint du cabinet, chef du pôle Petite enfance, Familles et Solidarités

Alice Casagrande, Conseillère chargée de la lutte contre la maltraitance

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Jean Benoit Dujol, Directeur général

Anne Morvan-Paris, Sous-directrice enfance famille

Marie Lambert-Muyard, Cheffe du bureau du bureau famille et parentalité

Jean-François Pierre, Adjoint à la cheffe de bureau

Lydie Gouttefarde, Chargée de mission petite enfance

Marie-Placide Bora, Chargée de mission service aux familles

Amaury Ville, Chef du bureau des professions sociales

Roussin Véronique, Chargée de mission révision diplômes post bac

Patricia Bacon, Chargée de mission sur certifications sociales et attractivité des métiers

Direction de la sécurité sociale (DSS)

Marion Muscat, Adjointe à la sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Anouk Canet, cheffe du bureau des prestations familiales et des aides au logement

Steven Carro, chargé de mission

Direction générale de l'offre de soins (DGOS)

Philippe Charpentier, Sous-directeur des ressources humaines du système de santé

Mélanie Marquer, Adjointe au sous-directeur

Pierre-Alban Pillet, Adjoint au chef de bureau démographie et formations initiales

Isabelle Pinto, Démographe

Sylvie Thiais, Conseillère pédagogique nationale

Direction générale de la santé (DGS)

Dr Brigitte Lefeuvre, Bureau de la santé des populations et de la politique vaccinale

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Julie Labarthe, Sous-directrice de l'Observation de la solidarité

Isabelle Leroux, Cheffe du bureau collectivités locales

Emmanuelle Nauze-Fichet, Cheffe du bureau jeunesse, famille

Direction des ressources humaines (DRH)

Géraldine Bofill, Chef service stratégie compétence vie au travail

Houria Bensekhria, Chef du département innovation sociale

Délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI)

Catherine Borsi-Serhan, Responsable du pôle Pilotage du réseau des conseillers pour les affaires sociales

Christine Jacob (Berlin)

Pierre Goudin (Rome)

Marguerite Moleux (Londres)

Mireille Jarry (Madrid)

Xavier Schmitt (Stockholm) / Sarah Cherkaoui

Pierre Pérard (Copenhague)

Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)

Romain Roussel, Sous-directeur de l'industrie, de la santé et du logement

Ambroise Pascal, Chef du bureau produits et prestations de santé et des services à la personne

Maryse Lalande, Adjointe au chef de bureau

Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

Arnaud Lacourt, Chef du bureau des diplômes professionnels

Brigitte Trocmé, sous-directrice adjointe des lycées et de la formation professionnelle

Sébastien Begey, Bureau des lycées professionnels, de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue

Adeline Croyere, sous-directrice des lycées et de la formation professionnelle

Sabine Carotti, inspectrice générale de l'éducation, du sport et de la recherche

Boris Maric, chargé d'ingénierie de diplômes professionnels

Agnes Desbois, adjointe au chef de bureau des diplômés professionnels

Philippe Joly, adjoint au chef de bureau des diplômés professionnels

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)

Nicolas Grivel, Directeur général

Frédéric Vabre, directeur de cabinet

Pauline Domingo, Directrice du département enfance, jeunesse, parentalité

Vincent Nicolle, Direction des politiques familiales et sociales, sous-directeur en charge du département gestion et financement de l'action sociale

Gwenael Larmet, Responsable du service financement de l'action sociale

Gabriel Mogiliansky, Conseiller financement action sociale

Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA)

Sylviane Giampino, présidente du Conseil de l'enfance et de l'adolescence du Haut Conseil de l'enfance, de la famille et de l'âge

Morgane Rouault-Mouraine, rapporteure

Léane Armenjon, Chargée d'études enfance

Haute autorité de Santé (HAS)

Fabienne Bartoli, Directrice générale

Sandra Grimaldi, Cheffe du service évaluation

Manon Praca, Cheffe de projet

Santé publique France (SPF)

Dr Thierry Cardoso, Responsable de l'Unité Périnatalité Petite Enfance

Linda Lasbeur, épidémiologiste

Maud Gorza, Unité périnatalité petite enfance

Nolwenn Regnault, Responsable de l'unité Santé périnatale, petite enfance et santé mentale

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles (Andass)

Anne Troadec, Présidente

Patrick Genevaux, Directeur général adjoint Solidarités du Pas de Calais

Odile Goens, Médecin départemental de PMI de la Savoie

Assemblée des départements de France (ADF)

Eric Bellamy, Conseiller Solidarité, Santé, Travail (famille, petite enfance, enfance, santé, handicap et autonomie, grand âge, insertion sociale)

Association des maires de France (AMF)

Clotilde Robin, co-présidente du groupe de travail petite enfance

Xavier Madelaine, co-président du groupe de travail petite enfance

Nelly Jacquemot, responsable du département action sociale culture éducation

Sarah Reilly, conseillère technique

France Urbaine

Annick Bouquet, Adjointe au maire de Versailles, chargée de la petite enfance

Comité de filière Petite enfance

Elisabeth Laithier, Présidente

Professionnels de la petite enfance

UNSA Territoriaux

Sylvie Menage, secrétaire générale

CFE-CGC

Marie-Christine Maizière, représentante CFE-CGC

CGT SMAST

Marion Duval, syndicat des ministères des affaires sociales et du travail

Louis Erb, syndicat des ministères des affaires sociales et du travail

CFDT

Bruno Lamy, secrétaire confédéral à la politique familiale

Stephan Garrec, secrétaire fédéral CFDT Santé Sociaux

Aurélie Flisar, secrétaire nationale CFDT Services

Marie Menela, CFDT Territoriaux

FO

Jacques Rimeize, représentant des assurés sociaux FO au CA de la CNAF

Léo Lasnier, membre du Conseil national d'orientation des conditions de travail, au titre de représentant des salariés

Eric Gautron, secrétaire confédéral

NEXEM

Marie Aboussa, directrice du pôle « offre sociale et médico-sociale »

Alexis Roger, adjoint à la directrice du pôle gestion des organisations

Sandrine Turkieltaub, conseillère technique protection de l'enfance

Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP)

Philippe Dupuy, Directeur

Union nationale des associations familiales (UNAF)

Marie-Andrée BLANC, Présidente

Patricia Humann, Coordinatrice du pôle Education, Petite enfance, Jeunesse

Yvon Serieyx, Chargé de mission, Pole conciliation vie familiale et vie professionnelle

Familles rurales

Valérie Bernardoni, Conseillère technique petite enfance et prévention

Rita Ciccarella - Vanderbeke – Présidente de la fédération des bouches du rhône, administratrice de la Fédération Nationale Familles Rurales

Syndicat Employeur du lien social et familial (ELISFA)

Joelle Garello, Présidente

Manuela Pinto, Déléguée générale

Fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants (FNEJE)

Julie Marty Pichon, Présidente

Matthieu Menguy, Secrétaire de la fédération

Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI)

Dr Pierre Suesser, Co Président

Dr Bénédicte Caucat, Co-Présidente

Dr Marie-Christine Colombo, Vice-présidente

Dr Emmanuelle Mostermans, Cheffe du service de Pmi Enfance de Gironde

Syndicat national des professionnels de la petite enfance (SNPPE)

Lucie Robert, Co Secrétaire générale

Cyrille Godfroy, Co Secrétaire général

Véronique Escames, Co Secrétaire générale

Pas de bébés à la consigne !

Emilie Philippe

Birgit Hilpert

Sandy Voredini

Réjane Bruno

Fédération française des entreprises de crèches (FFEC)

Jérôme Obry, Président (Rigolos comme la vie)

Vincent Bulan, Vice-président valorisation des métiers de la petite enfance (Babilou)

Elsa Hervy, Déléguée générale

Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne privés solidaires (FEHAP)

Jean-Christian Sovrano, Directeur de l'autonomie et de la coordination des parcours de vie

Agnès Blondeau, Conseillère enfance et jeunesse

Sandrine Benoit, Directrice, Les Blacous Centre Accueil Petite Enfance (30)

Céline Hamon, Directrice, Fondation Léopold Bellan (75)

Céline Legrain, Directrice générale, Association Crescendo Membre du Groupe SOS JEUNESSE (75)

Anaïs Perelman, Responsable Petite Enfance et Initiatives Sociales, Fédération Nationale de la Mutualité Française (75)

Nathalie Veneau, Directrice, Envoludia (93)

Marjolaine Viala, APATE (75)

Fédération du service aux particuliers (FSEP)

Mehdi Tibourtine, directeur général adjoint

Hacène Habi, Président de l'association Crèches entreprendre

Babilou

Vincent Bulan, Directeur général France

Rodolphe Carle, Fondateur et co-président de Babilou

La Maison Bleue

Louis Verdier, Directeur général France

People and baby

Christophe Durieux, Président

Raphaël Mailly, Directeur général groupe

Jean Marie Sabetta, Directeur des opérations France

Les Petits Chaperons Rouges

Jean-Emmanuel Rodocanachi, Président

Sacha Tikhomirow, Directeur général France

Clémence Duchesne, Directrice des opérations

Les Pros de la petite enfance – Média en ligne

Catherine Lelièvre, Journaliste, créatrice du média

Association nationale des psychologues pour la petite enfance (ANAPSY PE)

Marine Schmoll, Psychologue clinicienne

Christelle Bénard, Secrétaire adjointe, Psychologue clinicienne

Valérie Gonzalez, Psychologue clinicienne

Centre d'Études et de Recherches pour la Petite Enfance (C.E.R.P.E.)

Françoise Favel, Directrice

Jean Marc Brun, responsable de formation

Brigitte weber, formatrice

Ensemble pour l'Éducation de la Petite Enfance

Nathalie Casso-Vicarini, Fondatrice-Déléguée générale

Société Française de Pédiatrie Médico-Légale (SFPML)

Dr Martine Balençon, Pédiatre- Médecin légiste, présidente

Personnes ressources

Pierre Moisset, Sociologue, consultant sur les politiques sociales et familiales

Héloïse Junier, Psychologue petite enfance, Docteure en psychologie - Université de Paris

Olivier Noblecourt, directeur de l'investissement local durable, Meridiam

Josette Serres, docteur en psychologie du développement

Christine Schuhl, éducatrice de jeunes enfants, diplômée d'études appliquées en sciences de l'éducation. Formatrice, conseillère pédagogique, auteure d'ouvrages sur les « Douces Violences ».

Dr Catherine Gueguen, pédiatre spécialisée dans le soutien à la parentalité

Dr Anne Laurent-Vannier, Expert judiciaire agréé par la cour de cassation.

Claire Grolleau, Présidente de l'Association Label Vie

Déplacement dans le Rhône

Ville de Lyon

Steven Vasselin, adjoint chargé de la Petite Enfance

Claire Topenot, Directrice petite enfance

Anne Brizard, Responsable du pôle ressources

Radia Hannachi Conry, Coordinatrice petite enfance

Claire Guin-Chambolle, Directrice adjointe de la Direction de l'Enfance

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

Laurent Willeman, Directeur départemental adjoint

Lucie Durieux, Responsable du service protection des personnes vulnérables

Oriane Montmeterme, Chef de pôle hébergement et inclusion sociale

Caisse d'allocations familiales (CAF) du Rhône

Véronique Henri-Bougreau, directrice générale

Sandrine Roulet, directrice adjointe en charge des politiques sociales et territoriales

Delphine Chareyre, responsable Appui, Gestion et Expertise

Nathalie Cornu, responsable Petite-enfance, Enfance, Jeunesse et Parentalité

Jean-Pascal Tortonèse, coordonnateur Petite-enfance

Eva Bernard, coordinatrice de projets Evaluation des politiques sociales

Métropole de Lyon

Lucie Vacher, 8ème Vice-présidente de la Métropole de Lyon, Enfance, famille et jeunesse

Bertrand Alessandrini, Directeur contrôle interne gestion des risques

Dr Marie-Sophie Barthet-Derrien, Directrice santé PMI

Nathalie Viallefond, cheffe de service Accueil du jeune enfant ; Direction santé PMI

Corinne Dumes, Responsable unité accueil collectif/ service accueil du jeune enfant ; Direction santé PMI

Frédérique Clerc-doncieux DSHE/DR/Service juridique

Sonia Foucha, Responsable du service juridique de la DSHE

Eva Coudurier curveur, Chargée de mission auprès du DGA ressources

Nadine Sibon Rengifo, Educatrice de jeunes enfants

Jean-Luc Bonnardel, adjoint au chef de service santé

Anne Fournier Portal, Chef de service santé Lyon 3^{ème}-6^{ème}

Crèche municipale Chevreul

Claire Abbot Martin, Directrice

Les personnels de la crèche

Crèche municipale Simone de Beauvoir

Chrystèle Chapelan, Directrice

Les personnels de la crèche

Crèche Les Jeunes Pousses (La Maison Bleue)

Lise Clerc, Directrice

Les personnels de la crèche

Crèche Jacques Prévert

Sarah Thomas, cheffe de service CHRS et crèche

Raphaël Rossignol, Responsable de la crèche

Les personnels de la crèche

Micro-crèche Babilou Lyon Petites Sœurs

Muriel DUSSART, Responsable de secteur

Manon Thenot, référente technique

Les personnels de la crèche

Déplacement dans les Côtes d'Armor

Conseil départemental

Oriane Leporcher, Directrice générale adjointe Solidarités humaines

Dr Anne Letoret, Directrice de la PMI

Amélie Fromentin, Directrice enfance famille

Catherine Leroux, Adjointe à la directrice du service de la PMI, secteur de Saint brieuc

Guenaël Marzin, Adjointe à la directrice du service de la PMI secteur de Lannion

Caisse d'allocations familiales (CAF)

Frédéric Ozenne, Directeur général

Eric Laval, Directeur de l'offre de service aux partenaires

Malo Troael, Responsable des aides aux partenaires

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

Annie Guyader, Directrice départementale

Ville de Saint Brieuc

Nadia Laporte, Conseillère municipale déléguée à la petite enfance

Aurélië Belloir, Responsable du service petite enfance

Aurelia Seret, Directrice de l'action éducative

Juliette Clouet, Directrice des ressources humaines

Thierry Provost, Directeur de la prévention des risques professionnels et majeurs - Gestion de Crise

Isabelle Bertin, responsable du pôle administratif

Crèche municipale de Saint Brieuc – Le Carrousel

Sébastien Lemoine, Directeur

Les personnels de la crèche Le Carrousel

Crèche L'Enfantaisie (Micro-crèche)

Cristina Wimmer, Gestionnaire

Noémie Perrin, référente technique

Les personnels de la crèche

Déplacement en Haute-Savoie

Conseil départemental

Stéphanie Brun, Directrice Enfance Famille

Dr Agnès Lacassie-Dechosal, Directrice adjointe et médecin départementale PMI

Sylvie FAVRE, Cheffe de service modes d'accueil, Direction Enfance Famille

Caisse d'allocations familiales (CAF)

Olivier Paraire, Directeur général

Murielle Nicod, directrice adjointe

Maud Lecorché, Conseillère petite enfance, chef du projet expérimentation

Nathalie Robine, Conseillère petite enfance, coordinatrice relais petite enfance

Manuel Portais, responsable du service d'action sociale

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

Marion Bouteloup-Massot, Directrice adjointe en charge du pôle Entreprises et cohésion sociale.

Ville d'Annecy

Christian Bovier, Adjoint au maire chargé petite enfance

Christelle Mermillod-Blardet, Conseillère municipale déléguée petite enfance

Lidwine Druz, Chef de service petite enfance secteur sud

Evelyne Pluche, Chef service petite enfance secteur nord

Crèche Bulle de neige (People and Baby) à Chavanod

Céline Daudre, Directrice régionale Auvergne Rhône Alpes, Bourgogne Franche-Comté

Magalie Bertin, Responsable Opérationnelle Haute-Savoie

Anaïs Giraud, directrice

Les personnels de la crèche

Micro-crèche les Minidoux à Rumilly

Manon Boukili, Gestionnaire

Les personnels de la crèche

Crèche Deux pieds deux pouces à Annecy

Karine Lalanne, Directrice

Les personnels de la crèche

Crèche Ombrelles et casquettes (People and Baby) à Annecy

Céline Daudre, Directrice régionale Auvergne Rhône Alpes, Bourgogne Franche-Comté

Magalie Bertin, Responsable Opérationnelle Haute-Savoie

Céline Chazot, Directrice

Les personnels de la crèche

Déplacement dans la Somme

Conseil Départemental

Olivier Jarde, Vice-Président en charge de l'enfance, de la famille et de la santé

Catherine Pierreval, Directrice enfance et famille

Madame Huette, Médecin départemental PMI

Monsieur Tripet, responsable d'unité accueil collectif du jeune enfant

Caisse d'allocations familiales (CAF)

Thierry Marcotte, directeur

Olivier Vandenberghe, sous-directeur en charge de l'Action sociale

Sabrina Rimbault, responsable de l'Action sociale

Amiens Métropole

Marie-Hélène Bouchez, Adjointe au maire déléguée au Défi éducatif, à l'enfance, la jeunesse et la famille

Mylène Rabet, Chef du service Petite enfance,

Crèche municipale Germaine Dulac à Amiens

Sabine Dubois-Lescanne, directrice

Les personnels de la crèche

Micro-crèche 1,2,3 câlins à Saleux

Katia Levesque, gérante

Mme Grimoin, référente technique

Les personnels de la crèche

Crèche municipale Tétine et doudou à Ailly-sur-Somme

Elodie MERCIER, Directrice

Les personnels de la crèche

Crèche associative Le Roi Mathias à Amiens

Florence Courcol, directrice

Les personnels de la crèche

Crèche d'entreprises Pomme d'Epi (People & Baby) à Amiens

Mme NordeyY, directrice
Fabienne Lejeune, directrice régionale
Gabrielle Dauchy, responsable opérationnelle Hauts-de-France
Les personnels de la crèche

Déplacement dans le Lot

Conseil départemental

Axel Hoffmann, Responsable PMI, service protection maternelle et infantile
Laurence Alidor, Directrice des solidarités départementales

Caisse d'allocations familiales (CAF)

Valerie Guillon, Directrice
Céline Braunn, responsable du service Action Sociale

Communauté d'Agglomération du Grand Cahors

Anne Cucullieres, DGA Population
Pierre-Laurent Petit, Directeur de l'action éducative locale
Myriam Poux, Cheffe de service petite enfance

Micro-crèche associative Les feux d'artifice (dite "les paillettes »)

Roseline Gautier, directrice
Les personnels de la crèche Les paillettes

Crèche Babilou Au fil des pas à Figeac

Claire Laborde, Directeur exécutif Sud-Ouest
La responsable du site et les personnels de la crèche « Au fil des pas »

Crèche multi accueil de FIGEAC

Carole Gimenez, directrice
Les personnels de la crèche collective

Maison d'assistantes maternelles (MAM) « A petits pas »

Sandrine de Almeida, assistante maternelle
Emeline Vermeil, assistante maternelle

Crèche de Terre-Rouge à CAHORS

Emilie Roussannes, directrice

Les personnels de la crèche de Terre-Rouge

Crèche GRIBOUILLE mutualiste VYV3, CAHORS

Marc Majorel, président Mutualité française du Lot

Magalie Pinheiro, directrice

Les personnels de la crèche Gribouille

Déplacement dans le Bas-Rhin

Collectivité européenne d'Alsace

Dr Marie-Emmanuelle Schumpp, Directrice de la Prévention/Santé et PMI

Carole Sonrel, Responsable de l'unité accueil collectif

Isabelle Arbogast-Filser , instructeur administratif Mode d'accueil collectif

Marine Ducatel, EJE référent territorial accueil collectif petite enfance

Marie Pierre, EJE référent territorial accueil collectif petite enfance

Margaux Ohalla, EJE référent territorial accueil collectif petite enfance

Bénédicte Gentner, EJE référent territorial accueil collectif petite enfance

Delphine Suhr, EJE référent territorial accueil collectif petite enfance

Léa Spengler, EJE référent territorial accueil collectif petite enfance

CAF du Bas-Rhin

Francis Brisbois, directeur

Frédéric Egele, sous-directeur en charge de l'action territoriale

Christelle Blanché, responsable de l'action sociale et de la maîtrise des risques

Enzo Verrecchia, chargé de mission petite enfance

Isabelle ADAM, contrôleur des opérateurs sociaux

Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS)

Isabelle Guyot, Directrice

Ville de Strasbourg

Soria Ouldji, adjointe à la Maire en charge de la petite enfance.

Gabriel Willinger, Chef du service famille et petite enfance de la ville de Strasbourg

Communauté de commune de Sélestat

Jessica Franquet, Directrice enfance-jeunesse

Catherine Kern, responsable Coordination Territoriale

Crèche parentale « Giving Tree », Strasbourg

Summer Salz, directrice

Les personnels de la crèche et les parents

Micro-crèche La Ronde des Chérubins, Strasbourg

Christine Gauthier, coordinatrice petite enfance La compagnie des crèches

Célia Jourquin, responsable et un autre personnel de la crèche

Multi-accueil « la farandole » à Sélestat

Patricia Bruntz, directrice

Les personnels de la crèche « la farandole »

Multi-accueil de l'Espace Rhénan, Drusenheim

Marie Géhin, directrice

Les personnels de la crèche

Micro-crèche "L'Ile aux Câlines", Soufflenheim

Clarisse Westermann, Directrice Les Micro-Bébés

La référente technique et les personnels de la micro-crèche

Crèche interentreprise people and baby « La tête dans les étoiles », Strasbourg

Benjamin Poupeney, Directeur de la crèche

Céline Vial, Responsable Qualité Relation Client

Micro-crèche « les canailloux », Strasbourg

Fabien Nivalle, coordonnateur et référent technique d'une autre crèche

Marjorie Nivalle, Référente technique de la crèche

Les personnels de la crèche « les canailloux »

Déplacement dans le Nord

Région Hauts-de-France

Agnès Andricq, Directrice de la recherche, de l'enseignement supérieur et des formations sanitaires et sociales

Ludovic Coupin, Responsable de service Formations sanitaires et sociales

Brigitte Miletti, Chef de Projet Schéma régional des formations sanitaires et sociale

Crèche de prévention précoce Rigolo Comme la Vie-La Sauvegarde du Nord à Lille

Dr Rosa Mascaro, directrice

Les personnels de la crèche

Crèche hospitalière La Farandole (CHRU de Lille)

Faustine BEYS, Directrice des Ressources Humaines et des Relations Sociales, CHRU

Audrenn ASSELINEAU, Directrice adjointe des Ressources Humaines et des Relations Sociales, CHRU

Nadine Flahauw, directrice

Les personnels de la crèche

Institut régional du travail social des Hauts-de-France

Bertrand Copin, directeur général

Valérie Savary, directrice formation continue et appels d'offres

Déplacement à Paris

Ville de paris – Direction des familles et de la petite enfance

Xavier Vuillaume, Directeur des familles et de la petite enfance

Sophie Fady-Cayrel, Directrice adjointe des familles et de la petite enfance

Carrer Julia, Sous-directrice des familles, de l'agrément et de l'accueil individuel

Hawa Coulibaly, Cheffe du Bureau de l'Agrément des Modes d'Accueil

Cécile Buchel, Cheffe du service des ressources humaines

Coralie Garraud-Urruty, Sous-directrice des ressources

Anne Sophie Ravistre Cheffe de service pilotage et animation des territoires

Emmanuelle Dauphin, Adjointe à la cheffe du service

Agathe Stark , coordinatrice des psychologues des crèches

Ville de paris – Service de PMI

Dr Mathilde Marmier, Médecin cheffe du service de PMI

Dr Sylvie Epron-Tondowski, Médecin responsable de secteur PMI T1 (paris 11 et 12)

Dr Véronique Prisse, Médecin cheffe de PMI du Territoire 1 (Paris 9^{ème} et 10^{ème})

Caisse d'allocations familiales (CAF)

Tahar Belmounès, Directeur général

Axelle Patry, Directrice action sociale

Lucie Hourcade, Responsable politique enfance

Roselyne Safa-Riou, Pôle appui au pilotage de l'action sociale

AP-HP Mission petite enfance

Catherine Perrault, Responsable de la mission petite enfance

Marion Motte, Adjointe au directeur du département des relations sociales et politiques sociales

Crèche Baboune (LPCR)

Philippine de Saint Just, Responsable de secteur

Tiffany Teixeira, Directrice

Micro-crèche Séraphin (people and baby), Paris 10ème

Cathy Rabeca, Responsable Opérationnelle

Aouregan Chemineau, Responsable opérationnelle

La responsable technique et les personnels de la crèche

Crèche parentale associative république enfants, Paris 10ème

La responsable technique et les personnels de la crèche

Crèche Morland (association Crescendo, groupe SOS), Paris

Christelle Puyraimond, directrice

Jacqueline Ivanus, directrice adjointe

Les personnels de la crèche

Crèche de l'hôpital Georges Pompidou

Muriel VOINSON Coordinatrice des crèches

Les personnels de la crèche de l'hôpital Georges Pompidou

SIGLES UTILISES

ACCEPP	Association des collectifs enfants parents professionnels
ADF	Assemblée des départements de France
ALISFA	Branche des Acteurs du Lien social et Familial
AMF	Association des Maires de France et des présidents d'Intercommunalités
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANAPSY	Association nationale des psychologues pour la petite enfance
PE	
ANDASS	Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements et métropoles
AP-HP	Assistance publique-hôpitaux de Paris
ARF	Association des régions de France
AVIP	Crèches à vocation d'insertion professionnelle
AVS	Auxiliaire de vie scolaire
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAFERUIS	Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale
CAP AEPE	CAP Accompagnant éducatif petite enfance
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CDSF	Comité Départemental des Services aux Familles
CERPE	Centre d'Études et de Recherches pour la Petite Enfance
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CIF	Crédit impôt famille
CMG	Complément mode de garde
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNFPT	Centre National de la Fonction Publique Territoriale
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CPOM	Contrat pluriannuel d'objectif et de moyen
CSP	Code de la santé publique
DAEI	Délégation aux affaires européennes et internationales
DAJ	Direction des affaires juridiques
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDETSPP	Direction Départementale de l'Emploi, du Travail, des Solidarités et de la Protection des Populations
DEAP	Diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture
DEEJE	Diplôme d'état d'éducateur de jeunes enfants
DGCCRF	Direction générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DGS	Direction générale de la santé
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGT	Direction générale du travail du ministère du travail

DREES	Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
DREETS	Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DSS	Direction de la sécurité sociale
DUERP	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EACEA	Agence exécutive européenne pour l'éducation et la culture
EAJE	Etablissement d'accueil du jeune enfant
EHPAD	Etablissement d'hébergement pour personnes âgées
EJE	Educateur de jeunes enfants
ELFE	Etude longitudinale française depuis l'enfance
EPCI	Etablissements publics de coopération intercommunale
ESSMS	Etablissements et services sociaux et médico-sociaux
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FFEC	Fédération française des entreprises de crèches
Fijais	Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes
FNAS	Fonds national d'action sociale
FNEJE	Fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants
FSEP	Fédération du service aux particuliers
HACCP	système d'analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise (Hazard Analysis Critical Control Point)
HAS	Haute autorité de santé
HCFEA	Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge
IC	Inspection contrôle
IDA	Programme " Informer – Détecter – Accompagner"
IFSI	Institut de formation en soins infirmiers
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRTS	Instituts régionaux du travail social
MESRI	Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation
MPIC	Mission permanente inspection contrôle de l'IGAS
MRIICE	Missions régionales et interdépartementales d'inspection et de contrôle de la cohésion sociale
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONPE	Observatoire national de la protection de l'enfance
PAJE	Prestation d'Accueil du Jeune Enfant
PMI	Protection maternelle et infantile
PreParE	Prestation partagée d'éducation de l'enfant
PSU	Prestation de service unique
RALFSS	Rapport sur l'Application des Lois de Financement de la Sécurité Sociale
RSAI	Référent santé et accueil inclusif
SDSF	Schéma départemental des services aux familles
SFPML	Société Française de Pédiatrie Médico-Légale
SGMAS	Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
SNMPMI	Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile

SNPPE Syndicat national des professionnels de la petite enfance
VAE Validation des acquis de l'expérience