

LE SECTEUR PRIVÉ ET L'ACCUEIL COLLECTIF DES JEUNES ENFANTS

Répondre aux besoins de l'enfant
et du secteur de la petite enfance :
analyses, enjeux et perspectives

Jean SPIRI

LES NOTES STRATÉGIQUES



Adressées aux acteurs économiques, institutionnels et politiques mais aussi à un public averti, les Notes Stratégiques de l'Institut Choiseul ont vocation à analyser et éclairer les principaux débats économiques, sociaux et politiques sous le prisme des ruptures géopolitiques et géoéconomiques à l'œuvre dans le monde contemporain.

INSTITUT CHOISEUL



LE SECTEUR PRIVÉ ET L'ACCUEIL COLLECTIF DES JEUNES ENFANTS

Répondre aux besoins de l'enfant
et du secteur de la petite enfance :
analyses, enjeux et perspectives

— . —

Jean SPIRI

*Chercheur associé à l'Institut Choiseul,
dirigeant d'association et ancien élu local*

À propos de l'auteur :

Jean Spiri, normalien, diplômé de Sciences Po et titulaire d'un DEA de Géographie, a débuté sa carrière au cabinet de Michel Barnier, ministre des Affaires étrangères et européennes (2004-2005), avant de rejoindre le cabinet de Xavier Bertrand, ministre de la Santé et des Solidarités (2005-2007), puis le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Il rejoint ensuite le secteur privé, en tant que directeur du développement stratégique de onepoint puis secrétaire général et président du pôle littérature générale d'Editis (2020-2023). Il a également été conseiller auprès du Président de la République et directeur du cabinet de Brigitte Macron (2023). En parallèle, Jean Spiri a été élu local, adjoint au Maire de Courbevoie (2008-2020) et Conseiller régional d'Île-de-France (2015-2021). Il a par ailleurs été le président le Centre régional d'information et de prévention du sida et pour la santé des jeunes (CRIPS) de 2016 à 2021, et en est aujourd'hui le vice-président. Il est le co-auteur de deux essais.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

- › ÉLABORER un guide comprenant bonnes pratiques et indicateurs cibles afin d'accompagner les collectivités dans la rédaction de leurs cahiers des charges visant à confier à un opérateur privé la gestion d'un EAJE.
- › FAVORISER la prise de décision éclairée des acteurs publics et sensibiliser les acheteurs publics aux offres anormalement basses pouvant être formulées par des opérateurs de crèches, ces offres étant préjudiciables pour l'enfant comme pour la collectivité.
- › METTRE FIN aux dérives du « financement à l'acte » et déployer une réforme du système de financement PSU en privilégiant une tarification forfaitaire, adaptée aux besoins des familles et organisée autour de différents forfaits (matin, après-midi, etc.), s'inspirant des pratiques courantes dans de nombreux pays.
- › RENFORCER rapidement la transparence financière entre les pouvoirs publics et les entreprises de crèches privées en instaurant des obligations et des mécanismes de transmission d'éléments financiers.
- › MENER des audits au niveau des sièges des grands groupes de crèches pour s'assurer de la bonne gestion des fonds publics par l'ensemble des acteurs du secteur.
- › DONNER aux autorités compétentes la possibilité d'infliger rapidement des sanctions financières en cas de fraudes répétées dans les facturations et autres démarches financières, pour pénaliser les pratiques néfastes de certains opérateurs.
- › RENDRE OBLIGATOIRE, à partir d'un certain seuil, la certification des outils de gestion utilisés par les grands groupes de crèches, en matière de facturation notamment.
- › RENFORCER le rythme des contrôles des crèches et étendre leur portée au-delà des enjeux hygiène/sécurité.
- › HARMONISER l'application et le contrôle de la bonne application des réglementations par les PMI pour uniformiser les pratiques et les conditions d'accueil des jeunes enfants.
- › ÉTABLIR un guide clair des règles applicables en crèche, principalement à destination des professionnels.

- › RENFORCER le suivi des heures de présence des enfants et du personnel via un système de contrôle opposable, pouvant entraîner des pertes de subventions en cas de manquements répétés ou de fraude avérée.
- › RENFORCER les effectifs et les budgets alloués aux PMI et aux CAF pour leur permettre d'honorer pleinement et effectivement leur mission de service public, au bénéfice des enfants d'aujourd'hui et des adultes de demain.
- › FAVORISER la labellisation et la certification des projets pédagogiques des crèches, en particulier pour les grands groupes, afin de garantir la mise en pratique des promesses pédagogiques sur le terrain.
- › INSTAURER un référentiel national de qualité pédagogique applicable à l'ensemble des acteurs du secteur, quel que soit leur statut.
- › INCITER les établissements d'accueil des jeunes enfants, quel que soit leur statut, à mettre en place un système d'amélioration continue et d'accompagnement des professionnels.
- › CLARIFIER les règles applicables en matière de taux d'encadrement et mettre un terme au distinguo entre enfant « marcheurs » et « non-marcheurs » pour privilégier un taux d'encadrement basé sur l'âge de l'enfant, comme dans la majorité des pays du monde ayant déterminé un taux d'encadrement.
- › METTRE EN ŒUVRE les efforts nécessaires pour atteindre le ratio moyen d'encadrement de 5 enfants (marcheurs ou non) par adulte quelle que soit la taille de l'établissement, avec un effectif minimal de 2 professionnels par établissement, quelle que soit la taille de la crèche.
- › ACCENTUER les efforts de formation et la montée en gamme des parcours de formation en mobilisant les financeurs de la formation professionnelle et en s'appuyant sur les acteurs privés.
- › RENFORCER le pilotage national par la donnée et améliorer l'interopérabilité des systèmes d'information pour disposer de statistiques consolidées à jour et d'une vision fidèle du secteur de l'accueil de la petite enfance.
- › MIEUX PILOTER le développement territorial des crèches, notamment les micro-crèches, en s'appuyant sur un diagnostic territorialisé des besoins des familles et en accompagnant les collectivités dans la définition et la formalisation de leurs besoins.

CONTEXTE

L'accueil du jeune enfant en crèche est un acte à la fois social et sociétal qui revêt une importance majeure pour l'enfant, adulte en puissance. Il est en effet scientifiquement établi que les premiers mois et les premières années de la vie d'un enfant sont cruciales pour son développement émotionnel, psychologique et cognitif. Lorsque les tout-petits sont accueillis dans un environnement idoine, ils peuvent alors grandir, découvrir le monde, découvrir l'autre et développer des compétences essentielles qui façonneront leur avenir. Le langage, par exemple, est l'un des axes clés du développement de l'enfant accueilli en crèche.

Il convient également de souligner que le développement du jeune enfant a un impact à long terme, sur l'adulte qu'il est amené à devenir. Le capital humain jouant un rôle clé dans le développement économique et social, les enjeux propres à l'accueil des jeunes enfants sont conséquents pour la société dans son ensemble : le jeune enfant qui bénéficie d'un accueil et d'un soutien de qualité dans son « être-au-monde » aura, par exemple, de meilleures chances de réussite scolaire et professionnelle. *In fine*, l'accueil du jeune enfant en crèche ne se limite pas à une prestation de garde quotidienne. Parler de « garde de l'enfant », c'est penser la mission des crèches exclusivement au regard des besoins des familles. Parler d'accueil de l'enfant, c'est penser cette mission vis-à-vis de l'enfant lui-même, le premier rôle des crèches étant d'accueillir l'enfant et de lui permettre de se développer, de gagner en autonomie, en confiance, etc. L'accueil des plus petits est un investissement majeur dans l'avenir de nos enfants, renvoyant à des enjeux considérables pour la société française sur le long-terme.

S'intéresser aux crèches en France, c'est donc s'intéresser aux conditions dans lesquelles la société française entend faire grandir ses enfants et, *in extenso*, aux conditions dans lesquelles vivront demain ces adultes en devenir. Ces derniers mois, des dérives au sein de crèches publiques et privées ont suscité un débat public de grande ampleur concernant les conditions d'accueil de la petite enfance. En juin 2022 à Lyon, la mort d'un bébé de 11 mois, forcé à ingérer de la soude caustique par une professionnelle des crèches People & Baby, a tragiquement mis en lumière les dysfonctionnements existants au sein de certaines structures, soulevant des questions essentielles sur

la sécurité, la qualité ou encore la réglementation et les contrôles encadrant les établissements d'accueil du jeune enfant. De nombreuses contributions ont été formulées par des acteurs divers (professionnels de la petite enfance, journalistes, inspection générale des affaires sociales, etc.), mettant en lumière les enjeux et les préoccupations entourant l'accueil de la petite enfance. Car la qualité de l'accueil en crèche a un impact direct sur le développement de l'enfant et sur sa contribution future à la société, et car il en va des conditions dans lesquelles de nombreux enfants évoluent au quotidien, cette étude entend apporter une contribution complémentaire à la réflexion sur l'accueil des plus jeunes.

Il apparaît également que les acteurs privés opérant dans le secteur de la petite enfance ont été ces dernières années à l'origine du plus grand nombre de nouvelles places en crèche, répondant à la volonté de la puissance publique, tant au niveau national qu'euro péen, d'augmenter les capacités d'accueil en structures collectives. Ainsi, le rôle des entreprises de crèches privées dans l'accueil de la petite enfance a pris une importance croissante. S'ils opèrent dans un contexte commercial, qui implique de la concurrence entre acteurs et des dynamiques d'offre et de demande, ces acteurs assument également une mission d'intérêt sociétal supérieur, parfois dans le cadre formel de délégation de service public (DSP), en accueillant de jeunes enfants dans leurs établissements. Ainsi, si le secteur privé représente une part minoritaire des berceaux disponibles aujourd'hui, il représente une part majoritaire des ouvertures de nouvelles places en crèches ces dernières années. Cette étude s'attardera donc en particulier sur la place qu'occupent les crèches privées dans le paysage de l'accueil de la petite enfance, et la genèse de l'intervention privée dans ce secteur traditionnellement réservé au public et à l'associatif. Elle ne s'interdira pas d'explorer, lorsque nécessaire, des comparaisons avec les fonctionnements public et associatif, à fortiori lorsque certains enjeux soulevés relèvent de problématiques systémiques et non de spécificités propres aux crèches privées. Plus particulièrement, l'étude veillera à examiner les enjeux de financement et de qualité, avec pour objectif de contribuer au rehaussement de la qualité globale du système d'accueil des jeunes enfants en France, au service du bon développement de ces derniers.

Au-delà des constats et des analyses, cette étude formulera également des recommandations concrètes visant à répondre aux besoins des enfants, des familles, et de la société dans son ensemble. Ces recommandations seront le fruit d'une réflexion approfondie, basée sur les données recueillies, sur les constats établis et sur les meilleures pratiques identifiées au cours de nos travaux.

Mieux comprendre le rôle des crèches privées dans la société française aujourd'hui, analyser les limites du système actuel, proposer des évolutions pour relever le défi de la petite enfance tant sur le plan quantitatif que qualitatif : voilà toute l'ambition de cette étude. Il en va du quotidien de nos enfants et de la possibilité, pour eux, de grandir et de s'épanouir pleinement pour devenir, plus tard, des citoyens en acte au sein de la société française.

CHAPITRE 1

LE SECTEUR PRIVÉ ET L'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

01

1. Le secteur privé, une part minoritaire des places en crèches, en forte croissance depuis deux décennies

Traditionnellement en France, les services de « garde » d'enfants étaient principalement assurés par des organismes publics, des acteurs associatifs ou encore des particuliers. Au cours des deux dernières décennies, sous l'effet de l'ouverture du secteur de l'accueil de la petite enfance aux acteurs privés, la place occupée par le privé parmi les différentes solutions d'accueil du jeune enfant a connu une croissance soutenue.

Que représentent aujourd'hui les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), c'est-à-dire encore les crèches, parmi les différents modes d'accueil des jeunes enfants ? Selon une enquête réalisée par la DRESS 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. Les assistantes maternelles, quant à elles, accueillent environ 20 % des enfants, tandis que les crèches (tout statut confondu : privé, public, associatif) représentent 18 % de l'accueil des tout-petits^[1].

Au sein des 18 % d'enfants accueillis en EAJE, 58 % sont accueillis en crèche publique, 22 % en crèche associative et 20 % en crèche privée. L'étude s'attardera principalement sur les crèches privées, qui accueillent environ 90 000 enfants sur un total de 450 000 enfants accueillis en EAJE, sur un total plus général de 2,2 millions d'enfants de moins de 3 ans en France.

CHIFFRES CLÉS - LES MODES D'ACCUEIL DES ENFANTS DE MOINS DE 3 ANS —

- 56 % sont gardés principalement par leurs parents
- 20 % sont gardés par des assistantes maternelles
- 18 % sont accueillis au sein d'un EAJE (tout statut confondu)

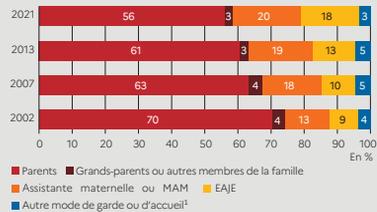
Focus - LA PLACE DU SECTEUR PRIVÉ —

- 2,2 millions d'enfants de moins de 3 ans en France
- 450 000 enfants sont accueillis au sein d'une crèche dont :
 - › 90 000 enfants au sein d'une crèche privée
 - › 360 000 enfants au sein d'une crèche publique ou associative

¹ DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques). (2021). Enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants ».

Aujourd'hui en France, le secteur public représente une large majorité des places en crèches disponibles. Si le secteur privé occupe une place minoritaire dans l'accueil des jeunes enfants, sa contribution à la diversification des modes d'accueil n'en est pas moins significative et est en hausse constante depuis une vingtaine d'années. En effet, la part des jeunes enfants confiés à un EAJE a connu une progression continue depuis 2002, enregistrant une hausse de 9 points^[2], tandis que la garde de l'enfant assurée principalement par les parents est en net recul (-14 points depuis 2022). Plus généralement, la part des enfants de moins de 3 ans confiés à un EAJE ou à une assistante maternelle a ainsi presque doublé en près de 20 ans.

Graphique 1 Évolution du mode de garde ou d'accueil principal des enfants de moins de 3 ans en semaine, entre 2002 et 2021



MAM : maison d'assistantes maternelles ;
EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant (crèche, halte-garderie).

1. Autre mode de garde : garde à domicile, école, maison d'assistantes maternelles, ami, voisin, baby-sitter ou autre personne extérieure à la famille, jardin d'enfants, garde périscolaire, centre de loisirs ou établissement spécialisé.

Note > La semaine est comptabilisée du lundi au vendredi, de 8 heures à 19 heures.

Lecture > En 2021, 56 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés principalement par leurs parents du lundi au vendredi de 8 heures à 19 heures, contre 70 % des enfants du même âge en 2002.

Champ > France Métropolitaine, enfants de moins de 3 ans.

Source > DREES, enquêtes Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants.

> Études et Résultats n°1257 © DREES

TABLEAU 1 – Evolution du mode de garde ou d'accueil principal des enfants de moins de 3 ans en semaine, entre 2002 et 2021.

(SOURCE : DREES, 2023. Enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants »)

2. Des évolutions sociétales favorisant la diversification des modes d'accueil et le choix de la crèche par les parents

Dans une société en profonde mutation, les modes d'accueil des jeunes enfants en France ont connu des transformations significatives au cours des deux dernières décennies, les crèches jouant un rôle de plus en plus significatif au sein du paysage de l'accueil du jeune enfant. Cette transformation reflète une volonté émanant des pouvoirs publics et plus largement de la société française de soutenir l'activité professionnelle des parents et de favoriser le développement harmonieux des enfants dès leur plus jeune âge, via l'accueil collectif en crèche.

2 DREES (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques). (2023). Enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants ».

A. Soutenir l'activité professionnelle des parents et notamment des mères

L'augmentation du nombre d'enfants accueillis en structures collectives résulte d'une volonté des pouvoirs publics de favoriser la possibilité pour les deux parents d'accéder à l'emploi. L'accueil des jeunes enfants permet en effet aux parents de continuer à travailler après la naissance, de chercher un emploi ou encore de s'engager dans une montée en compétences lors d'une formation, tant de situations contribuant à la sécurisation des parcours professionnels et à la dynamisation de l'économie.

Les politiques en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes ont fortement contribué à ces mutations dans les modes d'accueil. Elles ont en effet cherché à permettre aux mères de poursuivre leur activité professionnelle, visant à éviter des disparités trop fortes entre les parcours professionnels des hommes et des femmes après la naissance. Cette approche vise également à réduire les écarts de rémunération, la plupart du temps en défaveur des mères, en leur permettant d'éviter de longues interruptions de parcours professionnel.

En France, après la naissance d'un enfant, les mères tendent beaucoup plus que les pères à passer à temps partiel. En 2013, environ un cinquième de la main d'œuvre salariée travaille à temps partiel, les femmes représentant 88 % des salariés à temps partiel. Parmi elles, 51 % indiquent ne pas être à temps plein pour s'occuper de leur(s) enfant(s), une proportion nettement plus élevée que celle observée chez les pères, qui ne sont que 14 % à indiquer être à temps partiel pour la même raison. S'agissant des revenus au sein du foyer, les revenus des mères connaissent une diminution (de 200 euros en moyenne) à la suite de la naissance d'un enfant, principalement en raison de l'ajustement de leur temps de travail, tandis que le salaire des pères ne connaît pas de variation majeure^[3].

Il apparaît que les parents, et en particulier les mères, ayant accès à des services d'accueil accessibles et de qualité pour leur jeune enfant, sont plus susceptibles de rester actifs sur le marché du travail. On observe

3 INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques). (2023). « Emploi, Chômage, Revenus du Travail - Édition 2022 ». Paru le 30 juin 2023.

ainsi que le taux d'emploi des mères est en hausse depuis 20 ans, une dynamique parallèle à l'augmentation significative de la part des jeunes enfants confiés à un EAJE ou à un assistant maternel. Ces évolutions traduisent l'importance des politiques visant à concilier vie familiale et vie professionnelle, et à soutenir les aspirations des parents.

B. Soutenir le développement de l'enfant en environnement collectif

Le développement de la part des crèches parmi les différents modes d'accueil des jeunes enfants résulte également de la volonté des pouvoirs publics de favoriser le développement des jeunes enfants par une socialisation précoce, la lutte contre les inégalités se jouant dès les premiers mois de la vie.

Il est aujourd'hui reconnu que les premières années de l'enfant sont cruciales pour son développement cognitif, émotionnel et social. C'est en ce sens que le concept des « 1000 jours » (faisant référence aux 1000 premiers jours de l'enfant) a été largement adopté par la communauté scientifique, les pouvoirs publics et les acteurs de la petite enfance. « Il s'agit d'une période sensible pour le développement et la sécurisation de l'enfant, qui contient les prémisses de la santé et du bien-être de l'individu tout au long de la vie »^[4]. Se préoccuper des 1000 premiers jours de l'enfant revient en d'autres termes à opérer un investissement social significatif et à agir dès le plus jeune âge, par extension, pour les adultes et les citoyens de demain.

Dans son étude portant sur les inégalités d'accès aux crèches et leurs enjeux économiques, la Direction générale du Trésor souligne ainsi : « En France, l'étude Elfe (Étude Longitudinale Française depuis l'Enfance) observe le développement psychique d'une cohorte de 18 000 enfants nés en 2011. Les travaux de Berger et al. (2021) suggèrent que le recours à un mode d'accueil formel à l'âge d'un an permettrait un meilleur développement du langage qu'une garde familiale, sans que l'on puisse cependant identifier de seuil d'âge significatif à partir duquel la garde formelle devient préférable. Alors qu'en moyenne un enfant maîtrise 74 mots vers l'âge de 2 ans, les enfants qui fréquentent

4 Ministère des Solidarités et de la Santé. (2021). « Rapport sur les 1000 premiers jours de l'enfant. »

une crèche sont capables de dire 80 mots, soit également 3 mots de plus que les enfants gardés par un assistant parental et 12 de plus que ceux qui sont gardés par leurs parents »^[5].

Le développement du jeune enfant ayant un impact au long cours, l'OCDE est venue comparer le nombre d'années passées par les enfants en EAJE et les résultats scolaires à 15 ans. Il apparaît que des crèches de qualité peuvent contribuer activement à de meilleurs résultats scolaires durant le parcours du jeune enfant devenu grand. Ainsi et par exemple, «entre les élèves qui ont fréquenté une structure d'EAJE pendant plus d'un an et ceux qui n'ont fréquenté ce type d'établissement que pendant un an ou moins, l'écart est en moyenne de 41 points à l'épreuve de sciences du PISA 2015 ».^[6] Bien évidemment, les avantages associés à l'accueil collectif des jeunes enfants sont étroitement liés à la qualité des services proposés par la crèche. Il est donc d'autant plus essentiel de porter une attention particulière aux EAJE, compte tenu de leur impact significatif sur le développement et le devenir de l'enfant.

Dans ses travaux, le prix Nobel James Heckman a quant à lui mis en lumière les gains économiques et sociaux engendrés par un investissement accru dans la petite enfance. Ainsi, selon le spécialiste de l'économie du développement humain, 1 dollar investi dans la petite enfance rapporte 7,30 dollars à la société via, par exemple, des dépenses évitées (notamment en matière de prestation sociales ou de criminalité) ou encore via des emplois mieux rémunérés.

Ces données et ces constats sous-tendent l'élaboration de politiques publiques visant à faciliter l'accueil des enfants issus de milieux défavorisés au sein d'EAJE. Il est désormais établi que le développement du langage chez l'enfant est fortement corrélé au milieu socio-économique de ses parents. À cette aune, l'accueil de ces mêmes enfants dans des structures de « garde » collective à l'image des crèches se révèle être un levier efficace pour stimuler leur développement. En ouvrant à toutes et à tous l'accès à des environnements stimulants dès le plus jeune âge, la puissance publique peut contribuer de manière significative au renforcement de l'égalité des chances et à la lutte contre les inégalités sociales.

5 Direction générale du Trésor. (2023). « Les inégalités d'accès aux crèches et leurs enjeux économiques. »

6 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). (2017). « Petite enfance, grands défis. »

C. La crèche, un choix des familles

La volonté de soutenir l'activité professionnelle des deux parents, tout comme celle de favoriser le développement de l'enfant en milieu collectif, contribuent à expliquer pourquoi la part des EAJE, parmi les divers modes d'accueil, a connu une augmentation constante au cours des deux dernières décennies.

Choisir le mode de garde de son enfant est avant tout une décision personnelle prise la plupart du temps par les parents. Cette décision découle de plusieurs considérations, parmi lesquelles les besoins de l'enfant, la vie professionnelle et les horaires de travail, le coût financier des différents modes d'accueil, la proximité géographique des différentes options, leur réputation, la disponibilité des places ou encore la philosophie pédagogique mise au centre du mode d'accueil. Dans leurs démarches visant à choisir un mode d'accueil pour leur jeune enfant, les familles s'orientent généralement vers la mairie de leur lieu de résidence. La mairie, en première ligne dans le contact avec les familles, joue un rôle clé en mettant en lien les parents et les différentes structures d'accueil, que celles-ci soient publiques, associatives ou privées. En complément des crèches, les parents peuvent s'orienter vers différents modes d'accueil du jeune enfant, notamment les assistants maternels ou encore la garde à domicile, soit par un professionnel employé par leurs soins, soit via un organisme agréé par l'État.

S'agissant des enfants accueillis en crèche, il apparaît que ce mode d'accueil collectif est le premier choix des parents dans 93 % des cas. À titre de comparaison, la garde par un assistant maternel ou une maison d'assistants maternels (MAM) est le premier choix des parents dans 76 % des cas, tandis que la garde par les parents l'est dans 63 % des cas⁷. Faisant écho aux constats précédemment formulés concernant l'épanouissement de l'enfant en environnement collectif, 27 % des parents confiant principalement leur enfant à un EAJE motivent ce choix par la recherche de l'épanouissement de leur jeune enfant, et 25 % des parents motivent leur choix par le souhait de voir leur enfant en contact avec d'autres enfants du même âge⁸. Enfin, dans une moindre mesure, le coût de la crèche – moins onéreux que d'autres modes d'accueil – est également pris en compte dans le processus de

7 DREES (2023). Enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants ».

8 *Ibid.*

décision des parents (13 %), tout comme – de façon moins significative en termes de proportion – la proximité de la crèche avec le lieu de travail des parents.

3. L'intervention du secteur privé dans l'accueil de la petite enfance, une réponse à la demande des pouvoirs publics au niveau européen et national

A. Un enjeu économique et social majeur

Entre 2000 et 2010, une grande partie des pays européens a été amenée à réformer ses politiques d'accueil des jeunes enfants sous l'impulsion de l'Union européenne (UE), celle-ci considérant que « la disponibilité de services d'accueil des jeunes enfants de 0 à l'âge de scolarisation obligatoire, financièrement abordables et de qualité, constitue une priorité pour l'Union européenne. »^[9] Cette impulsion donnée par l'Union européenne a catalysé des réformes significatives de l'accueil de la petite enfance au sein des États membres et, partant, a stimulé l'intervention du secteur privé dans le domaine de l'accueil de la petite enfance pour accroître l'offre de modes d'accueil des jeunes enfants.

L'année 2002 a marqué une étape décisive dans la mesure où le Conseil européen de Barcelone a fixé cette année-là des objectifs précis et ambitieux en la matière : « les États membres devraient éliminer les freins à la participation des femmes au marché du travail et, compte tenu de la demande et conformément à leurs systèmes nationaux en la matière, s'efforcer de mettre en place, d'ici à 2010, des structures d'accueil pour 90 % au moins des enfants ayant entre trois ans et l'âge de la scolarité obligatoire et pour au moins 33 % des enfants âgés de moins de trois ans. »

Dès lors, l'accent a été mis sur l'atteinte des objectifs chiffrés de Barcelone, dont l'importance a été rappelée successivement par la stratégie de Lisbonne puis la stratégie Europe2020, stratégies décennales de l'Union européenne pour l'emploi et la croissance.

Au cœur de cette démarche se trouvait la volonté d'accroître les taux d'emploi de façon durable au sein des États membres. Les objectifs de Barcelone sont venus souligner à l'époque : « l'objectif d'un taux d'emploi de 75 % ne sera pas atteint d'ici à 2020 sans la contribution des femmes. » Pour ce faire, la capacité des individus à concilier vie privée et vie professionnelle a été érigée en axe prioritaire au niveau européen, celle-ci étant étroitement liée à la disponibilité de service d'accueil pour jeunes enfants.

9 Commission européenne. (2013). «Objectifs de Barcelone : le développement des services d'accueil des jeunes enfants en Europe pour une croissance durable et inclusive»

Parallèlement, le développement de structures d'accueil de jeunes enfants répondait également à d'autres objectifs majeurs de l'Union européenne :

- prémunir 20 millions de personnes du risque de pauvreté et d'exclusion sociale par une participation au marché du travail renforcée (dans le cadre de la stratégie Europe 2020) ;
- renforcer l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- faire face au défi démographique dans une Europe qui connaît un ralentissement démographique, les pays européens à la fécondité la plus élevée étant ceux où la conciliation entre vie privée et vie professionnelle est facilitée ;
- investir dans le capital humain dès le plus jeune âge pour, plus tard, lutter contre l'abandon scolaire et lutter contre les inégalités.

Le début des années 2000 a ainsi joué un rôle déterminant dans le développement d'une offre privée d'accueil des jeunes enfants en France et en Europe, en réponse aux incitations émanant des autorités politiques à la fois au niveau européen et national.

B. En France, le développement d'une offre privée structurée par des groupes devenus grands

Le développement des EAJE a constitué dès le début des années 2000 un axe clé des politiques économiques et sociales de l'Union. En France plus particulièrement, la puissance publique a cherché à augmenter de façon significative l'offre d'accueil des jeunes enfants afin de répondre aux besoins des familles. Dès 2004, des subventions publiques ont été accordées aux entreprises de crèches afin de favoriser la création de nouvelles places, le ministre délégué à la Famille, Christian Jacob, souhaitant « ouvrir ce secteur au maximum d'intervenants possibles pour compléter l'offre publique »^[10]. L'objectif est alors « d'inciter des sociétés privées à investir dans le financement de crèches, éventuellement en partenariat avec d'autres entreprises, des associations ou des collectivités locales. L'aide attribuée est importante : 10 500 euros pour chaque place créée, soit un tiers du coût moyen de l'investissement. »^[11], comme le précise la presse de l'époque.

¹⁰ Déclaration de M. Christian Jacob, ministre délégué à la Famille, lors de la Conférence de la famille 2003, Paris le 23 septembre 2003.

¹¹ Les Échos, «Petite enfance : le gouvernement ouvre les crèches au secteur privé», 11 février 2004

Par la suite, en complément de l'octroi de subventions, la puissance publique a eu recours à la délégation de service public, « contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service », comme le dispose l'article L1411-1 du Code général des collectivités territoriales. En 2004, les premiers contrats de délégation de service public entre collectivités locales et entreprises de crèches sont conclus. Différentes initiatives ont ensuite visé à diversifier l'offre des modes de garde et à augmenter le nombre de places d'accueil, à l'image du Plan petite enfance 2007-2012. Dans ce cadre, la mobilisation accrue des financements d'entreprises (souhaitant faciliter l'accueil des enfants de leur personnel) a été encouragée via divers mécanismes : allègements de cotisations sociales, incitations fiscales, etc.

Enfant des années 2000, le secteur des entreprises de crèches a connu un développement continu. Des entreprises de crèches se sont développées pour répondre à la demande grandissante et aux besoins des familles. Les crèches privées ont ainsi offert leurs services aux collectivités locales et aux entreprises souhaitant proposer des solutions de garde à leurs salariés. L'offre privée s'est articulée autour de la création et de la gestion de crèches, dans le cadre notamment de subventions puis de délégation de service public. Priorisant leurs champs d'intervention et d'investissement, les municipalités ont de plus en plus souhaité déléguer – plutôt qu'assurer elles-mêmes – la création et la gestion des EAJE. Bien souvent, elles ne disposaient pas des marges de manœuvre budgétaires suffisantes ou de l'expertise adéquate pour concevoir et piloter leur offre en propre, la compétence des communes et des groupements de communes en matière d'accueil des jeunes enfants n'étant par ailleurs que facultative (notion introduite par la loi du 30 juin 2004). Elles ont ainsi bénéficié de l'ouverture au privé, le ministre Christian Jacob ayant indiqué en 2004 vouloir, par la mobilisation d'acteurs privés, « créer un formidable appel d'air pour des collectivités peu fortunées » pouvant, désormais, « faire appel à des financements privés »^[12].

En s'engageant dans le secteur de la petite enfance, les opérateurs de crèches privées sont venus mobiliser la capacité d'investissement des entreprises qui souhaitaient participer au financement de places en

¹² *Ibid.*

crèches pour les enfants de leurs salariés. Il convient ici de souligner que, bien que le financement par les entreprises joue un rôle clé, les crèches d'entreprises ne sont pas exclusivement réservées aux enfants de leurs employés. Ces crèches d'entreprises offrent en effet la possibilité de mixer les publics et d'accueillir des enfants du territoire dont les parents ne travaillent pas pour l'entreprise étant à l'initiative de la crèche.

Par ailleurs, les crèches privées ont également apporté une réponse à un besoin de flexibilité exprimé par les familles. La souplesse des horaires d'accueil que les crèches privées offrent aux familles les distinguent, en général, de leurs homologues publics, bien que la souplesse des horaires d'accueil du jeune enfant varie d'une structure à l'autre. Cette flexibilité peut s'avérer particulièrement utile pour les parents ayant des emplois aux horaires variables ou encore ayant des besoins spécifiques en matière de garde. Les crèches publiques, quant à elle, sont généralement soumises à des horaires d'accueil plus standardisés en raison des contraintes d'organisation qui s'imposent à elles et à leur personnel.

Les crèches privées se sont d'autant plus développées en réponse à l'augmentation des besoins d'accueil des jeunes enfants. Pour la période 2009-2012, la France souhaitait ainsi la création de 200 000 nouvelles solutions d'accueil (100 000 solutions d'accueil collectif et 100 000 solutions d'accueil individuel).

Il apparaît que le développement de l'offre a permis de répondre aux objectifs que s'étaient fixés les États européens dont la France. En 2013, la France figurait ainsi parmi les 7 pays européens ayant atteint ou dépassé les cibles de l'UE en matière de jeunes enfants¹³. Dans l'hexagone, le taux d'accueil des enfants de moins de 3 ans est ainsi passé de 31 % en 2006 à 43 % en 2010¹⁴.

13 Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ), «Formation et profession : les femmes et les hommes, les jeunes et les adultes», 2008.

14 Commission européenne. (2013). «Objectifs de Barcelone : le développement des services d'accueil des jeunes enfants en Europe pour une croissance durable et inclusive»

Évolution du nombre de places en EAJE par année (source : CNAF 2019 et Onape 2018)

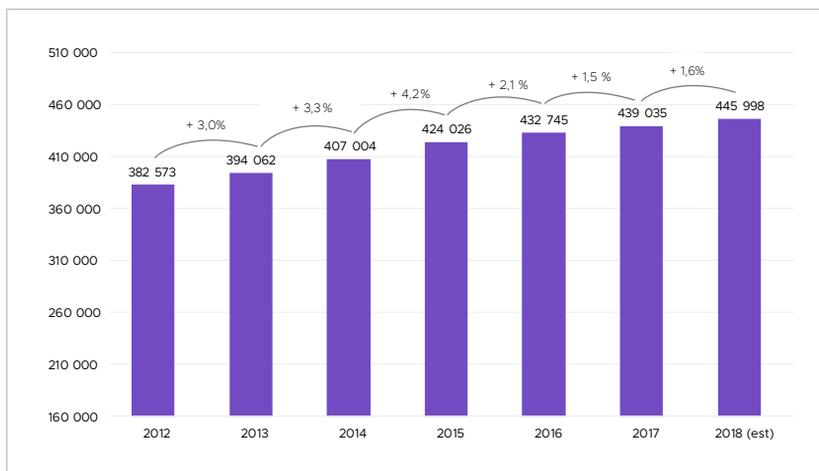


TABLEAU 2 - Evolution du nombre de places en EAJE (toutes crèches confondues, publiques, privées et associatives)^[15]

Le développement de l'offre privée rend également compte du désengagement progressif des acteurs publics qui, s'ils restent encore majoritaires dans l'accueil collectif de jeunes enfants, s'engagent de moins en moins directement dans le domaine de l'accueil de la petite enfance. Bien souvent, la stagnation des ressources financières des collectivités territoriales et la diminution de leurs marges de manœuvre budgétaire les incitent à ne pas opérer en propre un EAJE, la petite enfance n'étant pas une compétence obligatoire des communes. Cela tient également au fait qu'au-delà des coûts d'investissements nécessaires à la création d'un EAJE, les coûts de fonctionnement des crèches sont particulièrement élevés et représentent un enjeu de viabilité financière de premier plan pour les collectivités. Ainsi, dans le cadre d'une DSP, la commune externalise le risque de déficit d'exploitation de la crèche, celui-ci étant de la responsabilité de l'opérateur. Elle externalise également le recrutement et la gestion des personnels de la petite enfance, qui relèvent des effectifs de l'opérateur assurant la délégation de service public. Sur les 62 000 places de crèches adhérentes de la Fédération française des entreprises de crèches au 1^{er} janvier 2023, 14 000 étaient des places de crèches en DSP^[16].

15 FF Entreprises & Crèches, «1er Baromètre économique de la petite enfance», Novembre 2019

16 Entretien avec Elsa Hervy, déléguée générale de la Fédération des entreprises de crèches

L'accroissement de l'offre d'accueil est porté plus particulièrement par les crèches collectives et les micro-crèches. Les entreprises de crèches ont en effet créé 50 000 nouvelles places entre 2012 et 2018, soit près de 80 % des nouvelles places créées^[17]. En parallèle, pour répondre aux besoins d'accueil, les crèches privées ont créé 20 000 postes sur la même période^[18]. In fine, s'il reste minoritaire, le privé représente la majorité des ouvertures de crèches.

CHIFFRE CLÉ

Les entreprises de crèches représentent **80 %** de la création des places en EAJE entre 2012 et 2018.

C. L'émergence et le développement rapide des micro-crèches

Les micro-crèches sont des établissements d'accueil collectif pouvant accueillir jusqu'à 12 enfants (10 enfants jusqu'à 2021) de 0 à 6 ans. Ces structures ont pour objectif d'apporter une réponse adaptée à des besoins spécifiques (accueil en horaires décalés, communes rurales de petite taille, etc.).

En novembre 2006, Philippe Bas, alors ministre délégué à la Sécurité sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille, présente un Plan petite enfance. En complément des mesures classiques que l'on retrouve traditionnellement dans les différents plans gouvernementaux visant à répondre aux besoins des familles (notamment : créer de nouvelles places de crèches, 12 000 par an sur 5 ans en l'occurrence), le projet présenté par le Ministre se distingue en ce qu'il autorise à titre expérimental l'ouverture de micro-crèches. L'ambition initiale du gouvernement est de permettre à des assistants maternels de se regrouper au sein de microstructures collectives, d'une capacité maximale initialement fixée à 9 places, tout en étant soumises à des règles plus souples en matière d'encadrement et de direction. Après le temps de l'expérimentation vient le temps de l'inscription dans le droit commun. En juin 2010, le paysage de l'accueil de la petite enfance connaît une évolution significative à la suite de la

¹⁷ FF Entreprises & Crèches, *Op. Cit.*

¹⁸ *Ibid.*

réforme autorisant la création de micro-crèches^[19]. Le développement de ces structures s'accélère de 2010 à 2012, les gouvernements successifs ayant souhaité le déploiement d'une nouvelle offre pour répondre aux besoins des familles. En 2012, la création de nouvelles places en crèches est également érigée en priorité du quinquennat du président de la République François Hollande. La Caisse d'allocations familiales (CAF) joue un rôle moteur dans le développement rapide des micro-crèches, en contribuant à leur financement à deux titres, via la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), d'une part, distribuée directement aux familles dont l'enfant est accueilli en micro-crèche, et via des aides à l'investissement attribuées aux porteurs de projet de micro-crèches.

Les micro-crèches, pouvant être portées par tout type de porteurs de projet, connaissent une croissance forte et rapide. Tandis que la gestion d'une micro-crèche peut être assurée par une collectivité publique ou par une personne de droit privé (association ou entreprise), les acteurs privés sont à l'origine de la grande majorité des micro-crèches créées depuis plus d'une dizaine d'années. Les micro-crèches bénéficient de règles et de conditions particulières, notamment en matière de direction et d'encadrement des jeunes enfants. Une micro-crèche, à la différence des crèches classiques, est autorisée à fonctionner sans directeur, sous réserve que le gestionnaire désigne une personne physique « référent technique » de la structure. Cette personne, assurant le suivi technique de l'établissement ou encore coordonnant l'activité des personnels chargés de l'accueil des enfants, peut être désignée référent technique de plusieurs micro-crèches, dans la limite de trois établissements. Des agents de la CAF des Hauts-de-Seine analysent en 2015 le développement de ces structures dérogeant au droit commun : «Appréciée par les parents, la micro-crèche est un mode de garde à taille humaine, au sein de laquelle les liens entre enfants, familles et professionnels peuvent être forts. Allié au fait qu'il est moins difficile de créer ce type d'équipements, de par leur taille, qu'un multiaccueil classique (...), cet engouement génère de nombreuses démarches personnelles d'entrepreneuriat »^[20].

19 Décret n°2010-613 du 7.6.2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans

20 Lorquet, N. (2015), «L'impact des politiques d'accueil et d'éducation de la petite enfance sur la réduction des inégalités : l'exemple de la Belgique», *Revue française des affaires sociales*, vol. 1, no. 1, pp. 53-70.

Les micro-crèches ont également été mobilisées dans le cadre de politiques publiques spécifiques à la politique de la ville. Des appels à projets ont ainsi favorisé le développement de micro-crèches dans des quartiers dits « difficiles », notamment dans le cadre du plan Espoir banlieue et sous le pilotage de Nadine Morano, alors Secrétaire d'État chargée de la Famille et de la Solidarité. L'objectif est alors clair : faciliter l'accueil des jeunes enfants pour « accompagner des familles dans leurs démarches sociales ou dans le cadre d'un projet de retour à l'emploi »^[21].

Si l'essor des micro-crèches a permis de répondre à des besoins diversifiés et croissants exprimés par les familles, il reste que la mise en place de ce mode d'accueil dérogatoire relève d'une ingénierie complexe. La CAF est en effet venue soutenir l'effort d'investissement de micro-crèches, des structures non-conventionnées (à l'inverse des crèches classiques), les parents ayant une convention en direct avec la micro-crèche, acquittant directement le coût de la micro-crèche et percevant directement la Paje. L'État a donc décorrélé l'aide à l'investissement de l'aide au fonctionnement pour des structures non-conventionnées jouissant d'une plus grande flexibilité dans la fixation de leurs prix. En parallèle de ce système dérogatoire, le système de financement des crèches classiques a quant à lui été complexifié avec le passage à la tarification à l'acte, comme nous le soulignerons par la suite. L'écart entre les réglementations applicables entre crèches classiques et micro-crèches a ainsi contribué à rendre le système peu lisible et a créé de fortes hétérogénéités dans les pratiques et les réglementations applicables selon le statut du gestionnaire.

4. Le marché français des crèches privées : des structures de taille variée, des niveaux de rentabilité très hétérogènes

Le marché français des crèches privées est composé d'une grande variété d'acteurs, allant de la crèche indépendante au grand groupe. Certains acteurs se démarquent notamment par leur taille, à la fois en nombre d'enfants accueillis au global et en nombre de structures gérées (plus de 200 crèches). Les groupes tels que Babilou, Les Petits Chaperons Rouges, People and Baby ou encore La Maison Bleue représentent

21 Ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion (2021), « Diversifier les modes de garde pour améliorer la vie des familles », Livret Espoir Banlieue.

80 % du nombre total de berceaux proposés par le privé^[22]. Ces acteurs opèrent à l'échelle nationale et parfois internationale, s'appuyant sur une mutualisation des expertises et des savoir-faire.

Le secteur est également composé d'entreprises de taille intermédiaire, gérant entre 30 et 65 EAJE, à l'image de Léa et Léo, Les Petites Canailles, Crèche and Go, etc. Les petits groupes, enfin, gèrent en général moins de 25 EAJE chacun.

Nom de l'entreprise (classement par nombre estimatif de berceaux)	Nombre estimatif de berceaux au 1 ^{er} janvier 2023
Les Petits Chaperons Rouges	20 490
Babilou	13 540
People & Baby	13 000
La Maison Bleue	10 500
Léa et Léo	1 960
O P'tit Môme	1 400
Les Petites Canailles	1 250
Rigolo Comme la vie	970
Crèches and Go	820

TABLEAU 3 - Les 9 premiers acteurs du secteur privé en nombre de places
(SOURCES : FFEC, site People and Baby, 2023^[23]).

Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) publié en 2023 est venu apporter un éclairage sur le profit dégagé par les crèches privé et précise que « la rentabilité est très variable selon la taille des entreprises et paraît selon toute probabilité liée à des effets de taille critique ».^[24]

Il apparaît tout d'abord que le modèle économique des micro-crèches est particulièrement fragile : « l'équilibre économique ne pourrait être

22 FF Entreprises & Crèches, Op. Cit.

23 People & Baby, <https://www.people-and-baby.com/qui-sommes-nous/creches-a-l-international>. Consulté le 29 septembre 2023.

24 Inspection générale des affaires sociales, «Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches,» Dr Nicole BOHIC, Jean-Baptiste FROSSARD, Christophe ITIER, Thierry LECONTE, Mars 2023.

atteint pour le gestionnaire qu'à partir de trois établissements, seuil critique à partir duquel le gestionnaire pourrait être en mesure de se verser une rémunération. Les investigations sur place de la mission lui ont permis de constater que les petits gestionnaires ne parvenaient à atteindre l'équilibre économique et à maintenir la qualité qu'en proposant des tarifications élevées aux familles ».

Comme dans la plupart des secteurs économiques, la rentabilité varie d'un opérateur privé à l'autre. Les données de la mission IGAS-IGF (Inspection générale des finances) d'évaluation du crédit d'impôt famille permettent ainsi d'établir le panorama suivant :

- « Environ 25 % des entreprises de crèches n'atteignent pas l'équilibre économique ou n'arrivent pas à dégager de profits ;
- Environ 25 % des entreprises de crèches atteignent l'équilibre économique et ont un taux de rentabilité inférieur à 8 % ;
- Environ 25 % des entreprises de crèches ont un taux de rentabilité compris entre 8 et 14 % ;
- Environ 25 % des entreprises de crèches ont un taux de rentabilité supérieur à 14 % et en particulier quelques 5 % d'entreprises de crèches ont un taux de rentabilité supérieur à 25 % »^[25].

Aujourd'hui, les grands groupes du secteur ont une envergure et des ressources qui leur permettent d'assurer une gestion complète en interne, couvrant l'ensemble des expertises et des métiers de l'accueil de la petite enfance. Ces grands acteurs se distinguent notamment des acteurs publics à l'image des municipalités dont les marges de manœuvre budgétaires sont réduites, ou encore des petits acteurs privés qui ne peuvent tirer parti de l'effet levier et de l'effet réseau des grands groupes.

Tout d'abord, les plus gros acteurs du secteur ont la possibilité de s'appuyer sur l'effet de levier financier. Leur taille et leurs ressources financières leur permettent de mobiliser des investissements significatifs pour la création, la rénovation ou encore la gestion de crèches. Ces acteurs peuvent accéder plus facilement à des financements et le cas échéant, mutualiser les coûts entre leurs différentes filiales. Ces capacités d'investissement permettent aux grands groupes de développer et de maintenir un réseau étendu

25 IGAS-IGF (2021), «*Evaluation du crédit impôt famille*».

d'établissements sur plusieurs régions. Par ailleurs, les grands groupes s'appuient également sur un effet réseau : sont en effet partagés et mutualisés les meilleures pratiques, les programmes éducatifs, les formations du personnel, etc.

À l'inverse, les plus petits acteurs, à l'image des crèches indépendantes, font souvent face à des défis économiques et financiers importants. Ces opérateurs de taille plus modeste ont, de fait, moins de ressources pour investir dans l'amélioration de leurs installations, la formation du personnel, ou encore le développement de programmes éducatifs innovants ; la gestion quotidienne et l'atteinte de l'équilibre économique représentant des enjeux d'intérêt supérieur à court terme. Ces acteurs ont également des marges de manœuvre moindres dans les négociations avec leurs fournisseurs et leurs prestataires de services, à contrario des grands groupes qui disposent de leviers de négociation plus conséquents vu le volume de leurs achats.

Par l'effet réseau et l'effet levier dont ils bénéficient, les grands groupes ont notamment la capacité d'investir de façon significative dans les ressources humaines. Ils peuvent ainsi procéder au recrutement de personnels qualifiés, parmi lesquels des éducateurs de la petite enfance, des puéricultrices, du personnel administratif ou encore des ingénieurs pédagogiques rattachés au siège. Certains acteurs ont ainsi, depuis vingt ans, développé une expertise certaine de la petite enfance, couvrant aujourd'hui l'ensemble des métiers et des étapes de l'accueil des jeunes enfants. Les acteurs privés se distinguent également des acteurs publics dans la gestion de leurs effectifs, en ce que les contrats privés sont plus souples que les contrats publics, et en ce que les acteurs publics, à l'inverse, sont soumis à des contraintes plus rigides en matière de gestion de leur personnel.

Au-delà des ressources humaines, ces groupes ont également la capacité d'investir dans la conception, le développement et le déploiement de programmes éducatifs adaptés à chaque tranche d'âge, ou encore dans la construction et dans la rénovation de bâtiments devant être conformes aux normes de sécurité et d'accessibilités requise pour les crèches.

Il convient toutefois de souligner que la création et la mise en service d'un EAJE nécessite du temps et des ressources financières significatives. Selon les acteurs auditionnés, environ deux ans

sont nécessaires, depuis le début du projet jusqu'à l'ouverture de l'établissement en passant par l'obtention d'un agrément, pour que la crèche puisse accueillir effectivement des jeunes enfants. Cette période comprend la recherche de l'emplacement approprié, l'obtention des autorisations nécessaires, la construction ou la rénovation des locaux destinés à accueillir les enfants, le recrutement du personnel, la mise en place de tous les équipements nécessaires, etc. Durant ce laps de temps, aucune entrée de revenu n'est générée, d'où le rôle clé que jouent les capacités d'investissements des grands groupes, et d'où enfin les difficultés rencontrées par certains acteurs de petite taille.

Ces différences significatives de structuration, de taille, de financements et de fonctionnement des opérateurs de crèches se reflètent inévitablement dans les réalités de terrain, créant une grande diversité dans le « vécu de crèche » pour les familles et les enfants. Au sein même du secteur privé et parmi les acteurs qui structurent le secteur (grands groupes, acteurs de taille intermédiaire ou de petite taille, etc.), il existe des variations significatives dans les pratiques et les approches adoptées et déployées. Ainsi, les parents peuvent avoir des expériences très différentes en fonction du type de crèche qu'ils choisissent pour leurs enfants, selon la structuration de l'opérateur mais aussi, bien sûr, selon la gestion en local de l'établissement. Cette diversité d'acteurs et de situations rend d'autant plus important pour les familles le fait de bien comprendre les caractéristiques et les valeurs de chaque établissement, en prenant en compte les besoins spécifiques de leur enfant et de leur famille.

5. Si les crèches sont dites « privées », elles sont accessibles financièrement à tous les publics

Les crèches privées (à l'exception des micro-crèches) appliquent des tarifs réglementés par la CAF, garantissant une certaine accessibilité financière aux familles. Le financement de droit commun des EAJE s'appuie sur la prestation de service unique (PSU), qui concerne 89 % de l'offre d'accueil collective en 2021, selon l'IGAS^[26], et qui repose sur un système dit de « tiers financement » :

- La branche famille, l'une des composantes du régime général de la Sécurité sociale^[27], gérée par la Caisse d'allocations familiales,

²⁶ Inspection générale des affaires sociales, *Op. Cit.*

²⁷ Avec les branches Maladie, Accidents du travail-maladies professionnelles, Retraite, Autonomie et Recouvrement.

finance une partie des dépenses de fonctionnement des EAJE via la prestation de service unique (selon un coût de revient horaire). La branche peut également accorder des subventions d'investissements aux porteurs de projets s'ils opèrent par exemple dans des territoires dits prioritaires.

- Les parents des jeunes enfants financent quant à eux la crèche selon un tarif horaire calculé par le barème de la branche famille. Le tarif payé par les parents est décroissant en fonction des revenus du ménage.
- Les deux financements évoqués à l'instant ne pouvant excéder 66 % du coût de revient horaire, dans la limite d'un plafond, un « tiers financeur » verse le complément de prix. Il peut s'agir par exemple d'une entreprise, dans le cas d'une crèche d'entreprise, ou encore d'une personne publique, par exemple une commune.

Il convient de souligner que dans ce cadre de droit commun, les crèches privées sont soumises à un cadre de tarification et n'ont pas la possibilité d'appliquer aux familles des tarifs libres, quand bien même elles opèrent en tant qu'acteurs privés dans un secteur désormais concurrentiel. Les crèches privées classiques (en dehors des micro-crèches) appliquent des tarifs réglementés par la CAF, selon un barème de participation des familles. La participation des familles en fonction du taux d'effort dépend notamment du nombre d'enfant à charge ou encore des ressources de la famille.

Cette réglementation traduit une volonté politique présente dès le début des années 2000 : la volonté de conserver un système universel et d'éviter d'aboutir à un système à deux vitesses avec, d'une part, un modèle de crèches privées qui seraient exclusivement réservées aux familles les plus aisées et, d'autre part, un modèle de crèches publiques qui seraient destinées aux ménages moins fortunés. Ces modalités permettent aujourd'hui aux crèches privées d'accueillir tout type de public : pour 1 enfant accueilli sur 5 via le système de la prestation de service unique -qui concerne une grande majorité des crèches classiques-, la facturation est de moins de 0,75 €/heure, et de moins de 1€/heure pour 1 enfant sur 4^[28]. Il est intéressant de souligner que cette ambition universelle a été en partie revue avec l'émergence des micro-crèches, qui appliquent leurs tarifs plus librement que les crèches privées de droit commun.

28 EY (2020), «Évaluation du Crédit d'Impôt Famille et Petite Enfance (CIFAM)»

Par ailleurs, le système permet également une hybridation et un élargissement des publics accueillis au sein des crèches privées. Les municipalités, par exemple, se voient offrir par le Code des marchés publics (en son article 30) la possibilité de réserver des places de crèches auprès d'une entreprise de crèche afin d'augmenter le nombre de places en crèches sur son territoire. Une municipalité souhaitant « développer ses possibilités d'accueil de la petite enfance sans pour autant créer un nouvel établissement municipal », pour reprendre les termes d'un marché à procédure adaptée lancé par une commune, pourra réserver un certain nombre de berceaux au sein d'un EAJE privé. Il apparaît que plus de 33 % des places des entreprises de crèches sont réservées par des collectivités via une DSP ou une procédure dite « article 30 CMP »^[29]. Le système permet ainsi un cofinancement de l'EAJE en mixant des contrats avec des entreprises et avec des acteurs publics (la plupart du temps des collectivités). Cette coopération entre secteurs public et privé contribue à diversifier les options d'accueil pour les familles et à favoriser la complémentarité des services et des acteurs.

S'agissant enfin de la carte et du territoire, le développement des grands groupes de crèches s'appuie notamment sur un développement de leur maillage territorial, via l'ouverture de nouveaux établissements ou le développement de réseaux de crèches partenaires. Les acteurs privés sont amenés à s'implanter dans une grande variété de territoire, comprenant tant les centres urbanisés que les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou encore des zones périphériques et rurales.

En parallèle du cadre de droit commun évoqué à l'instant, les micro-crèches bénéficient d'un financement dérogatoire reposant sur le versement d'une allocation aux familles, qui paient ensuite directement l'établissement accueillant leur enfant :

- Les parents concluent en premier lieu un contrat avec la micro-crèche, ce contrat venant déterminer la durée d'accueil et le tarif horaire, librement fixé par l'établissement (contrairement aux crèches classiques dont les tarifs sont régulés par la CAF).
- La branche famille finance une partie de ces dépenses via le complément mode de garde (CMG) dit « structure », lui-même composante de la prestation d'accueil du jeune enfant. La branche famille intervient lorsque le tarif n'excède pas dix euros de l'heure

29 EY (2020), *Op. Cit.*

et que le contrat liant les familles à la micro-crèches est d'une durée minimale de 16 heures par mois. Directement versé aux familles (et non aux établissements), le CMG est une allocation forfaitaire dont le plafond varie selon les revenus du ménage et dont le montant ne peut excéder 85 % des dépenses de la famille.

CHAPITRE 2

UN FINANCEMENT À RÉNOVER AU SERVICE D'UN SYSTÈME PLUS COHÉRENT

02

1. Si le cadre de la commande publique présente un intérêt certain, l'accentuation de la concurrence entre acteurs a vicié le système

Nous avons pu voir précédemment que les acteurs publics, via la commande publique, avaient délégué l'exercice de certaines missions à des acteurs privés. L'application du cadre de la commande publique présente un intérêt certain, en ce qu'il permet de départager des offres concurrentes, de choisir la meilleure offre et de répondre ainsi aux besoins spécifiques de la collectivité et des familles du territoire, tout en s'appuyant sur l'expertise développée par les acteurs opérants dans le secteur de la petite enfance.

Force est toutefois de constater que si la mise en concurrence a permis aux collectivités d'accéder initialement à un service au coût raisonnable, l'accentuation de la concurrence entre acteurs, en particulier dans le cadre des délégations de service public, parfois sous l'impulsion donnée par les acteurs publics eux-mêmes, a induit des biais négatifs pour la collectivité et des distorsions sur le marché. En effet, afin de remporter des marchés, certains acteurs privés peuvent être amenés à proposer une offre anormalement basse, c'est-à-dire « une offre dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du marché », comme le dispose l'article L. 2152-5 du code de la commande publique. Le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (2023) précise ainsi que certains 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. »

Il convient ici de s'attarder sur la temporalité des évolutions observées. Quelques années après l'ouverture du secteur de la petite enfance au privé, les premières délégations de service public (via lesquelles les communes, la plupart du temps, délèguent à un opérateur la gestion d'un EAJE) sont arrivées à leur terme et ont été remises en concurrence, comme le code de la commande publique le requiert. Cette période de renouvellement de contrats fut un moment charnière pour le secteur. Jusque-là, les appels d'offres mettaient principalement l'accent sur la qualité : l'encadrement et le projet pédagogique pouvaient représenter

jusqu'à 70 % des critères d'attribution de l'appel d'offre. Lors des renouvellements des délégations de service public, la focale s'est déplacée vers le calcul économique et la recherche du prix le plus bas dans les décisions prises par les autorités publiques pour sélectionner les opérateurs. Dans ce contexte, des collectivités locales ont ainsi été amenées à sélectionner des offres deux fois moins chères que l'offre qui prévalait jusque-là via DSP voire, dans certaines situations, à inciter les acteurs privés à baisser leurs prix. Des prix qui, pour être si bas, impliquent nécessairement de jouer sur les ressources humaines et plus généralement sur la qualité de l'accueil.

Pour ces raisons, certains acteurs à l'image de Babilou ont fait le choix, depuis le début des années 2010, de ne plus répondre aux appels d'offre de délégation de service public, la concurrence exacerbée ayant altéré le système. Une situation qui peut ainsi conduire à se désengager des DSP, tout en conservant par ailleurs des relations avec les collectivités, notamment dans le cadre de marchés d'achat de prestations de service, via laquelle la collectivité réserve un certain nombre de places pour une durée délimitée dans le temps.

Ces constats formulés rejoignent ici les conclusions et les chiffres évoqués par l'IGAS : l'inspection indique en effet avoir pris connaissance de réponses à des appels d'offres formulées par des acteurs privés proposant des places en crèche à un prix deux fois inférieur à leurs concurrents (associatifs comme privés). Le tarif allant parfois sous la barre des 3 000 € la place TTC à l'année, là où il oscillait la plupart du temps entre 8 000 et 10 000 € dans les premières vagues de DSP.

Nous souscrivons ainsi aux mises en garde de l'IGAS : « 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 »^[1].

1 Inspection générale des affaires sociales, «Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches,» Dr Nicole BOHIC, Jean-Baptiste FROSSARD, Christophe ITIER, Thierry LÉCONTE, Mars 2023.

Toutefois, il convient de souligner que les municipalités ne disposent pas toujours des moyens et des expertises nécessaires en interne pour se repérer efficacement parmi les offres formulées par les acteurs privés. Un accompagnement des collectivités dans la rédaction de leurs cahiers des charges visant à externaliser des services d'accueil de jeunes enfants permettrait de mieux baliser la commande publique, et de discriminer les offres formulées par les acteurs privés. Recommandée également par l'IGAS dans son rapport de 2023 (recommandation 24), une telle mesure permettrait de déterminer des indicateurs objectifs de qualité d'accueil à atteindre.

RECOMMANDATION : élaborer un guide comprenant bonnes pratiques et indicateurs cibles afin d'accompagner les collectivités dans la rédaction de leurs cahiers des charges visant à confier à un opérateur privé la gestion d'un EAJE.

Par ailleurs, comme dans l'ensemble des secteurs économiques et comme pour l'ensemble des activités faisant l'objet de contrats entre la puissance publique et un opérateur privé, il importe que les acteurs publics soient particulièrement sensibles aux offres anormalement basses, qui appellent à la plus grande vigilance de la part de l'acheteur public. Les collectivités peuvent, par effet d'aubaine, être amenées à sélectionner des offres dont le prix est en réalité bien trop bas pour être associé à un accueil de qualité. Si le droit de la commande publique impose déjà aux acheteurs publics de vérifier que les offres déposées ne soient pas anormalement basses, il reste qu'un accompagnement et une sensibilisation des acheteurs publics leur permettrait de sélectionner des offres cohérentes et au juste prix. Bénéficiaire de référentiels, de repères et de bonnes pratiques permettrait aux acheteurs publics de sélectionner une offre en connaissance de cause, diminuant ainsi considérablement les risques de qualité dégradée et de stratégies « à bas coût ». Cette sensibilisation pourrait couvrir notamment des items de première importance à l'image de l'évaluation des coûts, les critères de qualité et les indicateurs de performance, tout en insistant sur l'importance de l'équilibre à trouver entre coût pour la collectivité et qualité des services rendus aux jeunes enfants et à leur famille.

RECOMMANDATION : favoriser la prise de décision éclairée des acteurs publics et sensibiliser les acheteurs publics aux offres anormalement basses pouvant être formulées par des opérateurs de crèches, ces offres étant préjudiciables pour l'enfant comme pour la collectivité.

De telles démarches doivent relever de l'ensemble des acteurs publics. Notons que l'État lui-même a pu être moteur dans la baisse des prix. À travers ses projets annuels de performances (PAP), également appelés bleus budgétaires, l'État présente l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique (stratégie, objectifs, indicateurs et cibles de résultat). Pendant plusieurs années, le coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche pour les agents de l'État a été un indicateur spécifique. En 2020, les indicateurs visaient ainsi un coût moyen annuel cible de réservation de 8 000 euros, par rapport à 8 720 € en 2017. En 2021, le coût moyen de réservation d'une place en crèche s'est finalement établi à 7 402 €, un coût légèrement inférieur à celui de 2020. L'État précise ainsi : « De manière générale, ce montant résulte de la négociation à la baisse des prix dans le cadre de nouveaux marchés et s'inscrit dans une tendance à la baisse entamée depuis 2019 »^[2]. De précédents documents de performance évoquaient déjà pour 2020 des conditions financières plus favorables à l'administration dans le cadre du renouvellement des marchés. De tels constats font directement écho aux observations formulées précédemment à propos des marchés renouvelés et de la baisse des prix du fait d'une concurrence exacerbée. Ainsi, d'une part, l'État acheteur et employeur a été amené à vouloir réduire le coût des places en crèche pour ses agents et, d'autre part, l'État régulateur appelle à éviter des tarifs trop bas synonymes de qualité dégradée.

Dans ce domaine comme dans d'autres, la cohérence du discours public est essentielle. À cette aune, soulignons que lors du projet de loi de finances 2022, les documents de performance ont connu plusieurs évolutions. Parmi celles-ci, le remplacement bienvenu de l'indicateur « coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche » par un indicateur de taux de satisfaction, afin de mesurer l'amélioration de la qualité de vie des agents publics. La baisse des coûts des places en crèches demeure toutefois prioritaire pour l'État employeur et acheteur : « Dans le cadre de l'accord relatif à l'égalité professionnelle femmes / hommes dans la fonction publique, il avait été décidé un plan de réservation de 1 000 berceaux supplémentaires entre 2019 et 2021. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a dépassé cet objectif d'environ 30 % grâce à la

2 *Budget général, programme 148, rapports annuels de performances, Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2021, programme 148 «Fonction publique»*

baisse du coût moyen annuel de réservation d'une place en crèche permise par la capacité de négociation des réservataires dans le cadre du renouvellement des marchés. Fort de cette réussite, la DGAFP entend poursuivre cet effort de réservations supplémentaires »^[3].

2. L'instauration du financement à l'activité a mis les crèches sous haute tension et doit évoluer

A. Les principes du financement à l'activité dans le secteur

Au cours des dernières années, l'évolution des modalités de financement de l'accueil collectif des jeunes enfants a profondément modifié la manière dont opèrent au quotidien les crèches, qu'elles soient publiques, privées ou associatives.

Afin de saisir pleinement les effets induits par le système de financement, il convient de s'attarder sur la prestation de service unique (PSU), financement de droit commun des crèches classiques, les micro-crèches n'étant pas concernées. Le calcul de la PSU finançant une partie de l'activité des crèches repose sur deux principes clés : la tarification horaire et le taux de facturation.

Lorsqu'une famille conclut un contrat avec une crèche, ledit contrat vient préciser la durée hebdomadaire de l'accueil de l'enfant en crèche par nombre d'heures. Chaque jour, les crèches font ainsi un décompte des heures effectivement réalisées. Le taux de facturation est calculé selon l'écart entre les heures facturées aux familles, telles que précisées dans le contrat, et les heures effectivement réalisées, sur la base du décompte journalier. Comme le précise l'IGAS, « 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 $100/90 \times 100 = 111\%$ »^[4].

Afin d'inciter les crèches à réduire le plus possible l'écart entre le nombre d'heures facturées aux familles et le nombre d'heures effectivement réalisées, une minoration est appliquée au montant de la prestation lorsque le taux dépasse 110 %.

³ Budget général, programme 148, Projets annuels de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2022.

⁴ Inspection générale des affaires sociales, Op. Cit.

L'augmentation de l'offre par une augmentation du taux de fréquentation (calculé à partir du nombre d'heures d'accueil réalisées sur le nombre d'heures d'accueil potentielles de l'EAJE) est l'un des objectifs clés de ce mode de financement. Ce système présente certains avantages. Il permet en premier lieu de tenir compte des besoins des familles, au sens où celles-ci ne payent que les heures durant lesquelles leur enfant est effectivement accueilli en crèche. Il apporte également aux établissements la possibilité d'accueillir toute la journée des enfants « en tuilage » (par exemple : accueil d'un enfant sur un créneau atypique, puis accueil d'un autre enfant lors du départ du premier enfant). Les écueils sont toutefois nombreux et ont contribué à accentuer la pression sur les modèles économiques et sur le quotidien des professionnels.

Le mode de financement à l'activité est pertinent en ce qu'il permet d'éviter des facturations fictives, en s'assurant que les financements soient indexés sur la présence effective des enfants. Auparavant, les acteurs publics pouvaient être amenés à financer intégralement des places en crèches (qu'elles soient privées ou publiques) pour des taux d'occupation souvent bien inférieurs au réel. Si le changement de méthode était donc nécessaire pour rationaliser les dépenses publiques, il apparaît que le système tel qu'il existe aujourd'hui a induit de nombreux effets pervers.

B. Un financement à l'acte induisant une pression économique accrue sur les crèches et sur leurs personnels

Le financement à l'activité a mis sous tension l'entièreté du système d'accueil de la petite enfance, au détriment parfois de la qualité et de la priorité donnée au développement du jeune enfant. Associé à l'instauration d'un taux d'assiduité en 2014, le financement à l'activité a en effet engendré une pression financière accrue sur les crèches, les obligeant à repenser leur mode de gestion, et sur leurs personnels, transformant profondément leur quotidien.

En premier lieu, ce changement de paradigme a eu pour conséquence de faire de l'assiduité des enfants un enjeu économique majeur pour les crèches, sans qu'elle n'ait pour autant de prise directe sur ce facteur influençant leur équilibre économique. Si une crèche s'engage à accueillir un enfant pendant un certain nombre d'heures par jour, elle doit composer avec les variations imprévisibles de la fréquentation

(maladie, parents venant chercher l'enfant plus tôt durant un congé, etc.), ce qui peut avoir un impact significatif sur les revenus de l'établissement et mettre en péril son équilibre financier.

Précisons-ici notre analyse. Il semble cohérent que le financement soit directement indexé sur la présence de l'enfant afin d'éviter des facturations fictives. Il semble toutefois peu cohérent que la crèche soit pénalisée si elle s'est engagée à accueillir un enfant 10h par semaine, que le berceau a été réservé en conséquence, mais que la famille décide de ne laisser son enfant réellement que 7h dans l'établissement pour passer plus de temps avec son enfant. S'il est du bon droit de la famille de décider elle-même de l'organisation de l'accueil de son enfant, un établissement financé selon la présence effective de l'enfant ne saurait être pénalisé pour une variable forte sur laquelle il n'a pas de prise. Cette situation peut malheureusement aboutir à des situations dans lesquelles certains établissements incitent les familles à « honorer le contrat signé » pour préserver leur équilibre économique, en témoignent les nombreux témoignages de familles. Une telle situation est le résultat d'un système ayant lui-même mis l'ensemble des établissements sous pression.

En deuxième lieu, les modalités de financement ont mis les professionnels de la petite enfance et notamment les gestionnaires de crèches sous pression, les éloignant de leurs missions premières et de la raison d'être de leur engagement professionnel.

Le financement accordé aux établissements variant selon le nombre d'heures de présence effective de l'enfant, les professionnels du secteur ont pu être contraints d'adopter des logiques gestionnaires et quantitatives pour s'assurer de l'équilibre économique de leur établissement, plutôt que de prioriser la logique qualitative. Face à un système où la moindre demi-heure d'absence de l'enfant peut avoir un impact sur le financement de la crèche (que celle-ci soit publique, privée, associative), les professionnels sont de fait mis dans des positions délicates face à un équilibre économique précaire dont ils ne maîtrisent pas les variables (sauf à inciter au remplissage ou à ce que l'enfant « consomme » les heures comme prévu par le contrat, ce qui n'est pas souhaitable). Cela a, bien évidemment, une influence notable sur la façon dont les professionnels vivent leur métier, les éloignant de leur vocation et de ce qui les anime au quotidien, à savoir l'épanouissement de l'enfant.

La modification des règles de calcul de la PSU en 2014 a été source de nombreuses difficultés et, comme bien souvent, les détails comptent. Auparavant, les crèches proposaient en règle générale un forfait de 10 heures. La fréquentation moyenne des crèches était quant à elle de 7h30 par jour. Lors du passage d'une logique forfaitaire à une logique de financement à l'heure, l'État n'a pas retenu, pour déterminer le coût horaire, la fréquentation moyenne de 7h30 mais une plage horaire de 10h. Une telle évolution est ainsi venue tirer les prix horaires vers le bas. Pour compléter l'écart de 2h30 (entre 7h30 et 10h), l'État a ouvert la possibilité de pratiquer de l'accueil en surnombre, seul moyen pour conserver le même équilibre économique. Le choix initial du mode de calcul (la division du forfait en 10 heures et non en 7,5, pour tenir compte de la moyenne de fréquentation des crèches) a ainsi, de facto, incité au « surbooking ». De telles difficultés ne concernent bien évidemment pas que les crèches privées. Selon le premier baromètre économique de la petite enfance, les crèches publiques sont également fortement impactées. En moyenne, leurs recettes sont insuffisantes pour couvrir le coût de revient d'une heure d'accueil de jeune enfant : « alors que le coût moyen de revient d'une heure d'accueil réalisée s'élève à 10,56 €, la somme des recettes perçues s'élève quant à elle uniquement à 10,40 €, soit 16 centimes d'euros par heure de moins que le montant des dépenses, supposant que certains établissements ne parviennent pas à l'équilibre financier »^[5].

Ce mode de financement a ainsi été associé à l'autorisation des pratiques de suroccupation compensatoire, un taux de suroccupation à 115 % étant permis par la réglementation pour, en quelques sortes, compenser la mise en place du financement à l'heure et le dérèglement de l'équilibre économique induit. L'IGAS précise ainsi : « 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 »^[6]. Dans certains établissements, cela peut notamment se traduire par un nombre important d'enfants accueillis en milieu de journée, et peu d'enfants accueillis sur les créneaux matinaux ou tardifs dans la journée.

5 FF Entreprises & Crèches, «1er Baromètre économique de la petite enfance», Novembre 2019.

6 Inspection générale des affaires sociales, Op. Cit.

De telles logiques économiques, incitant au surbooking et à l'optimisation du « remplissage », ont profondément modifié les conditions d'exercice quotidien du métier des professionnels de la petite enfance. Le système se révèle par ailleurs complexe pour les professionnels et les gestionnaires. Une crèche de 40 places, par exemple, a droit à un surnombre de 15 %. Elle peut donc accueillir jusqu'à 46 enfants, à condition que dans cette même crèche, la moyenne du taux d'occupation ne dépasse pas le nombre d'heures disponibles pour les 40 places initialement prévu. La crèche peut donc accueillir jusqu'à 46 enfants, mais pas tous les jours, sauf à dépasser largement la barre des 100 %. La crèche accueille donc de façon occasionnelle des enfants (dépannage des parents, etc.) qui n'ont pas pour habitude de fréquenter l'établissement et que les équipes de professionnels connaissent peu. Ce manque de régularité est une difficulté supplémentaire tant pour l'enfant que pour les professionnels.

En troisième lieu, la complexité inhérente au système de financement des crèches a induit une augmentation des coûts de gestion et des biais. S'agissant de ces derniers, des recherches menées par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et rappelées récemment par l'IGAS ont ainsi mis en évidence que les familles issues de milieux moins favorisés étaient proportionnellement plus enclines à ne pas se conformer aux termes de leur contrat d'accueil du jeune enfant. Ce phénomène est motivé par divers facteurs tels qu'une plus grande fréquence d'emplois atypiques ou des horaires de travail instables, ainsi que la prépondérance de la garde par des membres de la famille, entre autres. En conséquence, les établissements accueillant un nombre significatif d'enfants issus de ménages à faible revenu peuvent être désavantagés sur le plan financier du fait d'une assiduité moindre des jeunes enfants.

En quatrième lieu, le système de facturation tel qu'il existe aujourd'hui incite, de fait, certaines crèches à être peu flexibles dans leurs relations aux familles. Pour tenir leur équilibre économique et ne pas compromettre leur taux de facturation, certains établissements sont incités à dissuader les parents de récupérer leurs enfants plus tôt lorsque cela est possible (par exemple, en cas de journée de congé du parent). Cela est particulièrement dommageable tant l'on sait l'importance de la présence des parents et des familles dans le développement de l'enfant, et tant l'on sait l'importance de la bonne articulation entre parents et crèche.

Enfin, l'IGAS souligne à juste titre que « 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 »^[7].

Le modèle de financement actuel est aujourd'hui arrivé à bout de souffle. L'instauration du financement à l'activité n'a, in fine, pas eu d'incidence sur le taux de fréquentation des crèches, qui est demeuré stable de 2012 à 2019, comme le souligne l'IGAS, alors même qu'il s'agissait là de l'un des objectifs à atteindre. La rigidité de la PSU a eu des conséquences néfastes et a entraîné nombre de démissions et de reconversions de professionnels ne se retrouvant plus dans le secteur de la petite enfance. Cette dynamique n'a fait qu'alimenter la pénurie de professionnels qualifiés. Elle a également mis des gestionnaires, notamment associatifs, en grande difficulté, de nombreuses crèches associatives n'ayant pas pu s'aligner sur les demandes de la PSU. Comme le souligne Frédéric Groux, psychologue, éducateur de jeunes enfants et responsable d'EAJE, l'approche de réduction des coûts via l'instauration du financement à l'acte a, paradoxalement, induit de nombreuses externalités négatives et des coûts non-négligeables pour la société : mise sous pression du système au détriment du bien-être des professionnels, perte de sens, risques psychosociaux, reconversion de professionnels, étudiants formés qui n'iront jamais travailler dans le secteur de la petite enfance, etc.

Qu'il s'agisse du secteur de la petite enfance ou encore du secteur hospitalier, la tarification à l'acte et la pression induite de facturation « à la demi-heure près » induisent des biais très problématiques et s'inscrivent en contradiction avec les enjeux de qualité. Cette problématique n'est pas sans rappeler les effets pervers observés suite à la mise en place de la tarification à l'activité (T2A) dans le secteur hospitalier. La T2A, qui rémunère les hôpitaux selon le nombre d'actes médicaux réalisés, a en effet été vivement critiquée pour avoir favorisé la surmédicalisation et les hospitalisations peu utiles, le tout au détriment de la qualité des soins. De la même manière, la tarification à l'acte entraîne dans le secteur de la petite enfance des distorsions regrettables. « Nerf de la guerre », le financement à l'activité modifie

⁷ *Inspection générale des affaires sociales, Op. Cit.*

considérablement les conditions d'exercice des professionnels. Il apparaît donc primordial de questionner la pertinence de la tarification à l'activité dans le secteur de la petite enfance, et d'envisager un système de financement qui articule bon usage des dépenses publiques, qualité et satisfaction des familles et des professionnels.

C. Une réforme nécessaire des modalités de financement de droit commun des crèches

Face aux limites et aux externalités négatives induites par le système de financement actuel, une refonte des modalités de financement s'impose au bénéfice de l'entière du système. Une réforme du système de financement de l'accueil de la petite enfance offrirait une opportunité de rompre avec la logique viciée qui prévaut actuellement, et de mettre l'accent sur la qualité des services d'accueil de la petite enfance. Cette évolution bénéficierait aux enfants, aux familles, tout comme aux professionnels du secteur.

En privilégiant la qualité et la cohérence, le système de financement s'alignerait davantage sur les besoins réels et les aspirations des parties prenantes, contribuant ainsi à améliorer l'accueil des jeunes enfants. Pour ce faire, il est particulièrement pertinent de viser un modèle basé sur une tarification forfaitaire, tout en évitant les pièges qui existaient avant l'adoption de la tarification horaire. À cet égard, l'État a la possibilité de concevoir un système équilibré qui proposerait plusieurs forfaits en fonction des besoins des familles. Un tel système pourrait inclure plusieurs forfaits selon les besoins des familles : un forfait matin, un forfait après-midi, un forfait fin de journée, etc. Cette approche est déjà largement adoptée dans de nombreux pays et a démontré son efficacité et sa praticabilité. En optant pour un modèle basé sur des forfaits, la priorité serait de garantir une plus grande flexibilité pour les familles, tout en préservant la qualité des services d'accueil de la petite enfance, et tout en évitant de mettre le système de la petite enfance sous pression économique et dans un équilibre précaire. La sortie de l'état de crise passera, pour l'accueil de la petite enfance, nécessairement par une réforme de son financement.

RECOMMANDATION : mettre fin aux dérives du « financement à l'acte » et déployer une réforme du système de financement PSU en privilégiant une tarification forfaitaire, adaptée aux besoins des familles et organisée autour de différents forfaits (matin, après-midi, etc.), s'inspirant des pratiques courantes dans de nombreux pays.

D. Le renforcement de la transparence financière des acteurs privés, une nécessité

Au-delà de la nécessaire réforme du financement du secteur, le renforcement de la transparence financière dans les relations entre acteurs privés et publics est également devenu une nécessité dans le domaine de l'accueil de la petite enfance. Il est essentiel de mettre en œuvre des mesures visant à accroître le « rendu compte » et à s'assurer du bon usage des deniers publics par les acteurs privés.

Dans son rapport de 2023^[8], l'IGAS énonce plusieurs mesures qui permettraient de renforcer la transparence financière et de faciliter l'accès des autorités publiques aux données financières (recommandation 26). Ces recommandations incluent notamment l'obligation pour les crèches privées de transmettre la clé d'imputation des frais de siège et des prestations associées, l'exigence de transmettre leurs comptes annuels et le rapport des commissaires aux comptes relatifs aux mêmes comptes, ainsi que la possibilité d'infliger des sanctions financières en cas de fraudes répétées, tant au niveau des établissements qu'au niveau des sièges sociaux.

Tandis que certains grands groupes de crèches rendent déjà publics leurs comptes annuels, nul doute que la mise en place de telles mesures renforcerait la transparence au sein du système, garantirait l'utilisation adéquate des fonds publics et, de manière plus générale, favoriserait la confiance entre les différents acteurs. La traduction de ces recommandations dans la réglementation nous semble urgente, de façon à réduire les pratiques néfastes de certains opérateurs qui ne reflètent pas les valeurs des professionnels du secteur. Plus généralement, l'audit des sièges des groupes privés permettrait également de s'assurer de la bonne gestion des fonds publics par l'ensemble des opérateurs.

RECOMMANDATION : renforcer rapidement la transparence financière entre les pouvoirs publics et les entreprises de crèches privées en instaurant des obligations et des mécanismes de transmission d'éléments financiers.

⁸ *Inspection générale des affaires sociales, Op. Cit.*

RECOMMANDATION : mener des audits au niveau des sièges des grands groupes de crèches pour s'assurer de la bonne gestion des fonds publics par l'ensemble des acteurs du secteur.

RECOMMANDATION : donner aux autorités compétentes la possibilité d'infliger rapidement des sanctions financières en cas de fraudes répétées dans les facturations et autres démarches financières, pour pénaliser les pratiques néfastes de certains opérateurs.

Par ailleurs, afin de renforcer la transparence et le bon usage des fonds publics, il serait particulièrement pertinent d'inciter les grands groupes (à partir d'un certain chiffre d'affaires ou selon le nombre de berceaux), à renforcer leurs dispositifs de gestion et la traçabilité de leurs opérations. De plus, rendre obligatoire la certification des outils de gestion utilisés par ces groupes (pour suivre l'assiduité et la facturation, notamment) permettrait de renforcer la traçabilité, la transparence et la confiance au sein du système. Cette certification devrait être accordée par des organismes compétents et indépendants, garantissant ainsi la fiabilité et la traçabilité des données liées à l'accueil des jeunes enfants.

RECOMMANDATION : rendre obligatoire, à partir d'un certain seuil, la certification des outils de gestion utilisés par les grands groupes de crèches, en matière de facturation notamment.

CHAPITRE 3

**RENFORCER LA QUALITÉ
GLOBALE DU SYSTÈME
ET MOBILISER L'ENSEMBLE DES
ACTEURS POUR RELEVER
LE DÉFI DE L'ACCUEIL
DE LA PETITE ENFANCE,
AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT
DE L'ENFANT**

03

Le renforcement de la qualité globale du système d'accueil de la petite enfance et la mobilisation de tous les acteurs au service du bon développement de l'enfant constitue aujourd'hui une priorité, a fortiori au regard des dérives et des maltraitances ayant pu être observées ces dernières années au sein de certains établissements, publics, privés ou associatifs. La qualité d'accueil du jeune enfant peut être définie comme le fait de proposer un environnement de qualité, dans lequel l'enfant pourra développer au maximum son potentiel. Plusieurs éléments sont constitutifs de cet environnement de qualité, notamment le fait pour l'enfant de bénéficier d'un environnement répondant à ses besoins en évolution (apprendre par la manipulation, l'expérimentation, l'exploration, etc.), tout en bénéficiant d'une sécurité affective grâce à des adultes présents physiquement et psychologiquement. Plusieurs mesures peuvent permettre de renforcer la qualité de l'accueil des jeunes enfants, tout statut de gestionnaire ou tout mode d'accueil confondu. La qualité de l'accueil et la priorité accordée au développement de l'enfant doivent être des préoccupations centrales dans les secteurs privé, public et associatif.

1. Renforcer les contrôles des établissements d'accueil des jeunes enfants et élargir leur périmètre nécessite de donner davantage de moyens aux services de contrôle

A. Des contrôles plus réguliers et élargis pour englober l'intégralité des facettes de l'accueil du jeune enfant

Le contrôle de l'accueil de jeunes enfants en structure collective revêt une importance majeure, tant au regard des enjeux sociaux, économiques et sociétaux évoqués supra, qu'au regard des publics accueillis, les enfants étant des personnes fortement vulnérables. À cette aune, les services de protection maternelle et infantile (PMI) et les Caisses d'allocations familiales jouent un rôle clé dans la régulation du secteur. Services départementaux chargés d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant, les PMI ont une fonction pivot dans l'accueil des jeunes enfants, tant auprès des assistants maternels (instruction des demandes d'agrément, contrôles, etc.) qu'auprès des crèches qu'ils contrôlent. Les CAF, quant à elles, sont également essentielles en ce qu'elles assurent notamment le suivi financier des crèches financées par la PSU.

Les conclusions de l'IGAS, comme les acteurs que nous avons pu entendre dans le cadre de cette étude, soulignent l'irrégularité des contrôles des crèches, certaines crèches pouvant ne pas être visitées par les services de contrôle pendant plusieurs années. Par ailleurs, les contrôles réalisés par les PMI se concentrent aujourd'hui en grande majorité sur l'hygiène et la sécurité qui, si elles sont des composantes essentielles participant du bon accueil des jeunes enfants, ne sauraient englober l'entièreté de l'expérience et du vécu des enfants comme des professionnels.

Il convient ainsi de renforcer le rythme et l'étendue des contrôles des crèches, au regard des enjeux associés à la petite enfance comme des dérives observées dans certaines d'entre elles, quel que soit leur statut. Afin de prendre en compte l'ensemble des aspects façonnant le développement de l'enfant et son accueil en structure collective, l'élargissement du périmètre des contrôles se révèle également nécessaire. Il s'agit notamment de faire des dimensions pédagogiques ou encore du management de l'équipe de professionnels des points pivots du contrôle. L'adoption d'une approche holistique est un facteur clé pour l'atteinte d'un niveau élevé de qualité dans tous les modes d'accueil du jeune enfant.

RECOMMANDATION : renforcer le rythme des contrôles des crèches et étendre leur portée au-delà des enjeux hygiène/sécurité.

De plus, nous avons pu observer qu'il existait aujourd'hui des disparités dans l'application et le contrôle de la bonne application de la réglementation par les PMI. Des avancées ont déjà été réalisées s'agissant par exemple du bâti : le bâtiment accueillant la crèche est aujourd'hui soumis aux mêmes règles et aux mêmes exigences peu importe le territoire. Il est impératif de veiller à ce que l'application de la réglementation et son contrôle soit uniforme sur l'ensemble du territoire national, pour que la qualité de l'accueil des enfants et que le quotidien des professionnels soient régis par les mêmes règles. Entendu dans le cadre de cette étude, Jérôme Dumortier, directeur de crèche associative et formateur petite enfance, a ainsi souligné : « En fonction des départements, les PMI ne disent pas la même chose. Il nous faut un cahier des charges clair reprenant les règles nationales, de façon à guider les professionnels, et permettre à chacun de parler le même langage. » La diffusion par les autorités d'un guide reprenant l'ensemble des règles applicables permettrait d'accompagner les

professionnels dans l'exercice de leur métier et de diminuer un certain sentiment de « flou », d'autant plus présent dans les crèches de petite taille ne disposant pas des services supports d'un siège.

RECOMMANDATION : harmoniser l'application et le contrôle de la bonne application des réglementations par les PMI pour uniformiser les pratiques et les conditions d'accueil des jeunes enfants.

RECOMMANDATION : établir un guide clair des règles applicables en crèche, principalement à destination des professionnels.

Enfin, le financement des crèches étant basé sur la présence effective des enfants (tant dans le système PSU actuel que dans le système de financement forfaitaire proposé par cette étude), il conviendrait également de mettre en place un système de contrôle opposable, avec un suivi des heures de présence des enfants et du personnel. Une telle mesure responsabiliserait davantage les gestionnaires de crèches. Tout manquement répété à ces normes et toute fraude avérée entraîneraient des conséquences financières sous forme de réduction ou de perte de subventions publiques, de façon à encourager l'ensemble des acteurs à maintenir un haut niveau de qualité dans l'accueil des jeunes enfants.

RECOMMANDATION : renforcer le suivi des heures de présence des enfants et du personnel via un système de contrôle opposable, pouvant entraîner des pertes de subventions en cas de manquements répétés ou de fraude avérée.

L'ensemble de ces mesures nous permettrait de passer d'une approche de contrôle essentiellement orientée vers l'hygiène et la sécurité à une approche axée sur la qualité globale, soutenue par des contrôles plus récurrents, uniformes et opposables.

Notons enfin que la qualité de l'accueil du jeune enfant et les contrôles associés ne sauraient dépendre du statut du gestionnaire ou du mode d'accueil. En 2023, l'IGAS s'est notamment 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 »^[1], les manquements et les non-conformités pouvant être observées tant dans les crèches publiques, privées qu'associatives. Des efforts similaires doivent être entrepris

¹ *Inspection générale des affaires sociales, Op. Cit.;*

tant dans le public que dans le privé, et tant dans les crèches que dans les micro-crèches, pour tirer l'ensemble du secteur vers le haut. C'est bien la qualité d'accueil globale qui doit être aujourd'hui priorisée.

B. Renforcer les moyens des services de Protection maternelle et infantile et des Caisses d'allocations familiales, acteurs essentiels du service public de la petite enfance

Nous l'avons vu, les PMI et les CAF ont un rôle essentiel dans le secteur de la petite enfance. Actuellement, ces organismes, assurant des missions essentielles au service des plus jeunes générations, apparaissent en sous-effectif au regard de l'importance des missions qui leurs sont confiées et de la nécessaire montée en puissance des contrôles évoquée à l'instant.

Ces acteurs n'ont pas les moyens de remplir pleinement et effectivement leur mission de service public. En raison du manque d'effectif et du manque de temps des agents en poste, les PMI n'ont pas la capacité d'effectuer des visites régulières de l'ensemble des crèches. Certaines crèches ne sont ainsi pas visitées pendant plusieurs années. En dehors de l'Île-de-France, moins de 10 % des crèches sont contrôlées chaque année, comme est venu le souligner un rapport IGAS de 2020 relatif à l'expertise du transfert des missions de la PMI liées aux modes d'accueil du jeune enfant.

Le manque de temps et les ressources humaines limitées des PMI réduisent la capacité de ces services à assurer un suivi régulier et approfondi des EAJE. A fortiori, ce manque de moyens limite d'autant plus la capacité des PMI à évaluer la qualité globale de l'accueil des jeunes enfants (projet éducatif, bien-être des enfants, etc.) tel que nous l'avons recommandé supra.

Nous avons déjà souligné ici l'intérêt pour l'État à investir très tôt dans la petite enfance, pour le développement des enfants et le bien-être des familles, mais aussi pour les adultes en devenir que sont les jeunes enfants. Il est établi que les investissements dans la petite enfance sont parmi les plus rentables sur le long terme, générant des avantages significatifs en matière d'éducation, de santé, de bien-être, tant sur le plan de la création de valeur que de dépenses évitées par la suite (lutte contre le décrochage scolaire, allocations de retour à l'emploi, dépenses de santé, etc.).

Allouer davantage de ressources aux PMI et aux CAF afin de renforcer leur rôle de régulateurs pédagogiques et de qualité dans le secteur de l'accueil de la petite enfance s'inscrit dans une même dynamique d'investissement social et sociétal. Les constats émis par les agents travaillant dans ces organismes et par l'IGAS, soulignent l'urgence de cette démarche. Les acteurs auditionnés par nos soins soulignent également qu'il est crucial, pour les PMI et les CAF, d'avoir les moyens de leurs ambitions et de pouvoir devenir de véritables partenaires des opérateurs de crèches, au bénéfice de l'enfant.

Investir dans les PMI et les CAF, c'est investir dans les adultes de demain. En fournissant les ressources nécessaires à ces organismes, l'État peut contribuer de manière significative à l'amélioration globale du système d'accueil des jeunes enfants, tout en ayant un impact significatif sur la société future.

RECOMMANDATION : renforcer les effectifs et les budgets alloués aux PMI et aux CAF pour leur permettre d'honorer pleinement et effectivement leur mission de service public, au bénéfice des enfants d'aujourd'hui et des adultes de demain.

Afin de donner toute leur portée aux contrôles et d'en faire des outils au service de la bonne marche du système, l'ensemble des acteurs (PMI, CAF, services de l'État, collectivités locales) gagneraient à renforcer leur coordination. Les mairies, notamment, jouent un rôle clé : les élus locaux sont en effet des interlocuteurs clés des parents amenés à formuler des réclamations relatives à l'accueil de leur jeune enfant. Quand bien même les municipalités mettent en œuvre des délégations de service public, elles conservent une responsabilité particulière et doivent être dotées des moyens et des effectifs nécessaires pour suivre les éventuelles réclamations et les transmettre aux services compétents.

2. Le renforcement de la qualité pédagogique au sein des crèches doit être priorisé au service du développement de l'enfant

Les projets d'établissements et les projets pédagogiques ont une importance clé dans le continuum éducatif des jeunes enfants. De nombreux aspects cruciaux du développement de l'enfant se jouent au cours de ses 1000 premiers jours, comme évoqué précédemment

et comme le met en évidence le rapport de la commission des 1000 premiers jours.

Les projets d'établissements, obligatoires pour toutes les crèches, sont une composante essentielle de l'agrément obtenu auprès de la PMI. À ces projets d'établissements peuvent s'ajouter des projets pédagogiques, qui viennent formaliser la « promesse pédagogique » et les engagements pris à destination des jeunes enfants. Ces projets peuvent préciser notamment les objectifs pédagogiques (ex : favoriser la confiance et le respect mutuel, respecter le rythme de vie des enfants) ou encore les modalités de participation des enfants.

Ces projets peuvent être complétés par l'organisation de journées thématiques permettant d'approfondir un axe ou une innovation pédagogique, tant à destination des professionnels que des jeunes enfants. Par leurs moyens et leur culture, les crèches privées sont plus enclines à se saisir de ces opportunités ; des variations dans les pratiques étant toutefois observées entre les acteurs. « Il y a des aspects assez dynamisants et intéressants dans les crèches privées comme la possibilité, souvent rapide, de dégager un budget pour organiser une journée sur une thématique donnée. Cela crée une dynamique, c'est motivant pour les équipes, les parents et les enfants. (...) Dans le public, il y a un processus administratif très complexe, parfois nécessaire pour la pensée, mais qui peut créer une certaine inertie, ce qui rend difficile la mise en place d'actions comme le voudraient les éducateurs. Dans le privé, on se saisit aussi facilement des nouvelles technologies », selon les propos d'Hélène Ledien, psychologue et membre de l'Association nationale des psychologues pour la petite enfance, rapportés dans un récent ouvrage de journalistes^[2].

L'élaboration des projets éducatifs ne saurait se limiter à leur formalisation. En effet, il convient de s'assurer que ces programmes soient effectivement et pleinement mis en œuvre sur le terrain, à fortiori lorsque ces promesses pédagogiques sont des facteurs clés de la décision des parents et des familles souhaitant placer leur jeune enfant dans une crèche plutôt qu'une autre (ex : crèche bilingue, crèche dite Montessori, etc.).

Ainsi, il apparaît pertinent de promouvoir des mécanismes de labellisation ou de certification des projets pédagogiques, contribuant

2 *Babyzness, Bérange Le Petit, Elsa Marnette, 2023, Editions Robert Laffont, p. 122*

à renforcer la qualité de l'accompagnement des jeunes enfants. Des audits réguliers menés par un organisme externe seraient un moyen efficace de s'assurer de la mise en place effective, sur le terrain, des promesses pédagogiques. Plus précisément, s'agissant des crèches privées, nous préconisons que les grands groupes, à partir d'un certain seuil, selon le chiffre d'affaires ou le nombre de berceaux, soient incités à engager des démarches de certification de leur projet pédagogique. La mise en place d'un référentiel national de qualité pédagogique, applicable à l'ensemble des acteurs du secteur, est également à envisager en ce qu'elle permettrait d'harmoniser et de tirer les pratiques vers le haut.

RECOMMANDATION : favoriser la labellisation et la certification des projets pédagogiques des crèches, en particulier pour les grands groupes, afin de garantir la mise en pratique des promesses pédagogiques sur le terrain.

RECOMMANDATION : instaurer un référentiel national de qualité pédagogique applicable à l'ensemble des acteurs du secteur, quel que soit leur statut.

Enfin, plus généralement, chaque acteur opérant dans le domaine de la petite enfance, quel que soit son statut, gagnerait à mettre en place un processus d'amélioration continue de ses pratiques, incluant un accompagnement soutenu des équipes ainsi qu'un suivi continu de la qualité de l'accueil et de l'accompagnement proposés. Une telle démarche d'amélioration continue ne saurait se limiter à des contrôles ponctuels, mais doit bien s'étendre sur la durée, afin de permettre une amélioration continue des pratiques. Afin de rehausser la qualité globale du système, une telle mesure gagnerait à s'appliquer tant aux crèches privées qu'aux crèches publiques et associatives.

RECOMMANDATION : inciter les établissements d'accueil des jeunes enfants, quel que soit leur statut, à mettre en place un système d'amélioration continue et d'accompagnement des professionnels.

Reconnaissons que le système actuel de l'accueil de la petite enfance ne permet pas toujours aux professionnels de prendre le temps nécessaire pour faire de la pédagogie une priorité du quotidien. Au sein des crèches, les professionnels sont en effet confrontés à de nombreux défis. La pression induite par le financement à l'acte,

évoquée supra, pour maintenir un taux de remplissage élevé, a pour conséquence une perte de sens pour bon nombre de professionnels et une priorisation moindre des enjeux pédagogiques et de qualité. Toutefois, les réformes évoquées dans cette étude, en particulier la réforme du financement, peuvent permettre de répondre en partie à ces problématiques soulevées. Réduire les effets néfastes du financement à l'acte, notamment, par l'instauration de forfaits, permettra d'atténuer la pression du « financement au quart d'heure », et de libérer du temps et de l'énergie pour que les professionnels de la petite enfance se consacrent davantage à la pédagogie. Le renforcement de la qualité globale du système, l'élargissement du spectre des contrôles et leur intensification, tout comme l'accompagnement des professionnels, peuvent également participer de cette dynamique.

3. Face aux objectifs quantitatifs ambitieux, la sécurisation de l'existant et la bonne coordination entre acteurs publics et privés doivent primer au regard des défis du secteur

A. Répondre à la pénurie de professionnels qualifiés

En juin 2023, le gouvernement a annoncé que « 200 000 places de crèches seront ouvertes d'ici à 2030 (100 000 places supplémentaires d'ici à 2027), afin de lever l'un des plus importants freins à l'emploi. » Cet objectif quantitatif semble particulièrement ambitieux au regard des difficultés rencontrées par les acteurs de la petite enfance. Il semble en effet vital pour ce secteur de sécuriser en premier lieu les crèches existantes. Nul doute que si le système montre déjà des signes de surchauffe, l'ouverture massive de nouvelles places ne fera qu'aggraver les problèmes existants. Ainsi, le quantitatif ne saurait primer sur le qualitatif.

La question de la pénurie de personnel est particulièrement préoccupante. Les EAJE rencontrent depuis plusieurs années des difficultés à recruter les personnels adéquats et en nombre suffisant. Déjà, en 2016, le rapport de Sylviane Giampino, psychologue pour enfant et psychanalyste, alertait sur les perspectives en termes de ressources humaines : « Demain, du fait de l'âge moyen élevé du personnel et des départs en retraite, l'écart par rapport aux besoins sera encore plus élevé »^[3].

3 Ministère des Solidarités et de la Santé, «Rapport de Sylviane Giampino : Développement du Jeune Enfant,» 2016

La pénurie de professionnels doit également être appréhendée au regard de la considération accordée par la société dans son ensemble aux métiers de la petite enfance. Ces métiers sont, de toute évidence, des « métiers de première ligne », pour reprendre une expression utilisée à la suite de l'épidémie de covid-19 pour qualifier des professions ouvrant droit à une reconnaissance particulière. Pourtant, en 2008, certains travaux mettaient déjà en lumière le manque de reconnaissance des professionnels de la petite enfance, décrivant chez certains professionnels « un sentiment de non-reconnaissance de leurs compétences et de leurs savoirs »^[4]. Cette perception sociale est à mettre en lien avec une certaine sous-estimation de l'importance des enfants dans notre société, comme le souligne le psychologue Frédéric Groux : « Les tout-petits ne génèrent pas de revenus, ne sont pas citoyens actifs ». De telles observations interpellent quant à la manière dont notre société considère l'enfant et, plus spécifiquement, reconnaît le rôle essentiel que jouent les professionnels de la petite enfance. Nul doute que la faible valorisation sociale de ces métiers – pourtant ô combien essentiels au devenir de nos enfants et de notre société – contribue activement à alimenter la pénurie de professionnels observée dans le secteur. Très tendue aujourd'hui, cette situation pénurique ne fera que s'accroître sous l'effet des « 200 000 nouvelles places de crèches » annoncées.

Par ailleurs, la perspective d'ajustement du taux d'encadrement, visant à l'aligner sur les standards internationaux, nécessitera également une augmentation du nombre de professionnels de la petite enfance. À ce jour, la loi impose en crèche un ratio de 1 adulte pour 5 enfants non-marcheurs, et 1 adulte pour 8 enfants marcheurs.

En premier lieu, notons que ce distinguo est subtil, la France étant l'un des rares pays à avoir établi un ratio d'encadrement selon que l'enfant soit marcheur ou non. La réglementation ne définit pas ce qu'est un enfant marcheur, et il revient donc à l'appréciation du gestionnaire ou du candidat à l'appel d'offres de définir ce qui fait qu'un enfant est déterminé comme marcheur ou non. Un enfant marche-t-il à partir de 3 pas, ou à partir de 10 pas ? Lors de leurs réponses à appel d'offres, les opérateurs privés sont amenés à faire des hypothèses sur le nombre d'enfants marcheurs ou non, le caractère marcheur ou non de l'enfant

4 Anne-Marie Daune-Richard, Francesca Petrella, Sophie Odena. « Les professions et leur coordination dans les établissements d'accueil collectifs du jeune enfant : une hétérogénéité source de tensions au sein des équipes. » 2009.

faisant varier le taux d'encadrement minimal exigé par la loi. Les offres formulées par les opérateurs sont ainsi basées sur des hypothèses différentes. Par la suite, le taux d'encadrement est vérifié par la PMI lors de ses visites de contrôle. L'évaluation de la conformité n'est pas chose aisée, par exemple lorsque les enfants jouent assis (marchent-ils ?), ou encore lorsque la visite de la PMI se déroule à l'heure de la sieste. Peuvent s'en suivre, dans certains cas, des litiges quant au caractère marcheur ou non de l'enfant, et donc le taux d'encadrement nécessaire. En cas de litige porté devant les tribunaux, il reviendra au juge, parfois plusieurs années après, d'acter combien d'enfants étaient marcheurs et non-marcheurs à l'époque. Particularité française, cette réglementation se distingue par sa complexité et s'avère impossible à objectiver.

La majorité des pays au monde ayant défini un taux d'encadrement à respecter se basent sur l'âge de l'enfant, et non pas selon le développement moteur de l'enfant. Dans son *Dictionnaire philosophique*, Voltaire nous appelait à ce « que toute loi soit claire, uniforme et précise ». Revenir au bon sens appelle à clarifier le taux d'encadrement en ne distinguant plus les enfants selon qu'ils marchent ou non, mais, plutôt, à baser le taux d'encadrement selon l'âge de l'enfant. Une telle évolution serait par ailleurs en phase avec l'organisation même des locaux des crèches, la plupart du temps divisées en 3 sections (bébés, moyens et grands). Une telle évolution permettrait par ailleurs aux collectivités d'affiner leurs appels d'offres en établissent des prévisionnels d'équivalent temps plein (ETP) à respecter pour accueillir X enfants bébés, moyens et grands.

RECOMMANDATION : clarifier les règles applicables en matière de taux d'encadrement et mettre un terme au distinguo entre enfant « marcheur » et « non-marcheur » pour privilégier un taux d'encadrement basé sur l'âge de l'enfant, comme dans la majorité des pays du monde ayant déterminé un taux d'encadrement.

En deuxième lieu, soulignons qu'il faudra d'autant plus de professionnels à mesure que le ratio d'enfants par professionnel diminue. La trajectoire visant à se rapprocher d'un ratio moyen d'encadrement de 5 enfants par adulte, avec un effectif minimal de 2 professionnels quelle que soit la taille de l'établissement (tel que le recommande l'IGAS en 2023 dans sa recommandation 4) est particulièrement pertinente en ce qu'elle contribuerait à améliorer la

prise en charge des jeunes enfants et le quotidien des professionnels. Les enjeux de recrutement sont donc d'autant plus importants qu'ils seront accentués par l'évolution du taux d'encadrement.

RECOMMANDATION : mettre en œuvre les efforts nécessaires pour atteindre le ratio moyen d'encadrement de 5 enfants (marcheurs ou non) par adulte quelle que soit la taille de l'établissement, avec un effectif minimal de 2 professionnels par établissement, quelle que soit la taille de la crèche.

Il est en ce sens primordial de répondre aux enjeux de ressources humaines en renforçant l'attractivité des métiers, en améliorant les conditions de travail et la rémunération des professionnels. À ce titre, les différentes recommandations évoquées supra apporteraient également une réponse aux difficultés de recrutement, de nombreux professionnels ne souhaitant pas travailler dans un système sous pression constante. La modification de la logique financière et du financement à l'activité, notamment, permettrait de sortir de l'état de crise et de redonner du sens et du souffle aux acteurs, qu'ils soient publics, privés ou associatifs.

En matière de formation, au-delà des objectifs quantitatifs de professionnels à former, soulignons également l'importance d'adapter et de monter en gamme l'offre de formation des futurs professionnels de la petite enfance. Il nous semble notamment primordial de faire le lien entre les formations et l'état de l'art de la recherche sur le développement de l'enfant. Comme le souligne Josette Serres, docteur en psychologie du développement : « actuellement, il existe deux mondes distincts : d'un côté, celui des chercheurs qui sont à la pointe de la recherche sur le développement du bébé, notamment en France, et de l'autre côté, la formation. » Par ailleurs, la formation des professionnels de la petite enfance est, dans notre société, encore trop souvent abordée sous l'angle sanitaire, au lieu d'être appréhendée via un prisme éducatif. « Il est essentiel de reconnaître que les jeunes enfants sont des êtres en devenir, dotés de compétences à acquérir. Cette perspective doit guider les pratiques et orienter la formation de tous les professionnels. La question n'est pas de savoir si la crèche est publique ou privée, si elle est située à Paris ou en région : l'accueil des enfants dépend du personnel et de leur formation. » ajoute la spécialiste des neurosciences, ex-ingénieur de recherche au CNRS.

La mobilisation des Régions et plus généralement des financeurs de la formation professionnelle, est essentielle pour relever les défis qui s'offrent à nous. En complément, le secteur privé a également un rôle à jouer dans l'effort de formation tant initiale que continue. Certains acteurs privés ont déjà lancé leurs propres établissements pour répondre aux besoins en formation et en recrutement. À cette aune, les pouvoirs publics et les acteurs privés ont une responsabilité particulière et gagneront à travailler en étroite coordination pour relever ce défi et répondre aux besoins, ceux du secteur et, surtout, ceux des jeunes enfants.

RECOMMANDATION : accentuer les efforts de formation et la montée en gamme des parcours de formation en mobilisant les financeurs de la formation professionnelle et en s'appuyant sur les acteurs privés.

L'ensemble de ces efforts doit permettre de répondre aux besoins de l'ensemble des acteurs (enfant, familles, professionnels). S'agissant des professionnels, ajoutons enfin que leur quotidien peut être fortement impacté par le coût du logement, notamment en Ile-de-France où le coût de l'immobilier est particulièrement élevé. La révision des grilles salariales pour tenir compte des réalités régionales, notamment dans les zones où le logement a un coût élevé, est à considérer. Par ailleurs, une coopération étroite entre les acteurs publics et privés pourrait viser à proposer des mécanismes permettant aux professionnels d'accéder à des logements à prix plus abordables, et ainsi d'apporter un élément de réponse complémentaire à la pénurie de professionnels évoquée supra.

B. Renforcer le pilotage par la donnée pour disposer d'une vision fidèle du secteur de l'accueil de la petite enfance

Afin de penser le futur de l'accueil de la petite enfance, il est primordial de disposer de données statistiques précises et à jour sur l'accueil de la petite enfance. L'accès à des données quantitatives fiables est essentiel tant pour permettre au décideur politique de prendre des arbitrages éclairés que pour permettre à la société dans son ensemble de disposer d'une vision fidèle du secteur.

Malheureusement, les statistiques disponibles aujourd'hui sont bien souvent fragmentées et reposent en grande partie sur les enquêtes menées par la Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation

et des Statistiques (DRESS) menées auprès des CAF et des PMI. Précieuses et éclairantes, ces données ont notamment été mobilisées dans le cadre de notre étude. Plusieurs obstacles empêchent toutefois la constitution de bases de données statistiques exhaustives et à jour au niveau national. Déjà en 2013, la Cour des Comptes le constate : « Des données relatives à la petite enfance sont disponibles dans de nombreuses applications sans pour autant que toutes communiquent entre elles »⁵. La Convention d'objectifs et de gestion (COG) 2018-2022 souligne quant à elle : « La gestion départementale actuelle des données rend difficile une évolution vers une gestion nationale des services. » La faible interopérabilité entre les systèmes d'information des différents services nationaux et départementaux (PMI), ainsi que le temps de traitement des données récoltées, ne permettent pas d'établir une vision statistique en temps réel de ce que représente l'accueil de la petite enfance en France.

L'organisation complexe du secteur de la petite enfance constitue également un défi. La classification des activités économiques aurait pu permettre de disposer de données complémentaires sur le paysage des crèches en France. Toutefois, qu'elles soient publiques, associatives ou privées, les crèches partagent le même code d'Activité principale exercée (APE) 88.91A avec d'autres modes d'accueil de jeunes enfants, tels que les assistants maternels (à domicile ou en maison d'assistants maternels) ou encore les entreprises de garde à domicile. Les statistiques disponibles peuvent ainsi être amenées à inclure tant les crèches que d'autres structures d'accueil de jeunes enfants. Cette situation ne permet pas la distinction précise des données relatives aux crèches, distinction qui serait particulièrement utile au vu des enjeux propres au secteur de la petite enfance dans son ensemble et aux crèches en particulier.

La modernisation des systèmes d'information et la clarification de la politique en matière de données relatives aux crèches peuvent contribuer activement à l'amélioration du pilotage et de l'évaluation dans le secteur de l'accueil des jeunes enfants. Une telle évolution permettrait de disposer de données quantitatives précises et à jour, essentielles pour l'élaboration de politiques publiques éclairées, mais aussi pour anticiper davantage les besoins en matière d'accueil du jeune enfant.

5 «L'accueil des enfants de moins de 3 ans : une politique ambitieuse, des priorités à mieux cibler», Rapport public thématique, Cour des comptes, 2013.

RECOMMANDATION : renforcer le pilotage national par la donnée et améliorer l'interopérabilité des systèmes d'information pour disposer de statistiques consolidées à jour et d'une vision fidèle du secteur de l'accueil de la petite enfance.

C. Favoriser un dialogue continu entre acteurs publics et privés pour une offre plus cohérente et pertinente

Ces dernières années, nous avons observé un développement intense et soutenu des crèches et des micro-crèches sur le territoire. Les dynamiques ne sont toutefois pas identiques entre territoires, notamment entre les zones urbaines et les zones rurales. Soumis à une logique de rentabilité, un grand groupe n'ira, bien souvent, pas s'installer dans une zone où les tendances démographiques ou économiques (peu d'entreprises présentes pour financer la place en crèche en tant que tiers, etc.) ne permettent pas de projeter un équilibre économique pour ses établissements. Dans ces situations, les micro-crèches peuvent offrir un modèle pertinent pour répondre aux besoins du territoire, du fait de leur taille et de leur mode de financement. En ce sens, la complémentarité des acteurs est bénéfique pour offrir à chacune et chacun les mêmes opportunités d'accueil et de développement pour son enfant.

Les dernières années ont donc vu se multiplier sur le territoire les ouvertures d'établissements, notamment de micro-crèches. Toutefois, les insuffisances du pilotage de ce mouvement de fond n'ont pas permis de s'assurer de la cohérence de ce développement sur le territoire. Des CAF ont ainsi été amenées à financer l'implantation de micro-crèches en face de crèches classiques qu'elles finançaient déjà par ailleurs. Sur certains territoires, les taux d'occupation des crèches oscillent ainsi entre 50 et 75 % du fait d'une offre trop élevée d'établissements. À cette aune, il convient d'appuyer les collectivités à définir et piloter leurs besoins pour répondre correctement aux besoins des familles, tout en s'assurant de l'efficacité de la dépense publique au regard du diagnostic territorialisé des besoins.

RECOMMANDATION : mieux piloter le développement territorial des crèches, notamment les micro-crèches, en s'appuyant sur un diagnostic territorialisé des besoins des familles et en accompagnant les collectivités dans la définition et la formalisation de leurs besoins.

In fine, il s'agit de faire de la petite enfance une véritable priorité nationale en renforçant considérablement les moyens alloués au plus jeune âge, tant les premières années de la vie jouent un rôle crucial dans le devenir de l'enfant et du futur citoyen.

Pour cela, la bonne coordination des différents acteurs publics intervenant dans le domaine de l'accueil de la petite enfance, qui apparaît encore perfectible aujourd'hui, est essentielle.

Par ailleurs, « la mise en place de multiples solutions d'accueil constitue la pierre angulaire des politiques familiales conduites par les CAF dans ce domaine. Cette diversité permet de prendre en compte les besoins des familles et les possibilités des communes ou des employeurs qui les financent », comme le souligne une note de la CAF^[6]. La plupart des pays européens ont adopté une approche combinant une offre publique et une offre privée pour répondre aux besoins des familles. Afin de relever le défi de la petite enfance, il est essentiel d'établir un dialogue continu entre acteurs et de donner corps au service public de la petite enfance. Car de la même façon que les acteurs publics et privés coopèrent dans le domaine de l'éducation (écoles publiques, écoles privées), les différents acteurs mobilisés dans l'accueil de la petite enfance (acteurs publics, privés et associatifs) gagneraient à s'appuyer sur une coopération toujours plus étroite, mise au service du développement des enfants, du partage des ressources et des pratiques entre professionnels, et d'une meilleure articulation entre acteurs.

Ouvrir davantage de places en crèches, comme le souhaite le gouvernement, nécessitera à fortiori de mobiliser l'ensemble des acteurs, qu'ils soient publics, privés ou associatifs, dans un même effort visant à répondre aux besoins croissants d'accueil de jeunes enfants.

6 Laurent Ortalda. «Focus - La diversité des modes d'accueil des jeunes enfants.» Dans *Informations sociales*, 2010/4 (n° 160), pages 92 à 95.

CONCLUSION

L'accueil des jeunes enfants en crèche est un acte fondateur, à la fois social et sociétal, qui revêt une importance significative pour l'enfant, adulte en puissance, et pour notre société dans son ensemble. Penser l'accueil des jeunes enfants, c'est en effet penser la façon dont nous voulons permettre aux plus jeunes de se développer et de devenir, demain, des adultes et des citoyens à part entière. À travers cette étude, nous avons souhaité approfondir les enjeux propres à un secteur essentiel pour notre société.

Nous avons tout d'abord veillé à rendre compte de la montée en puissance du secteur privé dans l'accueil de la petite enfance, minoritaire en nombre de places mais pourvoyeur du plus grand nombre de nouvelles places en crèches depuis plusieurs années. Nous avons replacé cette dynamique dans son contexte, à savoir la volonté des pouvoirs publics européens et nationaux de diversifier les modes d'accueil des jeunes enfants pour répondre aux besoins des familles et atteindre des objectifs économiques, sociaux et sociétaux, notamment en matière d'emploi et de développement de l'enfant.

Une analyse approfondie des enjeux de financement nous a permis de mettre en lumière les failles du système actuel, celui-ci contribuant activement à exercer une pression néfaste sur l'ensemble des crèches, que celles-ci soient publiques, privées ou associatives, et sur l'ensemble des professionnels. L'accentuation de la concurrence entre acteurs, parfois alimentée par les acheteurs publics eux-mêmes, a également considérablement vicié le système. Prioritaire et urgente, la rénovation du financement de l'accueil de la petite enfance peut permettre d'aller vers un système plus cohérent et plus pérenne. Si de nombreux maux découlent du système de financement actuel, de nombreuses solutions résident dans sa réforme.

Enfin, nous avons étudié les voies et moyens qui permettraient de renforcer la qualité globale du système, au service du développement de l'enfant. En complément des différentes mesures proposées dans cette étude, il apparaît que la coordination entre acteurs publics, privés et associatifs sera clé pour relever le défi de la petite enfance, à fortiori au regard des objectifs quantitatifs de création de nouvelles places fixés par le gouvernement. De tels objectifs ne sauraient toutefois remettre en cause le besoin fondamental de sécuriser l'existant et de redonner

un nouveau souffle à un secteur essentiel et stratégique qui a, plus que jamais, besoin d'un cap clair et des moyens associés.

Nous avons ainsi été amenés à élaborer des recommandations concrètes et équilibrées qui, nous l'espérons, pourront alimenter la prise de décisions éclairées en France dans les mois à venir. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette étude a le mérite de mettre en lumière certains enjeux parfois négligés dans le débat public, offrant ainsi une perspective complémentaire sur les défis associés à l'accueil des jeunes enfants en France.

Dans une société fracturée, les crèches jouent un rôle social et éducatif essentiel. Depuis plusieurs années, la place occupée par la France dans les classements PISA^[1] interpelle quant à la stagnation du niveau scolaire en France. Entre 2000 et 2018, le niveau des élèves français de 15 ans a ainsi baissé en mathématiques notamment. Les inégalités sociales, quant à elles, continuent d'exercer une forte influence sur les parcours scolaires des élèves.

Cette tendance ne fait que renforcer une conviction, scientifiquement établie : l'importance cruciale de l'éducation dès le plus jeune âge. Les crèches, notamment, ont une fonction éducative essentielle dans le développement des enfants. Selon l'OCDE, les élèves ayant fréquenté, enfant, une crèche obtiennent un score PISA en sciences plus élevé que leurs pairs, avec une différence de près de 42 points après prise en compte de la situation socio-économique des élèves^[2]. Les crèches ont ainsi un impact durable sur le développement et la réussite des enfants, rendant d'autant plus nécessaires la priorisation de la petite enfance et la montée en gamme du système d'accueil, tel que nous l'avons exposé dans cette étude. Les professionnels de la petite enfance ont ainsi une mission essentielle. Ils offrent aux enfants bien plus qu'une simple solution de garde et sont, chaque jour, au cœur de l'éveil et l'apprentissage des plus petits.

1 Le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) est une évaluation créée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui vise à tester les compétences des élèves de 15 ans en lecture, sciences et mathématiques. Cette évaluation se déroule tous les 3 ans, avec une interruption en 2021 en raison de la pandémie de Covid-19.

2 Ishii, Karine, Le Floc'h, Per Yann, Massebieau, Adrien, & Royer, Baptiste. (Janvier 2023). Les inégalités d'accès aux crèches et leurs enjeux économiques. Trésor Eco, Direction générale du Trésor.

Investir dans l'accueil de la petite enfance et dans l'éducation dès le plus jeune âge est ainsi primordial, et beaucoup de la France de demain se joue là. Sur ces sujets, la mobilisation de la puissance publique est fortement attendue par les Français. Dans les couples avec un enfant, selon le baromètre OpinionWay pour Familles Durables³, seulement 32 % des femmes et 40 % des hommes estiment que le soutien à leur famille est suffisant, preuve s'il en est des attentes en la matière, et de la nécessaire mobilisation des pouvoirs publics au quotidien.

En conclusion, nous souhaitons exprimer notre reconnaissance envers l'ensemble des professionnels de la petite enfance. Evoluant au sein d'un système complexe, confrontés à de nombreux défis, peu valorisés socialement, ils jouent un rôle fondamental en ce qu'ils accompagnent les jeunes enfants dans leurs premières étapes de vie, étapes ô combien fondatrices, ô combien essentielles à leur devenir et à notre avenir à tous. Ces professionnels méritent la reconnaissance pleine et entière de la société dans son ensemble

3 Baromètre OpinionWay pour Familles Durables, « Les Français et la famille », Deuxième édition, Janvier 2023

PERSONNES AUDITIONNÉES

Afin d'alimenter notre réflexion, un certain nombre de professionnels, d'experts et de parties prenantes ont été sollicités pour partager leurs connaissances et leurs points de vue sur les enjeux liés à l'accueil des jeunes enfants en crèches. Leurs contributions ont enrichi notre compréhension des problématiques soulevées. Il convient de souligner que les recommandations et propos formulés dans cette étude ne sauraient leur être attribués, sauf lorsque cela est spécifiquement indiqué à l'aide de guillemets.

Personnes auditionnées :

- › Jérôme Dumortier, directeur d'EAJE associatif, formateur petite enfance, auteur
- › Frédéric Groux, psychologue, éducateur de jeunes enfants et responsable d'EAJE
- › Elsa Hervy, déléguée générale de la Fédération des entreprises de crèches
- › Josette Serres, docteur en psychologie du développement, ex-ingénieur de recherche au CNRS, formatrice petite enfance
- › Un professionnel de la petite enfance

SIGLES ET ACRONYMES

CAF

Caisse d'allocations familiales : en France, la branche Famille, connue également sous le nom des Allocations familiales, propose aux familles des aides sous forme de compléments de revenus, d'équipements, de suivis et de conseils, via le réseau des 101 Caisses d'allocations familiales (CAF), piloté par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). La branche Famille est l'une des quatre composantes du régime général de la Sécurité sociale créée en 1945.

COG

Contrat d'objectifs et de gestion : accord pluriannuel entre l'État et la Caisse d'allocations familiales définissant les objectifs et les moyens pour les prestations familiales.

EAJE

Établissement d'accueil du jeune enfant : structure autorisée à accueillir des enfants âgés de moins de 6 ans. Sont considérés comme des EAJE les crèches, les micro-crèches, les haltes-garderies, les jardins d'enfants et les établissements réalisant du multi-accueil, selon la CAF.

PAJE

Prestation d'accueil du jeune enfant : une aide financière versée aux parents pour les aider à faire face aux dépenses liées à l'arrivée d'enfant(s) dans la famille.

PMI

Protection maternelle et infantile : service départemental, placé sous l'autorité du président du Département et chargé d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant.

PSU

Prestation de service unique : aide au fonctionnement versée par les CAF aux gestionnaires d'établissements d'accueil du jeune enfant.

TABLE DES MATIÈRES

Synthèse des recommandations	7
Contexte	9
<i>Chapitre 1 : Le secteur privé et l'accueil des jeunes enfants</i>	13
1. Le secteur privé, une part minoritaire des places en crèches, en forte croissance depuis deux décennies	14
2. Des évolutions sociétales favorisant la diversification des modes d'accueil et le choix de la crèche par les parents	15
A. Soutenir l'activité professionnelle des parents et notamment des mères	16
B. Soutenir le développement de l'enfant en environnement collectif	17
C. La crèche, un choix des familles	19
3. L'intervention du secteur privé dans l'accueil de la petite enfance, une réponse à la demande des pouvoirs publics au niveau européen et national	20
A. Un enjeu économique et social majeur	20
B. En France, le développement d'une offre privée structurée par des groupes devenus grands	21
C. L'émergence et le développement rapide des micro-crèches	25
4. Le marché français des crèches privées : des structures de taille variée, des niveaux de rentabilité très hétérogènes	27
5. Si les crèches sont dites « privées », elles sont accessibles financièrement à tous les publics	31
<i>Chapitre 2 : Un financement à rénover au service d'un système plus cohérent</i>	35
1. Si le cadre de la commande publique présente un intérêt certain, l'accentuation de la concurrence entre acteurs a vicié le système	36
2. L'instauration du financement à l'activité a mis les crèches sous haute tension et doit évoluer	40
A. Les principes du financement à l'activité dans le secteur	40
B. Un financement à l'acte induisant une pression économique accrue sur les crèches et sur leurs personnels	41
C. Une réforme nécessaire des modalités de financement de droit commun des crèches	46
D. Le renforcement de la transparence financière des acteurs privés, une nécessité	47

Chapitre 3 : Renforcer la qualité globale du système et mobiliser l'ensemble des acteurs pour relever le défi de l'accueil de la petite enfance, au service du développement de l'enfant	49
1. Renforcer les contrôles des établissements d'accueil des jeunes enfants et élargir leur périmètre nécessite de donner davantage de moyens aux services de contrôle	50
A. Des contrôles plus réguliers et élargis pour englober l'intégralité des facettes de l'accueil du jeune enfant	50
B. Renforcer les moyens des services de Protection maternelle et infantile et des Caisses d'allocations familiales, acteurs essentiels du service public de la petite enfance	53
2. Le renforcement de la qualité pédagogique au sein des crèches doit être priorisé au service du développement de l'enfant	54
3. Face aux objectifs quantitatifs ambitieux, la sécurisation de l'existant et la bonne coordination entre acteurs publics et privés doivent primer au regard des défis du secteur	57
A. Répondre à la pénurie de professionnels qualifiés	57
B. Renforcer le pilotage par la donnée pour disposer d'une vision fidèle du secteur de l'accueil de la petite enfance	61
C. Favoriser un dialogue continu entre acteurs publics et privés pour une offre plus cohérente et pertinente	63
Conclusion	65
Personnes auditionnées	68
Signes et acronymes	69

NOTES STRATÉGIQUES DE L'INSTITUT CHOISEUL

Nouvelle série

Génération santé globale.

Face aux nouveaux risques, quelles actions pour la santé des jeunes ?

Christophe Harrigan

IA : et si on se mettait au travail ? L'exemple du retail

Briac Piriou

Pour des entreprises françaises leaders de l'économie circulaire

Collectif

Arabie saoudite 2.0

Opportunités pour les entreprises françaises

Anne Gadel

Cap sur un leadership inclusif

Collectif

Au cœur du bien-vieillir.

Sensibiliser, dépister, prioriser face à l'urgence cardiovasculaire

Paul Gadel

Cap sur un leadership responsable

Collectif

Du télétravail à l'open travail.

Vers une organisation flexible et hybride

Christophe Harrigan

Préserver notre industrie de défense

François Mattens

Faire de la France une Solar Nation

Pascal Lorot

Repenser la souveraineté.

Briser la tragédie des horizons

Lorraine Tournyol du Clos

Quels leaders pour demain ?

Pascal Lorot

INSTITUT CHOISEUL

L'Institut Choiseul est un *think and do tank* indépendant, non partisan et à but non lucratif. Il se dédie au décryptage des grands enjeux économiques et à la fédération de la jeune génération économique.

Pour alimenter le débat public et incarner les dynamiques économiques en cours, l'Institut Choiseul produit des *Notes Stratégiques*, des études ponctuelles et des classements de jeunes leaders. Pour fédérer et animer ses communautés, il déploie des événements de haut-niveau mêlant networking convivial, témoignages d'experts et de praticiens et échanges sur des sujets de prospective, sur différents territoires et verticales économiques, en France, en Europe et en Afrique.

Au croisement de la communauté d'affaires et du cercle de réflexion, l'Institut Choiseul offre une plateforme aux décideurs économiques privés comme publics pour s'identifier mutuellement, se mettre en réseau, promouvoir leurs initiatives et réfléchir aux grandes tendances économiques de demain.

Institut Choiseul

12, rue Auber 75009 Paris, France

Tél. : +33 (0)1 53 34 09 93

Email : contact@choiseul.info

www.choiseul.info

www.choiseul-france.com



@instchoiseul



Institut Choiseul

Cette Note ne peut être vendue.

Dépôt légal : novembre 2023

ISBN : 978-2-4938-3911-4

Imprimé en France.

© Choiseul Associates 2023. Tous droits réservés.

INSTITUT
CHOISEUL



9 782493 839114