

RAPPORT D'INFORMATION

**POUR UN CONTRÔLE DES CRÈCHES
AU SERVICE DE LA QUALITÉ
DE L'ACCUEIL DES ENFANTS**

Face à l'onde de choc provoquée par les récents ouvrages sur la situation dans les crèches, la commission a souhaité enquêter sur l'efficacité du contrôle des établissements. À l'issue de ses travaux, elle pointe des faiblesses dans l'exercice de ces contrôles et estime nécessaire de mettre en œuvre un contrôle et une évaluation au service de l'amélioration de la qualité de l'accueil sur l'ensemble du territoire.

Elle formule pour cela **15 propositions**.



Depuis plusieurs années, la multiplication des scandales au sein des structures d'accueil collectif des jeunes enfants oblige les pouvoirs publics à agir. Il n'est pas acceptable que des dysfonctionnements puissent perdurer avant que des sanctions ne soient prises et que de l'argent public soit utilisé pour l'enrichissement d'investisseurs au détriment du bien-être des enfants.

C'est pourquoi la commission des affaires sociales a souhaité enquêter sur les différents modes de contrôle, les moyens mis à disposition des pouvoirs publics et sur l'efficacité de ce contrôle.

Si, dans le cadre de leur mission, les rapporteurs se sont limités à l'effectivité du contrôle des crèches, ils soulignent toutefois que l'amélioration de l'accueil ne pourra pas faire l'économie d'une amélioration concrète des conditions de travail des professionnels de la petite enfance et d'actions en vue du renforcement des taux d'encadrement des enfants, ainsi que d'une révision du mode de financement de l'accueil des jeunes enfants.

1. UN CONTRÔLE DES CRÈCHES EXERCÉ PAR DE MULTIPLES ACTEURS ET QUI SOUFFRE D'UN DÉFAUT DE PILOTAGE, SOURCES DE DYSFONCTIONNEMENTS

A. UN SOUS-DIMENSIONNEMENT DES ACTEURS CHARGÉS DU CONTRÔLE QUI ENTRAÎNE DE NOMBREUSES DISPARITÉS TERRITORIALES

Les Caisses d'allocations familiales (CAF)	La Protection maternelle et infantile (PMI)	Les services de l'État
<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle financier et comptable relatif au respect des règles de financement de la branche famille • Contrôle des aides à l'investissement des établissements 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisation des ouvertures des structures • Contrôle du respect des normes bâtimentaires, de sécurité et des règles d'encadrement • Accompagnement et conseil des équipes 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôles complémentaires à ceux du département • Autorité subsidiaire du Préfet en cas de défaillance des contrôles du département • Contrôles effectués au sein des directions départementales de la protection des populations et des directions départementales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités

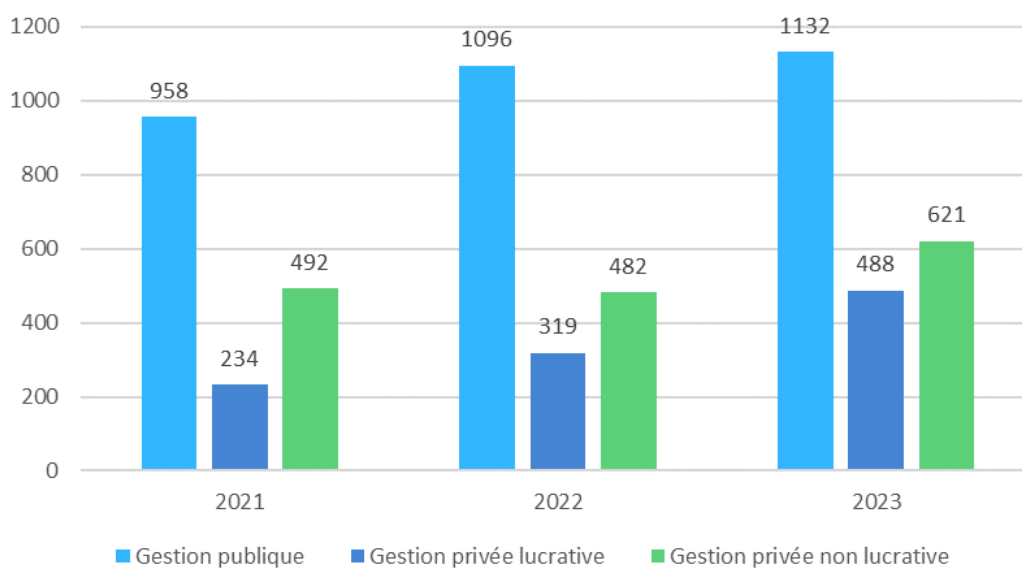
1. Principaux financeurs de l'accueil du jeune enfant, les CAF exercent un contrôle de plus en plus complet

Si les contrôles opérés par les CAF s'inscrivent dans une procédure nationale de contrôle répondant aux priorités fixées au niveau national, ce contrôle reste majoritairement perçu comme technique et administratif, ne prenant pas en compte les critères d'amélioration de la qualité de l'accueil.

Ainsi, des éléments pouvant permettre d'identifier des signaux faibles de risque sur la qualité du service comme l'analyse des postes de dépenses tels que l'achat de nourriture, de couches ou le niveau de recours à l'intérim, ont récemment été intégrés aux procédures de contrôle.

En 2023, les CAF ont contrôlé 2 241 établissements sur les 13 028 financés par la prestation de service unique (PSU), soit un peu plus de 17 % des établissements. Au total, 167 équivalents temps plein (ETP) moyen annuel sont mobilisés par les CAF pour réaliser les contrôles des 13 000 établissements d'accueil collectif financés par la PSU sur le territoire.

Nombre de contrôles d'établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) bénéficiaires de la PSU au titre du fonctionnement selon la nature du gestionnaire de 2021 à 2023



Source : Commission des affaires sociales d'après les chiffres de la Cnaf

- ☑ **Revoir à la hausse**, d'ici à la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG), **les effectifs dédiés au contrôle au sein des CAF** afin que les nouvelles compétences concernant les établissements financés indirectement par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ne se traduisent pas par une baisse de la fréquence et de la qualité des contrôles.

2. Le contrôle du respect des normes par les services de la protection maternelle et infantile souffre de trop grandes disparités entre les départements

L'absence de données au niveau national est fortement préjudiciable au suivi de l'activité des PMI en matière de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant.

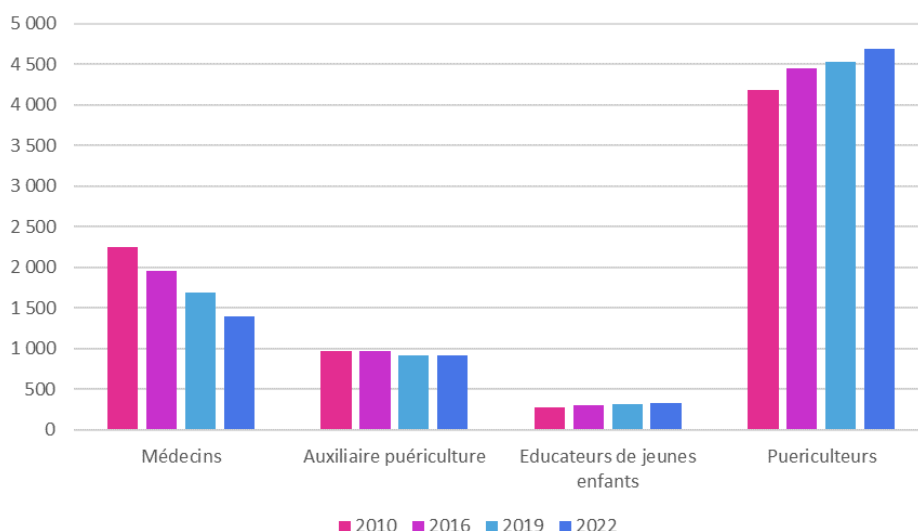
Plusieurs gestionnaires et professionnels de la petite enfance ont pu exprimer en audition leur souhait de voir la fréquence des contrôles de PMI renforcée. En effet, ces contrôles seraient « *trop rares, voire inexistant*¹ ».

Dans la continuité du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) sur la qualité de l'accueil et la prévention de la maltraitance dans les crèches, les rapporteurs pointent **l'absence au sein de nombreuses PMI de personnel dédié au suivi et au contrôle des EAJE**².

¹ Réponse de l'ADMR au questionnaire transmis par les rapporteurs.

² Selon une enquête menée en 2022 par la DGCS à laquelle 56 conseils départementaux représentant 75 % des structures d'accueil sur l'ensemble du territoire, 22 % des PMI n'avaient pas d'agents dédiés à ces missions.

Évolution des ETP en PMI entre 2010 et 2022



Source : Commission des affaires sociales du Sénat d'après les chiffres de l'enquête « Aide sociale » de la Drees – chiffres hors Mayotte

3. Malgré leur expertise et la nécessité de leur action, les services de l'État, faute de moyens, ne participent que faiblement au contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant.

Malgré tout l'engagement des agents dans les services déconcentrés, force est de constater que les agents de l'État ne disposent pas des moyens nécessaires à l'établissement de leurs missions de contrôle.



actions de contrôle réalisées par l'Inspection du travail en 2023



opérateurs de micro-crèches « Paje » contrôlés par les agents de la répression des fraudes en 2021



établissements contrôlés par les services vétérinaires en 2023

B. LE CONTRÔLE DES ÉTABLISSEMENTS SOUFFRE TOUJOURS D'UN DÉFAUT DE PILOTAGE ET D'UN MANQUE DE COORDINATION AUXQUELS IL CONVIENT DE REMÉDIER

1. Une gouvernance complexe et une coordination entre les acteurs déficiente malgré de récentes améliorations

En l'absence de stratégie nationale globale ou d'outils de supervision, il est presque impossible d'établir un contrôle efficace et homogène sur l'ensemble du territoire.

a) Au niveau national, une politique sans chef de file ni priorités clairement identifiées

- ❑ Une politique de la petite enfance qui souffre d'un défaut de pilotage, d'une gouvernance trop complexe et de la succession de ministres depuis plusieurs années ;
- ❑ Les pouvoirs publics ne disposent pas d'une vision exhaustive des contrôles réalisés par chaque administration compétente et par les départements, en l'absence de système de remontée d'information dédié.

b) Au niveau départemental, de récentes améliorations permettent un meilleur dialogue entre les instances de contrôle

- ☑ Mise en place par la loi plein emploi d'un **plan annuel d'inspection et de contrôle au niveau départemental**, qui rassemble autour de la table l'ensemble des acteurs pour coordonner des objectifs annuels d'inspection et de contrôle ;
- ☑ Accompagner les comités départementaux des services aux familles dans la mise en place d'outils d'analyse de risque permettant d'établir un plan de contrôle objectif ;
- ☑ Renforcer la coordination des actions et la mobilisation des moyens *via* les **comités départementaux des services aux familles**, afin de devenir **une véritable instance de coordination de l'action des pouvoirs publics** ;
- ☑ Accompagner les acteurs dans l'appropriation de ces nouveaux outils de coopération des autorités de contrôle.

2. L'indispensable renforcement du pilotage national et des échanges entre autorités de contrôle

Constats

- ☒ Il n'existe aucun **système de coordination et d'échanges d'informations formalisé entre les services de différents départements sur la mission des contrôles des crèches**, ce qui constitue une faiblesse majeure du système de contrôle des acteurs supra-départementaux ;
- ☒ Absence de protocoles de communication et d'échanges d'informations entre les administrations compétentes et les CAF dans le cadre des contrôles d'acteurs supra-départementaux

Recommandations

- ☑ **Mettre en place une plateforme nationale sécurisée d'échanges d'informations entre les différents services de PMI**, afin d'identifier plus facilement ce qui relève d'un dysfonctionnement local de ce qui constitue une vraie volonté de réduire la qualité d'accueil ;
- ☑ **Renforcer les contrôles coordonnés entre les CAF en direction des acteurs supra-départementaux** et mobiliser les administrations compétentes (DGFIP, Urssaf...) *via* des protocoles d'échange d'informations.

2. UN CONTRÔLE ENCORE TROP PARCELLAIRE QUI NE PARTICIPE PAS ASSEZ DE L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL DES ENFANTS

A. PASSER D'UN CONTRÔLE CENTRÉ SUR L'HYGIÈNE ET LA SÉCURITÉ À UN ACCOMPAGNEMENT ET UNE ÉVALUATION DE LA QUALITÉ DE L'ACCUEIL

1. Fixer des règles claires et opposables pour l'ensemble des établissements quel que soit leur statut juridique et sur tout le territoire

Constats

- ☒ **Un excès de normes et une complexité préjudiciable aux relations entre les contrôleurs et les professionnels au sein des structures** ;
- ☒ Une interprétation des règles très variables entre les départements, voire en fonction des contrôleurs, qui entraîne parfois des impacts opérationnels importants pour les gestionnaires.

Recommandations

- ☑ Établir des règles précises et applicables sur l'ensemble du territoire par tous les acteurs ;
- ☑ **Fixer une grille nationale de contrôle** composée d'éléments objectivables ;
- ☑ **Créer des fiches d'auto-évaluation** précises et homogènes pour les **professionnels** permettant d'assurer de façon continue le respect de la réglementation et de préparer les contrôles ;
- ☑ **Formaliser la réalisation de véritable comptes rendus de visite** précis et réalisés sur la base de la grille nationale.

Les rapporteurs appellent à la publication dans les meilleurs délais de l'ensemble des textes réglementaires attendus par les professionnels afin de sécuriser l'action des contrôleurs et des professionnels au sein des structures.

2. Permettre aux services départementaux de la PMI de se recentrer sur le conseil et l'accompagnement des équipes

a) Pouvoir solliciter l'appui d'organismes tiers pour effectuer le contrôle du respect du référentiel bâtementaire et participer à la nouvelle obligation d'évaluation quinquennale des établissements

Constats

- ☒ Des services départementaux des PMI débordés face à la multiplication de leurs missions (protection de l'enfance, accompagnement des parents avant la naissance, santé maternelle et infantile...) et la baisse de leurs effectifs ;
- ☒ Une expertise des professionnels de PMI (médecin, éducateur de jeune enfant...) bien plus utile pour aider les équipes à améliorer leurs pratiques que pour mesurer la hauteur d'une poignée de porte ou la largeur entre deux barreaux de lit ;
- ☒ De nombreux services embolisés par la seule gestion du flux des ouvertures de structure, qui rencontrent d'importantes difficultés à superviser le stock des établissements sur leur territoire ;
- ☒ Une nouvelle obligation d'évaluation quinquennale prévue par la loi qui, si elle devait être uniquement supportée par les services de PMI, représenterait une charge de travail extrêmement lourde.

Recommandations

- ☑ **Favoriser toutes les mesures permettant de recentrer les services de PMI sur l'accompagnement et l'évaluation de la qualité de l'accueil ;**
- ☑ **Mettre en en place le cadre juridique permettant au président du conseil départemental de déléguer à des organismes tiers certifiés le contrôle de la conformité, notamment au référentiel bâtementaire, d'un établissement ;**
- ☑ Permettre à des organismes tiers certifiés de réaliser ou de participer aux évaluations quinquennales des établissements.

Ces dispositions ne remettent pas en cause le pouvoir de contrôle des services départementaux qui resteront les seuls à même de pouvoir contrôler les structures de manière inopinée ou à la suite de signalements.

Il ne s'agit pas plus d'attribuer un quelconque pouvoir de sanction ou d'autorisation à ces organismes tiers, mais bien de permettre aux autorités de contrôle de pouvoir décider sur la base de rapports réalisés par des tiers.

b) Mieux former les agents chargés du contrôle afin de renforcer la qualité de l'action de la PMI

Constats

- ☒ Une évolution constante de la réglementation et des connaissances dans le domaine de l'accueil du jeune enfant, qui appelle une actualisation continue des compétences des agents chargés du contrôle et de l'évaluation ;
- ☒ Des contrôles réalisés par des professionnels aux profils très différents en fonction de l'organisation propre à chaque département.

Recommandations

- ☑ **Élaborer une base commune de formation au contrôle et à l'évaluation de la qualité ;**
- ☑ **Mettre en place une certification professionnelle des agents chargés du contrôle des établissements d'accueil, afin d'améliorer la qualité du contrôle effectué et de sécuriser l'action des agents.**

Il faut encourager une distinction claire entre les agents chargés des contrôles, notamment des contrôles inopinés ou à la suite de signalements, et les agents en charge de l'accompagnement des équipes et de l'évaluation de la qualité de l'accueil.

3. Renforcer les outils à disposition des autorités publiques pour améliorer l'effectivité du contrôle tant des établissements que des groupes

a) Poursuivre le contrôle des grands groupes privés et, le cas échéant, en tirer les conséquences en matière d'encadrement

Constat

- ❌ Éviter les dérives liées à la maximisation des profits et à la recherche de réduction des charges de fonctionnement par les groupes privés de crèches.

Recommandations

- ✅ Poursuivre le contrôle des groupes. L'Igas a réalisé un premier contrôle du groupe La Maison bleue sur le fondement de l'article 18 de la loi pour le plein emploi. Les autres principaux acteurs du secteur seront par la suite également contrôlés.
- ✅ Les résultats de ces contrôles pourront déterminer s'il apparaît pertinent d'encadrer plus fortement les prises de participation de certains fonds d'investissement et fonds de dette au capital des entreprises de crèches.

b) Perfectionner l'arsenal juridique à disposition des autorités publiques pour effectuer le contrôle des établissements et des groupes

Constats

- ❌ Au regard de l'ampleur des financements publics dans le secteur, **la réponse des pouvoirs publics n'est pas encore à la hauteur.**



Montant des dépenses publiques en faveur des établissements d'accueil des jeunes enfants en 2023



Part des financements publics issus de la CAF dans le chiffre d'affaires du groupe Les petits chaperons rouges

- ❌ Impossibilité pour les juridictions financières de s'assurer que les financements publics servent exclusivement à l'amélioration de la qualité de l'accueil dans les établissements.

Recommandations

- ✅ Donner à la Cour des comptes, dans le code des juridictions financières, les moyens de contrôler les groupes privés de crèche afin de renforcer l'efficience de la dépense publique ;
- ✅ Habilitier les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) à contrôler les dispositions du code de la santé publique relatives aux obligations d'informations précontractuelles et contractuelles afin de protéger davantage les familles dans la conclusion de ces contrats d'accueil de leurs enfants ;
- ✅ Permettre aux contrôleurs en action sociale des CAF de pouvoir qualifier directement les comportements constatés de frauduleux, afin de renforcer le caractère dissuasif des contrôles et d'apporter un levier supplémentaire d'action pour les contrôleurs.

Par ailleurs, les rapporteurs souhaitent protéger davantage les agents chargés du contrôle des établissements en prévoyant dans la loi un régime de sanction en cas d'obstacle aux inspections prévues par les articles L. 2324-1 et L. 2324-2 du code de la santé publique.

B. RENFORCER LE CONTRÔLE ET LA FORMATION DES PROFESSIONNELS AU CONTACT DES ENFANTS POUR MIEUX REPÉRER LES SITUATIONS DYSFUNCTIONNELLES

1. Face à un roulement de personnel très important et à des difficultés de recrutement majeures, le contrôle des professionnels au contact des enfants doit être renforcé

Constats

- ❌ La baisse des exigences de recrutement au détriment de la qualité de l'encadrement des enfants ne saurait être une réponse aux difficultés du secteur ;
- ❌ Une fréquence de renouvellement des effectifs, particulièrement forte dans les grandes agglomérations, conjuguées à des difficultés de recrutements qui peut permettre à des professionnels défaillants de passer de structure en structure.

Recommandations

- ✅ Généraliser, sans attendre l'échéance du 1^{er} janvier 2026, la vérification des antécédents judiciaires via la plateforme *honorabilite.social.gouv.fr* ;
- ✅ Lorsque les faits le justifient, les employeurs doivent pouvoir utiliser de manière plus automatique leur pouvoir de sanction pour écarter le salarié fautif des enfants ;
- ✅ Assurer une qualité de recrutement et participer à la reconnaissance de l'expertise des professionnels de la petite enfance via la mise en place d'une carte professionnelle à titre expérimental.

2. L'amélioration du repérage des situations dysfonctionnelles doit passer par une révision du contenu des formations des professionnels de la petite enfance

Constat

- ❌ Améliorer les modalités de réaction des institutions ne suffit pas et il est nécessaire d'apporter aussi des solutions préventives.

Solutions

- ✅ Former davantage aux repérages des situations de maltraitance, aux procédures de signalement et à la notion de bientraitance l'ensemble des professionnels exerçant au contact des jeunes enfants ;
- ✅ Prévoir une formation spécifique pour les responsables de structure à la fois au repérage des situations dysfonctionnelles et à la gestion et à l'accompagnement des équipes.

C. INSTAURER UNE VÉRITABLE CULTURE DE L'ÉVALUATION AUPRÈS DE TOUS LES ACTEURS

1. Renforcer la transparence des établissements et des résultats des contrôles

Constats

- ❌ La pénurie de places en crèche et la complexité du système d'accueil collectif issu d'une juxtaposition de dispositifs ne permettent pas aux parents de décider en pleine connaissance de cause de l'endroit où leur enfant va être accueilli ;
- ❌ Un besoin de transparence et d'une relation de confiance entre les parents et les professionnels chargés d'accueillir leurs enfants.

Solutions

- ✅ Publier les résultats des contrôles des établissements sur le modèle de ceux disponibles sur le site *Alim'Confiance* pour les contrôles vétérinaires.

Les rapporteurs rappellent que plusieurs pays, dont la Grande-Bretagne ou le Québec, publient déjà l'intégralité des résultats et des rapports de l'autorité de contrôle.

2. Renforcer le dispositif de signalement dans le secteur de l'accueil du jeune enfant et le suivi des alertes

Constats

- ❌ Des mesures de contrôle et de signalements mises en place en interne par les groupes, quel que soit leur statut juridique, qui ne doivent pas constituer un palliatif aux manquements de l'action publique en la matière ;
- ❌ D'importantes disparités entre les départements concernant les modalités de suivi des suites données aux signalements ;
- ❌ Une absence de données aux niveaux départemental et national concernant les événements indésirables graves dans les structures, qui limite fortement le pilotage de l'action publique et le repérage des dysfonctionnements.

Solutions

- ✅ Mettre en place un système obligatoire de remontée et de suivi des signalements et des événements indésirables graves (EIG) sur le modèle de celui prévu pour les établissements médico sociaux ;
- ✅ Construire une base commune d'événements devant faire l'objet d'une telle déclaration, ainsi que le contenu de celle-ci afin d'harmoniser les pratiques ;
- ✅ Accompagner l'obligation de signalement d'une obligation d'information des suites données aux alertes par les autorités de contrôles ;
- ✅ Renforcer le temps d'analyse des pratiques et des EIG par les équipes *via* l'augmentation du nombre de journées pédagogiques pris en charge par les CAF.

3. Faire des familles des acteurs de l'amélioration de la qualité de l'accueil et des partenaires des professionnels de la petite enfance

Constats

- ❌ Des parents trop souvent peu au fait des règles de fonctionnement des crèches et des conditions de travail des professionnels de la petite enfance ;
- ❌ Un besoin pour les parents de disposer d'informations concernant la réalité de la vie de leur enfant au sein de la crèche ;
- ❌ Une prise en compte parfois limitée de la part des pouvoirs publics des inquiétudes et des attentes spécifiques des familles.

Solutions

- ✅ Associer les parents à la vie quotidienne des structures est un élément majeur de garantie de la qualité de l'accueil *via* des événements formels (réunion de rentrée...) et informels (café, moments de convivialité...);
- ✅ Sensibiliser davantage les parents à la détection des signaux de maltraitance et améliorer l'accompagnement dans la parentalité ;
- ✅ Prévoir que les comptes rendus des conseils de crèche, lorsqu'ils existent, soient transmis aux partenaires chargés du contrôle ;
- ✅ Inclure dans les financements publics des établissements une composante relative à la participation des parents au projet éducatif de la structure.

Liste des principales recommandations

Proposition n° 2 : Créer une plateforme nationale d'échange des PMI afin d'améliorer le partage des compétences, l'harmonisation des pratiques et l'identification des situations ou des structures à risques.

Proposition n° 4 : Établir une véritable grille opposable d'évaluation nationale afin de garantir un niveau de contrôle comparable partout sur le territoire et éviter les « surtranspositions » des normes.

Proposition n° 5 : Permettre aux départements de déléguer, dans le cadre d'une contractualisation avec les organismes débiteurs de prestations familiales, le contrôle du respect des normes du référentiel bâtiminaire à des organismes tiers certifiés.

Proposition n° 6 : Permettre à des organismes tiers certifiés de procéder aux évaluations quinquennales prévues par l'article L. 2324-2-4 du code de la santé publique.

Proposition n° 8 : Donner à la Cour des comptes le pouvoir de contrôler les groupes privés de crèche sur le modèle des prérogatives dont elle dispose concernant les ESSMS.

Proposition n° 9 : Habilitier les agents de la DGCCRF à contrôler les dispositions du code de la santé publique relatives aux obligations d'informations précontractuelles et contractuelles.

Proposition n° 10 : Permettre aux contrôleurs en action sociale des CAF de qualifier directement de frauduleux les comportements constatés et de bénéficier d'une assermentation dans le cadre de leurs contrôles.

Proposition n° 13 : Publier, sous une forme visuellement identifiable, les résultats des contrôles et la date du dernier contrôle effectué sur une plateforme accessible en ligne.

Proposition n° 14 : Mettre en place une procédure normalisée de déclaration d'événements indésirables graves (EIG), à l'instar de celle existante pour les établissements sociaux et médico-sociaux.

Réunie le mercredi 19 mars 2025 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a adopté le rapport et les recommandations présentés par Mme Laurence Muller-Bronn, M. Olivier Henno et Mme Émilienne Poumirol, rapporteurs, et en a autorisé la publication sous forme d'un rapport d'information.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR)
des Deux-Sèvres
Président



Laurence Muller-Bronn
Sénatrice (LR)
du Bas-Rhin
Rapporteuse



Olivier Henno
Sénateur (UC)
du Nord
Rapporteur



Émilienne Poumirol
Sénatrice (SER)
de la Haute-Garonne
Rapporteuse

Consulter le rapport d'information :

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2024/r24-460-notice.html>