



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

TOME 2 : Annexes et pièces jointes

**Dr Nicole BOHIC**

**Jean-Baptiste FROSSARD**

**Christophe ITIER**

**Thierry LECONTE**

**Membres de l'Inspection générale des affaires sociales**

2022-062R  
Mars 2023



# SOMMAIRE

<b>ANNEXE 1 :</b>	<b>EVOLUTION DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX TAUX D'ENCADREMENT, AUX COMPETENCES REQUISES DES PROFESSIONNELS CHARGES DE L'ENCADREMENT DES ENFANTS ET DES DISPOSITIONS DEROGATOIRES AUX CONDITIONS DE DIPLOME OU D'EXPERIENCE. ....</b>	<b>7</b>
<b>ANNEXE 2 :</b>	<b>QUALITE DE L'ACCUEIL.....</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>LA NOTION DE QUALITE S'EST PROGRESSIVEMENT STRUCTUREE DANS LE CHAMP DE LA PETITE ENFANCE, MAIS LES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES QUI FONDENT LA COMPREHENSION DES CRITERES DE QUALITE TARDENT A INFUSER DANS LE SECTEUR .....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>LA QUALITE EFFECTIVE D'ACCUEIL DANS LES ETABLISSEMENTS EST TRES HETEROGENE.....</b>	<b>15</b>
2.1	LES CONDITIONS D'ACCUEIL SONT DISPARATES ET LAISSENT APPARAÎTRE DES INEGALITES TRES MARQUEES ENTRE TERRITOIRES ET GESTIONNAIRES .....	15
2.2	LE NIVEAU DE REFLEXION PEDAGOGIQUE DES ETABLISSEMENTS EST INEGAL ET RISQUE DE PATIR D'APPROCHES STEREOTYPEES ET PEU APPROPRIEES PAR LES EQUIPES.....	17
2.3	L'ARCHITECTURE ET L'ORGANISATION DE CERTAINS ETABLISSEMENTS NE PERMETTENT PAS DE REpondre AUX BESOINS DE L'ENFANT .....	18
2.4	L'APPROCHE DE LA MOTRICITE LIBRE .....	22
2.5	LE RESPECT DU RYTHME INDIVIDUEL DE L'ENFANT EST INSCRIT DANS LES PROJETS MAIS COMPLEXE DANS LA REALITE DES PRATIQUES .....	25
2.6	L'INTENTION PEDAGOGIQUE DES PROFESSIONNELS PEUT ETRE ENTRAVEE PAR LES CONTRAINTES DE PERSONNEL AUTANT QUE PAR UN MANQUE DE FORMATION ET DE TEMPS CONSACRE A LA REFLEXION SUR LES PRATIQUES.....	30
2.7	LA CONSTRUCTION DE L'ATTACHEMENT ET D'UN ENVIRONNEMENT SECURISANT A NETTEMENT PROGRESSE DANS LES CONCEPTIONS DES PROFESSIONNELS, MAIS SE HEURTE AUX CONTRAINTES DE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS .....	34
2.8	LE MODELE SANITAIRE DEMEURE UN SOUS-JACENT PREGNANT DANS L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE .....	36
<b>3</b>	<b>LE RENFORCEMENT DE LA QUALITE SUPPOSE DE REVOIR EN PRIORITE LA FORMATION DES PROFESSIONNELS ET LES PRATIQUES D'EVALUATION .....</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>L'AMPLITUDE HORAIRE ET L'AGE MINIMUM DE L'ACCUEIL COLLECTIF DOIVENT ETRE INTERROGES .....</b>	<b>40</b>
<b>ANNEXE 3 :</b>	<b>REGARDS CROISES SUR LES RISQUES DE MALTRAITANCE DANS LES CRECHES.....</b>	<b>43</b>
<b>1</b>	<b>LE SECTEUR DE L'ACCUEIL DES ENFANTS EN ETABLISSEMENTS COLLECTIFS S'EST EMPARE DU CONCEPT DE « DOUCES VIOLENCES » SANS VERITABLEMENT INTEGRER LE TERME DE MALTRAITANCE. ....</b>	<b>43</b>
1.1	L'OPERATION POUPONNIERE LANCEE PAR SIMONE VEIL EN 1978 MET L'ACCENT SUR LE RISQUE MAJEUR DE CARENCES AFFECTIVES ET EDUCATIVES EN COLLECTIVITE D'ENFANTS EN BAS AGE ET INTRODUIT LE CONCEPT DE BIEN-TRAITANCE INSTITUTIONNELLE .....	43
1.2	LA CONVENTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'ENFANT, RATIFIEE EN 1990 PAR LA FRANCE TRAITE DE LA PREVENTION DE LA MALTRAITANCE DANS LES « SERVICES DE GARDES D'ENFANTS » .....	44
1.3	A PARTIR DES ANNEES 2000, LE CONCEPT DE « DOUCES VIOLENCES » SE DEVELOPPE ET SE DEFINIT « ENTRE DERIVES ET NEGLIGENCES » .....	44
1.3.1	<i>Avec l'évolution des connaissances du développement du jeune enfant, de ses compétences et également de ses fragilités, les crèches ont évolué ces trente dernières années de structure de garde à structure d'accueil, d'éveil, de socialisation, de prévention et enfin de soutien à la parentalité.....</i>	<i>44</i>
1.3.2	<i>Les professionnels de la petite enfance se sont rapidement emparés du concept de douces violences qui ne « dénonce » pas mais énonce les difficultés rencontrées .....</i>	<i>45</i>

1.3.3	<i>Un développement de formations et sensibilisations ces dix dernières années qui conseillent parfois aux professionnels d'éviter ces dérives et non de les faire cesser.</i>	46
1.3.4	<i>Des formations tentent de concilier les différents concepts/vocabulaires et accompagnent la mise en œuvre de politique de prévention des conduites et gestes inadaptes et violents.</i>	47
<b>2</b>	<b>LES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES CONCERNANT L'EFFET DELETERE DE LA MALTRAITANCE, L'EVOLUTION RECENTE DE LA REGLEMENTATION (DEFINITION DE LA MALTRAITANCE, CHARTE NATIONALE POUR L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT), LES ORIENTATIONS ET APPELS DE L'OMS ET DE L'UNICEF OFFRENT L'OPPORTUNITE DE RENFORCER LA PREVENTION DE LA MALTRAITANCE EN CRECHE.</b>	<b>48</b>
2.1.1	<i>Les expériences négatives de l'enfance telles que la violence physique et émotionnelle, la négligence, la maladie mentale chez la personne qui prend soin de l'enfant génèrent un stress toxique qui a un effet délétère sur la santé de l'enfant.</i>	48
2.1.2	<i>La Stratégie mondiale pour la santé de la femme, de l'enfant et de l'adolescent (2016-2030) prône le développement de « Soins attentifs pour le développement de la petite enfance » et rappelle que les principaux auteurs de maltraitements sont les parents et les professionnels (nommés « soignants ») dont les professionnels des crèches.</i>	49
2.1.3	<i>L'OMS et l'ONICEP ont lancé en novembre 2021 un appel aux gouvernements pour soutenir les parents et les personnes qui ont la charge d'enfants afin de prévenir la maltraitance, la négligence et les expériences traumatiques de l'enfance.</i>	50
2.2	<b>UNE DEMARCHE NATIONALE DE CONSENSUS POUR UN VOCABULAIRE PARTAGE DE LA MALTRAITANCE DES PERSONNES EN SITUATION DE VULNERABILITE EST ELABOREE EN 2021 ET ECLAIRE LES EVOLUTIONS A VENIR EN TERMES DE PREVENTION DE LA MALTRAITANCE, UNE DEFINITION EST POSEE.</b>	<b>51</b>
2.2.1	<i>La vulnérabilité est une situation évolutive, la maltraitance est un processus dynamique et l'emploi du terme maltraitance ne minimise pas la gravité de la situation, ni ne légitime un traitement peu rigoureux.</i>	51
2.2.2	<i>La maltraitance institutionnelle est précisée au regard de ses possibles origines internes à l'établissement mais également des choix politiques (priorités stratégiques et moyens dédiés).</i>	52
2.2.3	<i>Le rapport de Sylviane Giampino ( 2016) indique que les exigences des parents interrogent parfois le respect des droits des enfants.</i>	53
2.2.4	<i>La charte nationale pour l'accueil du jeune enfant traite de la prévention de la maltraitance (principes 8 et 9)</i>	54
<b>3</b>	<b>LES AUDITIONS CONDUITES PAR LA MISSION ONT PERMIS D'EXPLORER LES DIFFERENTES ORIGINES DE LA MALTRAITANCE EN CRECHE.</b>	<b>55</b>
3.1	<b>DE NOMBREUSES AUDITIONS ONT MIS EN EXERGUE LA BAISSSE DES NIVEAUX DE FORMATION DES PROFESSIONNELS AUPRES DES ENFANTS, L'INSUFFISANCE GLOBALE DE LA FORMATION A UNE EDUCATION BIENVEILLANTE ET SANS VIOLENCE ET LES FAIBLES EXIGENCES DE DIPLOMES POUR LES PROFESSIONNELS AUPRES DES ENFANTS DANS LES MICRO-CRECHES.</b>	<b>55</b>
3.1.1	<i>Risques de maltraitance liés au niveau trop faible voire très faible des formations, à des contenus disparates et parfois obsolètes et à un manque de travail sur la posture professionnelle :</i>	55
3.1.2	<i>La baisse des exigences réglementaires en termes de niveau de formation (en particulier en micro-crèches) est souvent dénoncée par les personnes auditionnées par la mission</i>	56
3.2	<b>LES RISQUES DE MALTRAITEMENTS EN LIEN AVEC L'INSUFFISANTE PRESENCE DES ADULTES AUPRES DES ENFANTS (SOUS-EFFECTIFS, TAUX D'ENCADREMENT INSUFFISANT ...) :</b>	<b>56</b>
3.2.1	<i>Des professionnels interrogent leurs syndicats et associations professionnelles sur la réglementation concernant les taux d'encadrement et les qualifications requises (agent d'entretien qui occupe les fonctions d'un professionnel de la petite enfance) et se demande s'ils engagent leur responsabilité personnelle lorsqu'ils travaillent en dehors des obligations réglementaires :</i>	57
3.3	<b>LES RISQUES DE MALTRAITEMENTS EN LIEN AVEC DES DYSFONCTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS</b>	<b>58</b>
3.4	<b>LES RISQUES DE MALTRAITEMENTS EN LIEN AVEC L'EXIGUITE DES ESPACES INTERIEURS, L'ABSENCE D'ESPACE OU D'ACCES A L'EXTERIEUR ET LA SUROCCUPATION DES CRECHES.</b>	<b>59</b>
3.5	<b>LES PERSONNES AUDITIONNEES PRECISENT QUELQUES POINTS D'ATTENTION POUR LA GESTION DES SUSPICIONS DE MALTRAITANCE, L'INDISPENSABLE DEVELOPPEMENT DE LA CULTURE DE L'ERREUR, L'INFORMATION SYSTEMATIQUE DES PARENTS ET L'ANALYSE DE LA CAPACITE DE LA CRECHE A SOIGNER ET PROTEGER L'ENFANT ACCUEILLI.</b>	<b>60</b>
<b>4</b>	<b>ENQUETE DE LA DGCS AUPRES DES DEPARTEMENT (SERVICES DE PMI) SUR LE SUIVI ET LE CONTROLE DES EAJE ET LA GESTION DES SIGNALEMENTS (PAR LES PROFESSIONNELS) ET RECLAMATIONS (ADRESSEES PAR LES PARENTS) EN LIEN AVEC DES SUSPICIONS DE MALTRAITANCE</b>	<b>61</b>

4.1	LES QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX DEPARTEMENTS PAR LA DGCS ONT PERMIS DE RECUEILLIR L'AVIS DE PLUS DE LA MOITIE D'ENTRE EUX ET LEUR DIAGNOSTIC EST SEVERE EN TERMES D'EVOLUTION DU SECTEUR ET DES RISQUES INHERENTS A LA DEGRADATION GLOBALE DE LA QUALITE. ....	61
4.1.1	<i>Les services de PMI sont témoins de l'évolution des structures ces dernières années et sont amenés à lier la dégradation de la qualité à l'évolution de la réglementation : .....</i>	61
4.1.2	<i>Les services des PMI constatent les difficultés budgétaires de certains EAJE mais repèrent également des choix économiques qui ne privilégient pas la qualité mais la rentabilité.....</i>	62
4.1.3	<i>Les constats de dégradations des locaux sont nombreux et peuvent interférer directement avec la santé des enfants et des professionnels voire être à l'origine d'accident parfois graves. ....</i>	63
4.1.4	<i>Plusieurs départements présentent le contexte de pénurie de professionnels diplômés, de baisse des qualifications des professionnels et directeurs, de dégradation des conditions de travail comme étant à la source d'un turn-over important, des situations d'épuisement des professionnels et de maltraitance des enfants.....</i>	63
4.1.5	<i>Quelques situations à risque et faits de maltraitance sont décrits (recension des éléments cités en réponse à deux questions ouvertes du questionnaire).....</i>	64
<b>5</b>	<b>LES VISITES DE 36 CRECHES CONDUITES PAR LA MISSION ONT PERMIS DE RENCONTRER DES PROFESSIONNELS ET DES PARENTS. LES VISITES ETAIENT ANNONCEES ET N'ETAIENT PAS DILIGENTEES DANS LE CADRE D'INSPECTION D'ETABLISSEMENT. ....</b>	<b>66</b>
<b>6</b>	<b>LES QUESTIONNAIRES ADRESSES AUX PROFESSIONNELS ONT PERMIS DE DRESSER UNE TYPOLOGIE DES FAITS DE MALTRAITANCE DANS LES ETABLISSEMENTS D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT, COMPARABLE A CELLE DE TOUT ACCUEIL DE PERSONNES DEPENDANTES.....</b>	<b>68</b>
<b>ANNEXE 4 :</b>	<b>LES RISQUES POUR LA QUALITE LIES AUX MODALITES DE FINANCEMENT .....</b>	<b>75</b>
<b>1</b>	<b>LA PRESTATION DE SERVICE UNIQUE A MIS SOUS TENSION L'ACCUEIL DES ENFANTS .....</b>	<b>77</b>
1.1	LES REFORMES DE LA PRESTATION DE SERVICE UNIQUE AVAIENT POUR OBJECTIFS D'OPTIMISER L'OCCUPATION DES STRUCTURES ET D'ACCROITRE L'ACCESSIBILITE DU SERVICE POUR LES FAMILLES.....	77
1.2	L'EFFET DE LA TARIFICATION HORAIRE SUR LE VOLUME D'ACTIVITE DES STRUCTURES EST CONTRASTE.....	78
1.3	DU POINT DE VUE DE LA QUALITE, LES MODALITES DE FINANCEMENT ONT EN EFFET CONDUIT A UNE AUGMENTATION DES TACHES ADMINISTRATIVES ET A DES PRATIQUES D'OPTIMISATION DELETERES POUR L'ACCUEIL.....	80
1.4	MALGRE LA HAUSSE DU FINANCEMENT DES HEURES DE CONCERTATION, LA PSU TEND A ABORDER L'ACTIVITE SOUS L'ANGLE UNIQUE DU TEMPS PASSE EN PRESENCE DES ENFANTS, AU DETRIMENT DU TEMPS HORS ENFANT.....	81
<b>2</b>	<b>LE MODELE DU TIERS FINANCEUR SOULEVE DES RISQUES IMPORTANTS DE DEGRADATION DE LA QUALITE .....</b>	<b>82</b>
2.1	LE FINANCEMENT DES CRECHES PAR LES COLLECTIVITES NE PERMET PAS A CE JOUR DE GARANTIR L'EGALITE DE TRAITEMENT DES ENFANTS SUR LE TERRITOIRE.....	82
2.1.1	<i>La contribution des collectivités au financement des crèches associatives est en diminution depuis 10 ans..</i>	82
2.1.2	<i>L'ouverture à la concurrence peut faire craindre, pour les établissements en délégation de service public, une recherche du prix le plus bas préjudiciable à la qualité de l'accueil.....</i>	84
2.1.3	<i>Le financement d'établissements privés par les collectivités devrait être appuyé par un travail approfondi sur le coût de la qualité et sur la rédaction des cahiers des charges.....</i>	85
2.1.4	<i>Le financement des crèches municipales en régie est très inégal selon les territoires.....</i>	86
2.2	LE REGIME DES CRECHES D'ENTREPRISE FAIT COURIR LE RISQUE DE FINANCEMENTS PUBLICS INSUFFISAMMENT ORIENTES VERS LA QUALITE D'ACCUEIL, EN RAISON DE DEPENSES FISCALES PEU PILOTEES .....	89
<b>3</b>	<b>LES MODALITES DE FINANCEMENT DES MICRO-CRECHES PAJE NE PERMET PAS D'OFFRIR DE GARANTIES SERIEUSES DE QUALITE.....</b>	<b>94</b>
<b>4</b>	<b>LES RAPPORTS ENTRE LES FINANCEURS ET LES GESTIONNAIRES DOIVENT GAGNER EN TRANSPARENCE, ET LE CONTROLE DES GROUPES ETRE RENFORCE .....</b>	<b>98</b>
4.1	LES CAPACITES DE SUIVI ET DE CONTROLE DES GROUPES DOIVENT ETRE RENFORCEES.....	99
4.2	LES CAPACITES DE SUIVI ET DE CONTROLE DES MICRO-CRECHES PAJE DOIVENT EGALEMENT ETRE RENFORCEE .....	100
<b>5</b>	<b>LE FINANCEMENT DOIT ETRE SIMPLIFIE ET HARMONISE POUR L'ENSEMBLE DES ETABLISSEMENTS.....</b>	<b>101</b>

<b>PIECE-JOINTE 1 : DGCCRF – ENQUETE MICRO-CRECHES – 1<sup>ER</sup> TRIMESTRE 2021 .....</b>	<b>105</b>
<b>PIECE-JOINTE 2 : DAEI – RESEAU DES CONSEILLERS POUR LES AFFAIRES SOCIALES - PROCESSUS ET MESURES MISES EN ŒUVRE AFIN DE GARANTIR LA SECURITE ET LA BIEN-TRAITANCE DES ENFANTS ACCUEILLIS EN ETABLISSEMENTS D’ACCUEIL DU JEUNE ENFANT (EAJE) .....</b>	<b>113</b>
<b>PIECE-JOINTE 3 : CNAF - RESTITUTION DES RESULTATS DE L’ENQUETE NATIONALE « PENURIE DE PROFESSIONNELS EN ETABLISSEMENTS D’ACCUEIL DU JEUNE ENFANT ».....</b>	<b>149</b>

# ANNEXE 1 : Evolution des dispositions relatives aux taux d'encadrement, aux compétences requises des professionnels chargés de l'encadrement des enfants et des dispositions dérogatoires aux conditions de diplôme ou d'expérience.

Tableau 1 : Evolution des dispositions du code de la santé publique relatives aux taux d'encadrement des enfants accueillis en EAJE depuis 2003

Versions en vigueur depuis 2003	Taux d'encadrement
<b>Décret 27 mai 2003</b>	<p>L'effectif du personnel placé auprès des enfants est d'un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour 8 enfants qui marchent.</p> <p>Par mesure de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment ne doit pas être inférieur à 2.</p>
<b>22 février 2007</b>	<p>L'effectif du personnel placé auprès des enfants <b>présents</b> est d'un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour 8 enfants qui marchent.</p> <p>Par mesure de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment ne doit pas être inférieur à 2.</p>
<b>9 juin 2010</b>	<p>L'effectif du personnel <b>encadrant directement</b> les enfants est d'un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour 8 enfants qui marchent.</p> <p>Par mesure de sécurité, l'effectif du personnel <b>encadrant directement</b> des enfants à tout moment ne doit pas être inférieur à 2. <b>Les Micro-crèches ne sont soumises à cette obligation que lorsqu'elles accueillent 4 enfants ou plus.</b></p>
<b>Décret 30 août 2021</b>	<p>Toute crèche collective assure la <b>présence auprès des enfants effectivement accueillis</b> d'un effectif de professionnels :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• soit d'un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas et d'un professionnel pour 8 enfants qui marchent ;</li> <li>• <b>soit d'un professionnel pour 6 enfants.</b></li> </ul> <p>Par mesure de sécurité, l'effectif du personnel présent auprès des enfants à tout moment ne doit pas être inférieur à 2. Les Micro-</p>

	<p>crèches ne sont soumises à cette obligation que lorsqu'elles accueillent 4 enfants ou plus.</p> <p><b>Pendant les sorties hors de l'établissement, l'effectif du personnel placé auprès du groupe d'enfants participant à la sortie doit garantir un rapport d'un professionnel pour 5 enfants et ne doit pas être inférieur à deux, sauf pour les micro-crèches qui ne sont soumises à cette obligation que lorsqu'elles accueillent 4 enfants ou plus.</b></p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

*Code de la santé publique – analyse et présentation réalisées par la mission*

Tableau 2 : Evolution des dispositions relatives aux compétences requises pour les professionnels chargés de l'encadrement des enfants en EAJE depuis 2003

<b>Versions en vigueur depuis 2003</b>	<b>Compétences requises hors dérogation</b>
<b>Arrêté du 26 décembre 2000 et décret 27 mai 2003</b>	<p>Les personnels chargés de l'encadrement des enfants doivent être des puéricultrices, des EJE, AP, des infirmiers ou des psychomotriciens et pour <b>50%</b> au plus de l'effectif des titulaires ayant une qualification définie par arrêté qui doivent bénéficier d'une expérience ou d'un accompagnement.</p> <p>Les <b>personnels diplômés et les titulaires d'un CAP</b> (petite enfance ou CAP accompagnant éducatif petite enfance) <b>doivent représenter au moins les trois quart de l'effectif total</b> des personnels chargés de l'encadrement des enfants</p>
<b>9 juin 2010</b>	<p>Les personnels chargés de l'encadrement des enfants doivent être des puéricultrices, des EJE, AP, des infirmiers ou des psychomotriciens et pour <b>60%</b> au plus de l'effectif des titulaires des titulaires ayant une qualification définie par arrêté qui doivent bénéficier d'une expérience ou d'un accompagnement</p>
<b>Décret 30 août 2021</b>	<p><b>L'effectif moyen annuel</b> du personnel chargé de l'encadrement des enfants doivent être des puéricultrices, des EJE, AP, des infirmiers ou des psychomotriciens et pour 60% au plus de l'effectif des titulaires des titulaires ayant une qualification définie par arrêté qui doivent bénéficier d'une expérience ou d'un accompagnement</p>

*Source : Code de la santé publique – analyse et présentation réalisées par la mission*



Tableau 3 : Evolution des dispositions dérogatoires aux conditions de diplôme ou d'expérience

Versions en vigueur depuis 2000	Dispositions dérogatoires
Arrêté du 26 décembre 2000	A titre exceptionnel, des dérogations aux conditions de diplôme ou d'expérience peuvent être accordées en faveur d'autres personnes, en considération de leur formation ou de leur expérience auprès des enfants et du contexte local.
Arrêté du 29 juillet 2022	<p>A titre exceptionnel, dans un contexte local de pénurie de professionnels, des dérogations aux conditions de diplôme ou d'expérience peuvent être accordées en faveur d'autres personnes, en considération de leur formation, leurs expériences professionnelles passées, notamment auprès d'enfants, leur motivation à participer au développement de l'enfant au sein d'une équipe de professionnels de la petite enfance et de leur capacité à s'adapter à un nouvel environnement professionnel.</p> <p>Le nombre de personnes en parcours d'intégration <b>de manière simultanée ne peut excéder une personne</b> par EAJE. Dans les très grandes crèches, ce plafond est porté à deux.</p>

Source : Code de la santé publique – analyse et présentation réalisées par la mission

## ANNEXE 2 : Qualité de l'accueil

[1] La mission a constaté, au cours de ses investigations, un niveau particulièrement variable de qualité dans les établissements. Le secteur des crèches est marqué par une forte hétérogénéité, tant pour ce qui concerne la qualité du bâti et de l'organisation intérieure de l'espace que pour la structuration des projets pédagogiques, la formation du personnel ou la mise en œuvre des principes les plus adaptés aux besoins de l'enfant.

[2] Pour conduire son évaluation, la mission a retenu la distinction fondamentale de la qualité structurelle et de la qualité des processus :

- La qualité structurelle correspond au respect par l'établissement des normes en termes d'hygiène et de sécurité, de niveau du personnel ou de taux d'encadrement. Cette qualité structurelle est l'objet principal des contrôles de la PMI tels qu'ils se pratiquent à l'heure actuelle ;
- La qualité des processus correspond aux processus mis en œuvre pour répondre au sein de l'établissement aux besoins de l'enfant, qu'il s'agisse de son éveil ou, en particulier pour le plus jeune âge de sa sécurisation affective. Faute de référentiels et de curriculums consensuels au niveau national, l'évaluation de cette qualité ne peut s'apprécier qu'au regard des principes communément admis par la communauté scientifique, sans pouvoir être pleinement déclinée dans des pratiques pédagogiques.

### **1 La notion de qualité s'est progressivement structurée dans le champ de la petite enfance, mais les connaissances scientifiques qui fondent la compréhension des critères de qualité tardent à infuser dans le secteur**

[3] La mission expose dans le corps du rapport les grands développements scientifiques qui ont accompagné l'émergence de la réflexion sur la qualité de l'accueil, et sur l'approche pédagogique dans l'accueil du jeune enfant.

[4] Sur le plan institutionnel, un certain nombre de démarches ont marqué la réflexion actuelle sur les critères de qualité :

- Le rapport Giampino a dégagé les principes fondamentaux qui permettent d'assurer un accueil de qualité, en adoptant une conception très large des besoins de développement de l'enfant sur son lieu d'accueil, et en se centrant sur l'enfant. Cette démarche ne conduit pas à secondariser la place des parents dans le dispositif, mais au contraire à penser à partir de l'enfant la nécessité d'un modèle de co-éducation. Ce rapport a conduit à l'élaboration d'une charte de qualité à valeur réglementaire<sup>1 2</sup>;

---

<sup>1</sup> Arrêté du 31 août 2021 créant un référentiel national relatif aux exigences applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant en matière de locaux, d'aménagement et d'affichage

<sup>2</sup> Sylviane Giampino, Texte cadre pour refonder l'accueil du jeune enfant Dans Spirale 2019/4 (N° 92), pages 129 à 139 , <https://www.cairn.info/revue-spirale-2019-4-page-129.htm>

- Ce rapport a été suivi du rapport 1 000 premiers jours<sup>3</sup> qui a recueilli un large consensus sur les besoins du jeune enfant. Le rapport a notamment dégagé les critères fondamentaux d'un accueil collectif de qualité, sur le plan du taux d'encadrement, du niveau de formation et de qualification des professionnels, et sur le plan de la gouvernance ;
- L'ensemble de ces principes ont également été déclinés dans la vie quotidienne des établissements par le développement de labels<sup>4</sup> et de certifications<sup>5</sup> qui s'attachent à évaluer les moyens mis en œuvre pour permettre l'application de ces principes.
- Pour l'essentiel, ces critères ont été repris des démarches conduites par les organisations internationales, aussi bien au niveau de l'Union européenne (démarche Eurydice) qu'au niveau de l'OCDE (Starting strong)<sup>67</sup>. Ces études ont en effet dégagé des critères structurels permettant de contribuer à un accueil de qualité : professionnels hautement qualifiés, gouvernance intégrée, haut niveau de formation continue et de réflexion sur les pratiques, taux d'encadrement. A noter que la France occupe sur ces critères une place intermédiaire, avec une gouvernance faiblement intégrée aussi bien sur le champ des 0-3 ans que sur la prise en compte globale des 0-6 ans, une qualification des professionnels de niveau variable, et un taux d'encadrement qui n'est pas au niveau des meilleurs standards européens (1 pour 4 en Allemagne, 1 pour 3 en Suède ou en Norvège etc.), alors même que la France est au premier rang des pays de l'OCDE pour les dépenses de la politique familiale<sup>8</sup>, et que la France était précurseur dans le champ de la petite enfance comme du travail des femmes, et a constitué un modèle pour la plupart des pays européens. La France s'est en effet engagée de façon précoce dans la construction d'une offre d'accueil qui permette de promouvoir l'égalité professionnelle entre les sexes, et a été à l'avant-garde dans les années 1980 de la réflexion sur les besoins de l'enfant. Cette avance a été en grande partie perdue au regard d'autres pays européens qui se sont engagés de façon bien plus tardive dans cette politique mais ont réussi à déployer une dynamique plus structurée au cours des dernières décennies.

[5] Sur le plan des besoins de l'enfant, quelques principes fondamentaux sont ressortis l'ensemble de ces démarches :

- La prise en compte de l'enfant comme une personne, vulnérable et dépendante, qui ne peut être manipulée comme un objet de soin, mais doit être considérée comme un sujet de relation<sup>9</sup>. Ceci implique que les gestes réalisés pour soulever, changer, moucher, alimenter l'enfant ne doivent pas relever de pratiques de forçage. Un tel principe suppose que le professionnel soit présent à l'enfant et en relation avec lui pour le manipuler en respectant sa dignité<sup>10</sup>. Il ne se

---

<sup>3</sup> <https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-1000-premiers-jours.pdf>

<sup>4</sup> Quelques labels : label parental 1CEPP ; EcoloCrèche ; la belle crèche ; crèche bientraitante ; ELSA ( babilou)

<sup>5</sup> Certification Engagement de service Certi'Crèche (Afnor)

<sup>6</sup> <https://www.alliance-enfance.ch/post/21-07-14-ocde-starting-strong-qualite-dans-les-processus-eaja?lang=fr>

<sup>7</sup> <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f47a06ae-en/index.html?itemId=/content/publication/f47a06ae-en>

<sup>8</sup> <https://data.oecd.org/fr/social/exp/depenses-publiques-en-prestations-familiales.htm>

<sup>9</sup> OMS « LES SOINS ATTENTIFS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE, un cadre pour aider les enfants à survivre et à s'épanouir afin de transformer la santé et le potentiel humain » 5 composantes dont l'opportunité pour l'apprentissage précoce. <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272606/WHO-FWC-MCA-18.02-fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>10</sup> Anne-Marie Fontaine, L'observation professionnelle des jeunes enfants - Un travail d'équipe. Ed Ph Duval 2016

matérialise pas seulement dans des recettes pédagogiques (dire à l'enfant ce qu'on va lui faire), mais suppose de façon plus large que l'enfant soit pris en compte dans son individualité et sa sensibilité au moment où on prend soin de lui<sup>11</sup> ;

- Le respect du rythme de l'enfant. Le tout-petit n'est pas encore en mesure de s'intégrer à un ordre temporel collectif, notamment sur le plan du sommeil et de l'alimentation. Un accueil de qualité devrait par conséquent permettre d'assurer à chaque enfant des temps de veille et de sommeil selon ses propres cycles, et une alimentation autant que de besoin ;
- La motricité libre : l'enfant doit pouvoir découvrir son environnement par le mouvement, développer ses capacités motrices et ne pas être placé dans une position qu'il ne peut pas encore tenir par lui-même. Ces principes ont plusieurs implications dans l'accueil collectif : ils ont d'une part conduit à délaissier les objets qui permettaient de tenir l'enfant assis ou debout avant qu'il ait acquis la compétence de la marche ou de la tenue du corps (trotteuse, transat etc.), et à libérer l'espace pour permettre à l'enfant d'exprimer son énergie motrice. Cette préoccupation est particulièrement vive pour les enfants en première phase d'apprentissage de la marche (autour de 1-2 ans, généralement inclus au sein des EAJE dans les groupes des « moyens ») : en effet, les enfants n'ont pas encore à cet âge une capacité d'équilibrer leur corps, étant donné la disproportion du poids de la tête avec le reste du corps, et ont donc beaucoup plus de difficulté, pour tenir cet équilibre, à marcher qu'à courir. L'espace d'accueil doit par conséquent être pensé pour permettre cette mobilité, et protéger des nourrissons qui pourraient être accueillis dans le même espace ;
- L'accompagnement à l'autonomie : l'évolution de la réflexion éducative a conduit à considérer que le développement et l'apprentissage de l'enfant impliquaient de ne pas faire à sa place, mais de l'accompagner dans l'acquisition des compétences (alimentation, propreté, gestes du quotidien etc.) Un tel principe a des implications en termes de formation des professionnels, mais aussi en termes de temps : il suppose en effet que la prise du repas puisse être suffisamment longue pour que l'enfant ait le temps de s'alimenter par lui-même (selon son âge), tandis qu'un rythme plus contraint oblige les professionnels à nourrir l'enfant. Il suppose également que les enfants puissent, dès qu'ils le peuvent, avoir accès d'eux-mêmes aux espaces de toilette et de sommeil, ainsi qu'aux jeux et objets transitionnels. C'est cette perspective qui a notamment alimenté les réflexions sur les lits au sol, en remplacement des lits à barreaux, qui permettent aux enfants de se lever et de se coucher d'eux-mêmes ;
- L'intention pédagogique centrée sur l'éveil de l'enfant et l'accompagnement de ses expérimentations, dans des milieux divers : les recherches sur l'enfant ont permis de comprendre que le tout-petit se situait dans une démarche d'expérimentation pour structurer sa compréhension du monde et de ses lois. L'intention pédagogique des professionnels a de ce fait pour ambition d'observer l'enfant pour comprendre ce qu'il est en train de faire et d'expérimenter, et d'accompagner et de stimuler sa démarche. Ceci implique notamment de le mettre dans une richesse de milieux et d'expériences (espace extérieur, rapport aux différentes matières etc.) L'observation des enfants devrait également permettre de repérer les éventuelles difficultés de développement de l'enfant, pour orienter si nécessaire vers un diagnostic médical ;
- La co-éducation et la construction d'un environnement sécurisé (périodes de familiarisation, pratiques de transmission etc.) : la construction d'un environnement sécurisé constitue un principe fondamental de la qualité d'accueil, et implique de construire entre l'enfant et le

---

<sup>11</sup> Héloïse Junier. Guide pratique pour les pros de la Petite Enfance. Dunod 2018

professionnel un lien affectif et des rapports individuels de qualité<sup>12</sup>. Cette conception va à rebours de doctrines qui ont pu prévaloir à la fin du XXe siècle et qui préconisaient la « juste distance » des professionnels vis-à-vis des enfants accueillis, cette juste distance ayant pu conduire dans ses excès à proscrire les contacts physiques affectueux entre le professionnel et l'enfant (portage, câlins etc.) Il suppose également que le professionnel ait le temps d'avoir des interactions individuelles de qualité avec l'enfant, tant pour sa sécurisation que pour le développement de ses compétences linguistiques. En effet, le tout-petit n'est pas en mesure de recevoir l'attention portée au groupe, et ne comprend que ce qui se rapporte à lui et qui lui est adressé individuellement ;

- Par ailleurs, la construction d'un environnement sûr requiert une pleine implication des parents<sup>13</sup>. De ce point de vue, la période de familiarisation a pour objectif prioritaire de sécuriser le parent vis-à-vis de l'accueil de son enfant, et par conséquent de permettre au parent de transmettre son sentiment de sécurité à l'enfant, et d'ouvrir la possibilité de l'attachement vers une autre figure que les figures parentales. La sécurité de l'enfant implique également une cohérence entre le travail des professionnels et l'éducation en milieu familial.

[6] Néanmoins, ces connaissances n'ont pas été entièrement traduites dans la politique d'accueil du jeune enfant :

- Du point de vue de la politique publique, les 15 dernières années ont malgré tout été marquées par un accent mis de façon prioritaire sur la croissance de l'offre et l'adaptation de l'offre aux besoins des familles, dans un objectif politique d'égalité entre les femmes et les hommes et de conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle. Les démarches conduites par l'administration en témoignent : l'ensemble des organes de pilotage retiennent le nom de « service aux familles », les études de masse de la DREES se concentrent exclusivement sur l'adaptation de l'offre aux besoins des parents, et la question de la qualité n'est l'objet d'aucun pilotage au niveau national. Les financements sont indifférents à la qualité de service (voir chapitre financement). La qualité est comprise en termes d'accès au service, et l'agrément de l'établissement en termes de conformité aux normes, ces normes n'étant par ailleurs pas au niveau des connaissances scientifiques sur le développement de l'enfant (voir *infra*).
- Les fondements scientifiques de ces démarches restent insuffisamment diffusés dans la formation initiale comme dans la formation continue des professionnels (voir *infra*, et chapitre formation). Ceci peut conduire au fait que les principes de qualité deviennent des recettes appliquées de façon rigide et protocolisée sans que le sens de l'activité soit pleinement intériorisé. Par ailleurs, la charte d'accueil du jeune enfant, qui a posé un premier cadre pour la diffusion de ces principes, est très peu connue du secteur, et n'est même pas diffusée sous un format accessible pour le grand public.

---

<sup>12</sup> Joanna Smith Le GRAND livre des 1000 premiers jours de vie - Développement - Trauma - Approche thérapeutique Paru le 22 septembre 2021

<sup>13</sup> Josette Serres, , Premier accueil, première rencontre : Une question de liens, édition Ph Duval (2022)

## Enquête IGAS auprès des directeurs et des professionnels des crèches

### La charte nationale pour l'accueil du jeune enfant

#### Pour les directeurs répondants (5275 réponses):

Deux directeurs sur trois (73%) ont affiché la charte nationale au sein de la crèche et 53% estiment que les professionnels de leur établissement connaissent les 10 principes (affiche). 40% ont actualisé le projet d'établissement en la prenant en compte et 38% projettent de le faire dans l'année à venir. Ils ne sont que 17% à la remettre aux parents des enfants accueillis. La charte n'est publiée dans son exhaustivité qu'à travers l'arrêté du 31 août 2021 et seulement 13% des directeurs pensent que les professionnels en ont connaissance

#### Pour les professionnels répondants (12 545 réponses) :

43% précisent que la charte est affichée dans les locaux ; 25% connaissent les 10 principes mais n'ont pas lu la charte sous son format complet ; 20% savent qu'elle a servi ou va prochainement être prise en compte pour l'actualisation du projet pédagogique ; 17% n'en ont pas encore pris connaissance et 12% ne savent pas ce qu'est la charte nationale pour l'accueil du jeune enfant.

#### **Verbatim :**

« La charte Nationale a fait l'objet d'un travail en équipe au cours d'une journée pédagogique »

« Le projet éducatif vient d'être réécrit en s'inspirant de la charte nationale. Plusieurs projets spécifiques sont portés par l'équipe : Makaton, espace sensoriel, Montessori, sortir en tout temps »

« Nous avons refait le PE en nous appuyant sur la Charte mais nous avons trouvé l'exercice compliqué car plusieurs points se rejoignent. »

« Pour pouvoir tout appliquer il faut du temps pour penser ses pratiques, monter des projets, du personnel pour les réaliser... »

« Plus de bébés accueillis, moins de personnel, moins de personnel formé, pas de temps dédié à la réflexion, des normes sans cesse réduites pour faire du chiffre ! Mais la qualité, où est-elle passée ? A une époque où nous avons une somme de connaissances incroyable sur le jeune enfant, les gouvernements prennent des décisions qui vont à l'inverse de toutes ces connaissances ! »

« Le temps actuellement est précieux pour être auprès des enfants. La charte sera un sujet quand nous serons assez de professionnelles présentes et quand le taux de diplômées sera à nouveau atteint avec une équipe plus stable et en CDI. »

« Merci de m'expliquer comment nous pouvons appliquer la charte d'accueil du jeune enfant (à laquelle notre réseau de direction a activement participé à la rédaction il y a plus de 10 ans maintenant) alors que les décisions politiques prises vont complètement dans le sens contraire..... ».

« Le projet a été repensé en fonction des 10 principes de la charte l'année dernière. Nous sommes dans un projet de labellisation écolo-crèche et travaillons beaucoup autour de cet axe également en lien avec la charte nationale »

- Enfin, ces démarches ont eu tendance à survaloriser l'accueil collectif en se fondant sur une évaluation du développement intellectuel de l'enfant et son accès au langage beaucoup plus que sur son développement affectif. Or l'accueil collectif, en particulier lorsqu'il est de qualité dégradée, peut conduire à des effets nettement préjudiciables au développement affectif et à la construction d'un lien d'attachement sécurisé. Les recherches en neurobiologie ont montré que ces effets étaient particulièrement perceptibles pour les enfants très jeunes, les enfants de sexe masculin et les enfants qui sont l'objet d'un maternage familial de qualité, moins susceptible de les préparer à la gestion de la séparation. Cette question a par ailleurs été insuffisamment pensée en fonction des tranches d'âge, l'accueil collectif ayant une portée entièrement

différente pour un nourrisson, un enfant de plus de 8 mois capable d'attention conjointe, un enfant de 18 mois engagé dans l'imitation des pairs, et un enfant de plus de 2 ans capable d'élaboration imaginaire avec les autres enfants du groupe (voir *infra*).

## 2 La qualité effective d'accueil dans les établissements est très hétérogène

### 2.1 Les conditions d'accueil sont disparates et laissent apparaître des inégalités très marquées entre territoires et gestionnaires

[7] Il est illusoire de vouloir diffuser des principes de qualité lorsque les conditions matérielles et l'environnement des établissements ne permettent pas de répondre aux besoins fondamentaux de l'enfant. Par conséquent, le travail sur la qualité suppose en premier lieu que les établissements disposent des marges de manœuvre budgétaires pour engager les éventuelles rénovations nécessaires sur le bâti, faire évoluer les aménagements intérieurs en cohérence avec les principes de développement de l'enfant (décloisonnement des espaces, alternance d'espaces de motricité et d'espaces d'intimité, proximité de l'espace de vie et de l'espace de toilette etc.), acquérir du matériel pédagogique et des jeux en quantité suffisante, et proposer aux enfants une alimentation de qualité et de quantité satisfaisantes. Cet aspect n'est à ce jour pas garanti dans l'ensemble des établissements et pour l'ensemble des gestionnaires, les financements étant très inégaux entre territoires, en particulier pour les établissements publics et associatifs (voir partie financements). Par conséquent, la mission considère que la priorité d'orientation des financements doit dès lors reposer dans la consolidation des structures existantes, et que les crédits des fonds de la branche famille doivent être consacrées de façon bien plus importante à la remise en état et à l'équilibre budgétaire des établissements qui le nécessitent. L'objectif d'augmentation de l'offre d'accueil ne peut être un objectif raisonnable si l'offre existante voit sa qualité se dégrader, voire que les difficultés budgétaires conduisent dans les années à venir à la faillite de nombreux établissements associatifs et communaux. Les évolutions constatées sur la dernière COG démontre que la création de places n'est pas compensée par les fermetures au sein des établissements PSU, et que la dynamique suivie conduit par conséquent à une diminution du nombre global de places. Le retour à une trajectoire saine tant sur le plan de la qualité d'accueil que sur le plan du redressement quantitatif de l'offre requiert donc une évolution globale des fléchages budgétaires.

[8] En effet, les investigations conduites par la mission lui ont permis de constater de très grands écarts au sein du territoire et entre gestionnaires. Si certains établissements bénéficient d'espaces pensés pour les besoins des enfants comme des professionnels, et présentant des conditions d'hygiène, de confort et d'agrément esthétique qui assurent un environnement de qualité pour les enfants et les adultes, d'autres sont dans un état de vétusté et de dégradation parfois avancé, ne disposent pas du matériel adéquat pour les enfants, et ne sont pas construits de façon à assurer une prévention suffisante des nuisances (bruit, chaleur, lumière...). Deux types d'établissements doivent susciter une vigilance particulière :

- Des établissements publics ou sous financement public (délégation de service public, subventions...) vieillissants, qui ne reçoivent pas les budgets nécessaires à leur rénovation, notamment en raison d'un désengagement des collectivités et des règles rigides du co-financement (voir partie financements) ;

- Des micro-crèches installées en vitrine dans les rues des métropoles, dans des espaces initialement conçus pour être des espaces commerciaux. Ces établissements présentent des conditions de vie en termes d'aération et de luminosité qui posent question : en particulier, la situation de ces crèches en vitrine conduit à flouter les vitres, et à accroître le confinement des enfants en ne leur offrant aucune perspective visuelle sur l'extérieur.

### **Enquête IGAS auprès des directeurs et des parents**

#### **Etat du bâti des crèches (enquête auprès des responsables d'établissement)**

##### **Pour les parents répondants :**

66% des parents sont tout à fait d'accord pour affirmer que la crèche fréquentée par leur enfant est en bon état et bien entretenue. 3% les trouvent accueillants et chaleureux et seulement 56% suffisamment grand pour que leur enfant puisse jouer, bouger, courir

##### **Pour les responsables de crèches répondants**

Pour 61% des 5275 directeurs et référents techniques des crèches ayant répondu au questionnaire, l'ouverture de leurs crèches se situe durant les 20 dernières années (entre 2001 et 2022).

##### **Verbatim :**

##### **Vétusté et dégradation du bâti**

« Les locaux sont petits et vétuste. Aucuns travaux depuis 30 ans »

« Nouveaux locaux depuis 2009 nouvelle crèche qui se dégrade au niveau des **peinture qui s'émiette** et que les enfants peuvent mettre à la bouche »

##### **Surfaces insuffisantes**

« Sorties quotidiennes afin d'éviter que les 20 enfants (+10 % donc 22 plusieurs fois/semaine) +4 adultes se retrouvent enfermés dans 70 m<sup>2</sup> »

« Une unité de 44 m<sup>2</sup> pour 15 enfants et 4 adultes »

« Une seule pièce dédiée aux repas, activités motricité, manuelles, jeux enfants, les repas, les temps calmes, les comptines tout se passe dans la même pièce !! »

« 20 enfants dans une pièce de 60 m<sup>2</sup> : bébés, moyens et grands. Cela crée un niveau sonore assez élevé.

##### **Dortoirs trop exigus ou inexistant**

« Pas de dortoirs, les lits sont dans les salles y compris chez les bébés».

« Les 2 dortoirs (grands et bébés) sont petits au point que les professionnelles ont du mal à s'installer auprès des enfants pour les aider à s'endormir et au point que si le nombre de "grands" est supérieur au nombre de lits disponibles dans le dortoir qui leur est dédié, certains sont obligés de repasser dans le dortoir des bébés et, donc, dans des lits à barreaux. »

« Les chambres des enfants sont à chaque fois à l'étage et impliquent de nombreux allers retours entre les 2 niveaux donc l'escalier est emprunté de nombreuses fois. »

« Les dortoirs sont situés à l'autre bout de la salle de vie. La table change est situé à l'autre bout des dortoirs. Les enfants doivent traverser toute la pièce de vie pour accéder aux dortoirs.

Nombre de dortoirs insuffisants par rapport au nombre d'enfants. (40 enfants) »

##### **Des crèches au-dessus des normes et confortables :**

« Bâtiment neuf inauguré en 2020. Expression bois très importante -bâtiment passif, bien pensé (acoustique - déplacements efficients au sein de la structure - espace bien défini et en nombre suffisant, lumière naturelle, espaces verts ombragés en extérieur) »



« Superficie générale confortable (+ de 140 m<sup>2</sup>) pour accueillir 10 enfants au maximum, beaucoup de luminosité naturelle (baies vitrées sur parc arboré), climatisation efficace si besoin. Locaux très bien aménagés, déco, mobilier, jeux et jouets de qualité.»

« Nous avons la chance d'avoir une grande crèche :975 m<sup>2</sup> pour 65 berceaux et 1000 m<sup>2</sup> en extérieur avec des jardins pour chaque section : bébé, moyen et grand »

## 2.2 Le niveau de réflexion pédagogique des établissements est inégal et risque de pâtir d'approches stéréotypées et peu appropriées par les équipes

[9] La construction des projets d'établissements fait dans l'ensemble montre d'une réflexion vivante sur les principes d'éveil et de développement de l'enfant. Les principes de respect du rythme individuel, de la motricité libre ou de l'attention sont largement diffusés, et entrés dans la culture des professionnels, notamment dans la formation initiale et continue. Par ailleurs, les remontées des enquêtes font apparaître que les équipes participent à la construction et à l'actualisation du projet pédagogique : 89 % des directeurs répondants à l'enquête estiment que cette participation est effective, et 53 % considèrent que le degré de réflexion pédagogique est dans l'établissement est élevé.

[10] Néanmoins, la difficulté à organiser des temps d'équipe et le turn-over peuvent mettre à mal la faculté des établissements à nourrir le recul des professionnels et la réflexion sur les pratiques.

[11] Par ailleurs, la constitution de grands réseaux, qu'ils soient associatifs ou du secteur marchand, favorise la diffusion de projets qui ne sont pas pensés spécifiquement pour l'établissement, et risquent donc de ne pas informer en profondeur les pratiques des équipes. Les PMI entendues par la mission relèvent que de nombreux projets présentés pour l'agrément ne sont pas construits au regard de l'architecture et de l'aménagement de l'établissement, ou du profil des équipes, et peuvent donc relever de discours stéréotypés sur les besoins de l'enfant, sans déclinaison concrète. Un nombre significatif de ces projets recourent à des pédagogies connues du grand public (Montessori, bilinguisme...), mais ces références peuvent avoir valeur d'arguments commerciaux plus que d'une approche collectivement pensée par les professionnels. Au cours de ses investigations, la mission a ainsi visité plusieurs établissements se présentant comme des « crèches bilingues », dans lesquelles aucun professionnel ne parlait de langue étrangère. Le bilinguisme pouvait soit être purement déclaratif et ne correspondre à aucune pratique réelle de l'établissement, soit consister dans le fait de faire entendre aux enfants des enregistrements audio de mots anglais. Dans son enquête relative au secteur des micro-crèches, la DGCCRF avait déjà relevé le caractère mensonger des activités et références pédagogiques listées dans les projets d'un certain nombre d'établissements.

[12] L'application de ces pédagogies peut par ailleurs se rigidifier au point d'entraver la qualité de l'accueil plutôt que de la soutenir. Les principes deviennent des lors des protocoles qui ne correspondent pas aux moyens dont disposent les équipes, et qui produisent donc des effets préjudiciables aux enfants accueillis. Ainsi, la mission constate dans un établissement qu'au nom de la pédagogie Loczy, qui prescrit un temps d'accompagnement individuel pour le repas de l'enfant et un accès libre aux espaces de sommeil, les lits doivent être installés puis retirés au sein de la section (faute d'espace suffisant), et contraignent donc tous les enfants à dormir et se réveiller à la même heure. L'accompagnement individuel de deux enfants à tour de rôle pour le repas conduit quant à lui à négliger le reste du groupe, laissant des enfants en pleurs et frustrés dans leur demande d'alimentation, à un âge où ils n'ont pas encore la capacité de gérer ce type de frustration. De la même façon, l'application rigide du principe de référence pouvait conduire à interdire à tout autre

professionnel que le référent de porter ou d'avoir des contacts physiques avec l'enfant. Dans un autre établissement, la pédagogie Montessori conduisait à des pratiques tout à fait contraires à l'esprit même de la démarche, en contraignant les enfants à des activités protocolisées et ritualisées au sein d'un espace visité à heure fixe.

[13] Par ailleurs, selon les chercheurs entendus par la mission, le fondement scientifique des approches défendues n'est pas établi, et est en tout état de cause peu approprié par les professionnels. Ainsi, les pédagogies Montessori et Loczy relèvent selon ces chercheurs de l'histoire de la pensée pédagogique, et paraissent aujourd'hui en décalage avec les acquis de la recherche. La mission ne dispose pas de l'expertise pour porter sur ces questions un constat définitif, mais souligne à quel point le renforcement du lien entre la recherche, les instituts de formation et les établissements constitue un objectif prioritaire du secteur de la petite enfance (voir chapitre formation).

### 2.3 L'architecture et l'organisation de certains établissements ne permettent pas de répondre aux besoins de l'enfant

[14] La taille des groupes peut être excessive et ne pas répondre aux besoins des plus jeunes enfants, qui ne sont pas en mesure de traiter les informations sociales à la même vitesse qu'un adulte, et ont besoin d'un univers tranquille et cohérent pour s'éveiller et se développer. L'immersion du tout-petit dans un groupe de 25 enfants, comme la mission a pu le constater dans certains établissements visités, est incompatible avec un tel principe, et constitue un environnement surstimulant, qui confronte le jeune enfant à une masse d'informations qu'il n'est pas en mesure de traiter. La taille excessive de ces groupes conduit par ailleurs à des nuisances sonores pour le personnel comme pour les enfants. Plusieurs professionnels signalent dans les enquêtes qu'à la demande de la médecine du travail, des bouchons d'oreille spécifiques ont été moulés pour prévenir les troubles d'audition chez les adultes. Néanmoins, une telle situation doit faire craindre des nuisances plus marquées encore pour l'enfant, dont l'ouïe est plus fine que celle des adultes, et peut favoriser l'agitation et des perturbations dans le sommeil.

#### **Enquête IGAS auprès des directeurs et des professionnels des crèches**

##### **Nuisances sonores**

##### **Pour les responsables de crèches répondants**

53% des responsables de crèches relèvent des niveaux sonores trop élevés pour les adultes et les enfants, ce problème est plus fréquent dans les multi-accueils (60%) et les crèches publiques (61%), les micro-crèches sont moins touchées (36%) même si ce taux reste important.

##### **Pour les professionnels répondants**

85% des professionnels répondants relèvent un niveau sonore trop élevé dont 33% tous les jours, dans l'ensemble des sections

##### **Verbatim :**

##### **Insonorisation insuffisante des dortoirs :**

« Les dortoirs ne sont pas assez insonorisés. » « Le niveau sonore trop élevé est dans les dortoirs car ils sont collés à la pièce de vie donc ils peuvent être réveillés à cause de ça. » « Les dortoirs doivent être mieux isolée du bruit sonore de la salle de vie. » « Isolation phonique inexistante entre les dortoirs et la salle de vie. »

## **Crèches sonores**

« Ancienne crèche qui résonne énormément, un niveau sonore important en particulier au moment des repas chez les bébés, et plus encore chez les moyens et grands »

« Des grandes pièces avec beaucoup de fenêtres ce qui amplifie considérablement la nuisance sonore et des plafonds hauts. Demande faite pour des panneaux acoustiques mais trop onéreux. »

« Architecture modernes, pas très fonctionnelle, le niveau sonore est très élevé. »

« Nous manquons de pièce pour séparer les groupes d'enfants permettant une diminution des décibels et une meilleure prise en charge des enfants. »

« La haute hauteur sous plafond provoque une augmentation du volume sonore. Même quand les enfants sont calmes »

« L'atrium ou espace de motricité est conçu avec un toit cathédrale sonore »

« Actuellement nous sommes dans des "Algeco" vieux de 30 ans en métal sans vestiaire, sans salle de repos, sonore et mal isolés »

« C'est un bâtiment neuf dont les pro n'ont jamais été consulté et très peu adapté aux enfants de moins de trois ans pour laquelle la PMI ne signale que très peu de chose chaque année dans le compte rendu de leur visite annuelle. Une étude sonore est en train d'être réalisée à ma demande auprès de la médecine préventive. »

« Niveau sonore = VMC qui fait un bourdonnement incessant »

## **Niveaux sonores élevés en lien avec le nombre d'enfant accueilli par unité de vie :**

« L'espace n'est pas adapté pour accueillir 32 enfants dans une seule salle séparée seulement par une barrière. Le niveau sonore est alarmant et le groupe reste sourd à nos demandes »

« Le niveau sonore de la pièce reste très élevé car tous les enfants vivent dans la même salle de vie qui est cloisonné par un meuble bas. (40 enfants) »

« La crèche a pu obtenir l'augmentation de l'agrément à 12, ce qui était difficilement envisageable pour moi sans espace extérieur (où sont les principes de la Charte d'accueil du jeune enfant ?!) »

« Pas de séparation sonore entre le groupe des bébés et des moyens générant un niveau sonore élevé ».

## **Niveaux sonores élevés en lien avec l'âge des enfants accueillis et l'accueil par âges mélangés**

« Le niveau sonore est très élevé puisque nous sommes avec des enfants de deux mois et demi à deux ans et en début d'année les enfants ont entre deux mois et demi et un an .../...parfois jusqu'à 55. »

« Les espaces d'accueil des enfants sont assez sonores et cela est dû au nombre d'enfants accueillis : 24 maximum par unité de vie et à l'accueil en âges mélangés »

## **Les répercussions sur l'état de santé des enfants et des professionnels**

« Mauvaise insonorisation : perte d'audition avérée du personnel et agitation fréquente du groupe d'enfant à cause du bruit, inapproprié pour les bébés »

« Des difficultés d'audition par moment, de la fatigue, de l'irritabilité tant chez les adultes que chez les enfants. »

« Dans l'autre micro-crèche.../...Le niveau sonore est élevé quand il y a 12 enfants et certains enfants ne sont pas sécurisés car il y a beaucoup de mouvements autour d'eux »

« Nous rencontrons un état émotionnel de stress lié au niveau sonore, ce problème est enfin pris en compte nous attendons l'installation de plaques acoustiques. »

### **Intervention de la médecine du travail/CHSCT et prescription de bouchon d'oreille pour les adultes**

« Pour le bruit les professionnelles sont équipées de prothèses auditives qui réduisent de 15 décibels l'intensité du son. Prothèses faites sur mesure par un prothésiste. Crèche pilote pour ce matériel. »

« Des bouchons d'oreille viennent d'être réalisés pour l'ensemble du personnel pour donner suite à une demande du CHSCT »

« Des bouchons d'oreilles pré moulés ont été proposés aux agents et finalement peu utilisés. »

### **Evolution des pratiques pour minimiser l'impact du niveau sonore**

« La modération des bruits est notre préoccupation actuelle, pour donner suite à la journée d'information proposée par l'ARS (agence régionale de santé) sur la qualité de l'environnement sonore dans les structures »

« Une personne de l'équipe est attentive au niveau sonore, elle alerte si bruit quotidien trop élevé ce qui signifie un réajustement des pratiques : petits groupes, positionnement professionnel ... »

« Le niveau sonore est en effet souvent élevé. Nous y remédions aussi "en posant nos voix" et en nous exprimant plus doucement. »

[15] Ces difficultés peuvent être renforcées quand des groupes d'âge différents cohabitent au sein d'espaces restreints. La mission a pu visiter des établissements où l'espace assurait à la fois des espaces réservés par tranche d'âge pour les moments de la vie intime (sommeil, alimentation, temps calme) et pour de la relation entre enfants de même niveau de compétence, et des espaces décroisés où les groupes d'âge pouvaient entrer en contact les uns avec les autres. Néanmoins, dans d'autres établissements, la mise en contact des différents âges dans un espace unique posait question tant elle nourrissait la vigilance des professionnels vis-à-vis des plus petits, et des contraintes fortes pour les besoins d'expression et de motricité des plus grands. De ce point de vue, l'accueil des enfants en âge mélangé dans les micro-crèches, au sein d'un espace unique parfois réduit, peut poser question. En effet, les micro-crèches sont parfois constituées d'une salle unique, dans laquelle les possibilités de cloisonnement des espaces sont très restreintes.

[16] D'autres éléments peuvent avoir une incidence négative sur le confort de vie :

- De l'enfant, en particulier du point de vue de l'éclairage artificiel, de la chaleur...

### **Enquête IGAS auprès des directeurs et des professionnels des crèches**

#### **Nuisances autres que sonores**

#### **Pour les responsables de crèches :**

49% des responsables de crèches signalent des lumières inconfortables et non modulables, plus fréquemment dans le public (57%) et l'associatif (50%) que dans le privé commercial (31%)

#### **Pour les professionnels des crèches :**

50% des répondants signalent des lumières inconfortables dont 18% à longueur de journée

#### **Verbatim**

#### **Impact des vitrophanies :**

« L'une de nos micro-crèches n'est pas très lumineuse avec beaucoup de vitrophanie et des lumières artificielles allumées toute la journée toute l'année même quand il y a un grand soleil extérieur ».

### **Absence de variateurs de lumière et d'ampoules LED**

« Nos locaux sont alimentés avec des néons dans toutes les pièces et la lumière naturelle y est quasiment inexistante. » ; « La lumière est trop intense, il serait bien d'installer des variateurs »

### **Lumières avec capteur de mouvement dans les pièces de vie et dortoirs :**

« Pas d'interrupteur donc la lumière reste constamment allumée » ;

« Nous avons une lumière qui s'allume automatiquement et qui traverse la fenêtre de surveillance du dortoir des bébés, pouvant gêner leur endormissement. »

### **Absence de fenêtre ou de lumière naturelle :**

« Très peu de lumière naturelle, présence de grosse plaque lumineuse non modulable »

« De plus le bâtiment est récent (2013) mais manque cruellement de lumière naturelle, les lumières sont constamment allumées »

### **Problèmes d'aération, de fenêtres qui ne peuvent s'ouvrir et d'odeurs**

« Dortoirs sans fenêtre problème aération »

« Salle de changes sans fenêtres pour aération »

### **Problèmes de chaleur l'été**

« Gros problème de chaleur l'été, malgré un bâtiment neuf. Cours extérieure plein sud sans ombre naturelle et grande baie vitrée. » ; « Pas de protection extérieurs et intérieurs en cas de fortes chaleurs. »

- Du professionnel. La qualité de vie au travail des professionnels a une incidence directe sur leur capacité à répondre aux besoins de l'enfant, dans la mesure où des équipements adaptés permettent de prévenir l'épuisement physique et psychique de ces professionnels.

## **Enquête IGAS auprès des directeurs et des professionnels des crèches**

### **Des espaces insuffisamment pensés pour les adultes**

#### **Salles de pause et ergonomie du mobilier**

#### **Pour les responsables de crèches**

**Salles de pauses :** 27% des responsables de micro-crèches répondants à cette enquête signalent l'absence de salle de pause versus 15% des directeurs de multi-accueil. Globalement, le parc des crèches associatives (28%) est le plus concernées par ce manque puis les crèches publiques (19%) et les crèches commerciales sont mieux équipées (13% ne disposent pas de salle de pauses).

**Mobilier ergonomique :** 45% des crèches répondantes disposent de 5 des 6 matériels ergonomiques suivants : tabouret à roulette ; fauteuil pour donner le biberon, escalier de table de change, lits avec barrières amovibles, coussins/fauteuils dans les dortoirs, plan rentrant table à langer. Les crèches multi-accueil et les crèches publiques qui sont les mieux équipées. Les crèches associatives sont globalement moins bien équipées. Les fauteuils pour donner le biberon et les coussins/matelas /fauteuil dans les dortoirs font parfois grandement défaut.

#### **Pour les professionnels des crèches**

Salles de pause : 66% des répondants disposent d'une salle de pause permettant de prendre leur repas

Mobilier ergonomique : 44% disposent d'au moins 5 des 6 matériels proposés, 60% des répondants disposent de coussin/matelas/fauteuil dans les dortoirs (pour s'installer auprès des enfants pour les endormir...) et 16% de plan rentrant pour la table de change ( permettant de placer ses pieds sous la table et évitant les lombalgies)

#### Verbatim :

##### **Pas de pièce dédiée / de mobilier pour adulte**

« Pas de table et chaises à hauteur d'adultes et pas de salle de pause, nous mangeons sur le mobilier des enfants dans la salle de vie. »

« Prise de la pause-café dans la salle de jeux en présence des enfants »

##### **Salles de pause de fortune**

« Notre salle de pause est un Algeco qui sert d'insectarium, qui prends l'eau et non isolé. »

« La salle de pause des professionnelles est dans des sanitaires du pole associatif. Cela n'est pas agréable »

Le bureau du directeur fait souvent office de salle de pause (plusieurs fois cité) : « Pas de réelle salle de pause puisque c'est aussi mon bureau... »

« L'office de cuisine en liaison froide fait aussi office de salle de pause pour les agents. »

##### **Impossibilité de prendre des pauses au risque de la sécurité des enfants**

« Le personnel est peu remplacé lors d'arrêt maladie ce qui parfois nous oblige à réduire l'amplitude horaire et/ou le nombre d'enfants accueillis ou à ouvrir de 8 h à 18 h avec 2 agents donc sans pause. »

##### **Matériel ergonomique pour prévenir les troubles musculosquelettique (TMS)**

« Pas d'escalier escamotable pour accéder aux plans de change et pas la place d'en avoir ; un seul fauteuil installé dans toute la crèche pour donner les biberons, superficies bien en-deçà de la réglementation »

« Uniquement des couchages au sols (territoires pour les bébés) occasionnant de multiples arrêts maladies pour problèmes de dos et de genou chez des professionnels jeunes (25 ans en moyenne). »

« Espaces vieux avec des plans de changes abimés sans escalier entrainant des lombalgies chez les professionnels liés au portage des enfants. »

« Projet en partenariat avec un ergonome du Service de Prévention et de Santé au Travail Interentreprises) en lien avec la commune propriétaire des locaux, et la CARSAT pour pouvoir réaménager la salle de change et acheter du matériel diminuant les risques de TMS »

## 2.4 L'approche de la motricité libre

[17] La motricité libre est devenue un principe largement revendiqué dans les discours des professionnels et des gestionnaires ainsi que dans les projets d'établissement. L'idée selon laquelle les jeunes enfants doivent pouvoir exercer leur énergie motrice sans être contraints dans leurs mouvements, et que les postures ne doivent pas être forcées, fait l'objet d'un large consensus dans le secteur de la petite enfance, et inspire toutes les démarches d'accueil. Certains établissements ont notamment pu mettre en place ce principe par le biais d'espaces modulaires, d'une pédagogie de l'itinérance ludique, ou encore de la pédagogie de plein air inspirée des pratiques des pays nordiques.

- 47 % des répondants à l'enquête de l'IGAS indiquent ainsi qu'ils disposent d'un espace fixe et permanent dédié à la motricité, tandis que 36 % peuvent aménager cet espace à certains moments de la journée. Néanmoins, la capacité à moduler l'espace dans les établissements est

inégal : si 54 % des répondants indiquent que les espaces peuvent être cloisonnés et décroisonnés facilement, 18 % ne peuvent procéder à de telles modulations qu'au gré de manipulations lourdes, et 28 % ne sont pas en mesure de le faire dans leur établissement ;

- S'agissant de l'itinérance ludique, qui implique que les enfants puissent se déplacer librement entre des espaces où sont mises à leur disposition différents types d'activité sous l'observation d'un adulte, elle suppose également que les espaces puissent être modulés. De tels projets d'établissements supposent en effet que l'espace puisse répondre aux besoins de mouvement et de contact comme au besoin de temps calmes et d'espaces de retrait. Selon les remontées de l'enquête, 18 % des établissements ne disposent pas d'espace dédié au calme : cet aspect doit constituer un point de vigilance pour les PMI, dans la mesure où il constitue une zone de risque pour la surstimulation et le niveau de stress des enfants.

[18] Néanmoins, le principe de motricité libre est très inégalement appliqué dans les faits. De nombreux établissements, en dépit des pratiques pédagogiques déclarées, requièrent des enfants dans l'espace intérieur un calme qui n'entre pas en cohérence avec les connaissances scientifiques sur le développement de l'enfant. Au cours de ses investigations, la mission a constaté à de nombreuses reprises que les professionnels cherchaient à interdire aux enfants de courir dans l'unité de vie, y compris pour les groupes des moyens (environ 1 à 2 ans), à qui les capacités motrices permettent difficilement de marcher dans le calme (voir *supra*). En effet, en raison du fait que ces enfants sont dans un stade de développement où le mouvement est turbulent et très énergique, les groupes de moyens peuvent être particulièrement éprouvants pour les professionnels, qui doivent gérer un niveau élevé de bruit et d'agitation, et gardent une vigilance continue aux chutes, morsures, prises de risque, dérangement de l'espace etc. Par conséquent, un espace qui n'a pas été conçu pour permettre l'expression de cette énergie motrice peut accroître l'agitation du groupe et l'épuisement des professionnels.

[19] Du point de vue de la motricité, le référentiel bâtimentaire a permis d'homogénéiser en partie les exigences des PMI et la physionomie des nouveaux projets. Néanmoins, plusieurs points d'insatisfaction demeurent :

- L'absence d'espace extérieur peut conduire, dans un contexte de contraintes de personnel qui ne permettent pas d'organiser des sorties, à garder les enfants confinés pendant des journées entières, notamment les bébés. La mission n'a visité presque aucun établissement au cours de ses investigations où les nourrissons profitaient régulièrement de l'extérieur, et a vu peu d'établissements qui s'organisaient pour permettre les sorties en période hivernale. Ce constat n'est pas entièrement indépendant des contraintes de personnel, dans la mesure où l'habillage et le déshabillage des enfants mobilisent beaucoup de temps en hiver (manteaux, gants etc.), mais relève également d'habitudes professionnelles et culturelles qui nécessiteraient d'être retravaillées dans les formations et dans l'accompagnement de la PMI. En effet, les gestionnaires et les professionnels rencontrés indiquent que les PMI ne sont pas nécessairement aidantes vis-à-vis de ces questions, et peuvent contraindre les sorties par un niveau de préoccupation sécuritaire qui paraît excessif (« ne pas sortir après la pluie car le sol est humide », « ne pas sortir dans le jardin s'il y a des feuilles mortes » ...)
- La structuration de certains établissements, en particulier des micro-crèches, ne permet pas de dégager des espaces de motricité suffisants pour l'expression de l'énergie motrice des enfants. Plus largement, les normes posées en termes de surface utile pour les enfants mériteraient d'être réinterrogées au moment de l'évaluation du référentiel, notamment pour les petits établissements. Il s'agit de s'assurer que les espaces répondent aux résultats de la recherche, qui indiquent que le taux de cortisol des enfants tend à augmenter pendant la

matinée et à se maintenir à un niveau élevé au cours de la journée lorsque la surface dédiée aux enfants dans la salle de vie et de jeux (hors dortoirs/chambres, couloirs etc.) est inférieure à 5 m<sup>2</sup>.

- La différenciation et la modularité des espaces mériteraient également d'être posées en exigences de l'agrément, notamment lorsque l'espace est contraint. En effet, la mission a pu visiter des établissements qui disposaient d'un espace très confortable et pouvaient donc organiser des salles de calme et de vie intime et de grands espaces de motricité où les enfants étaient tantôt en âge mélangé tantôt regroupés selon leur groupe d'âge pour des activités dédiées. En revanche, lorsque la surface est réduite, la possibilité de cloisonner et décroisonner les espaces paraît essentielle, et l'exploitation des recoins pour composer des espaces de retrait doit être mise en œuvre. La mission a pu visiter un établissement remarquable de ce point de vue, dont elle décrit l'organisation ci-dessous.
- De façon générale, la conception des espaces pour les porteurs de projet doit associer des professionnels de terrain, de façon que le bâtiment soit conçu pour répondre au projet d'établissement et au projet pédagogique, et non l'inverse. Les remontées des enquêtes indiquent de façon très significative que des projets architecturaux pensés sans consultation de professionnels de l'enfance peuvent aboutir à des locaux qui pour être beaux et confortables du point de vue de l'adulte, n'en sont pas moins inadaptés à l'accueil de l'enfant.

#### Enquête IGAS auprès des directeurs et des professionnels des crèches

##### De l'importance d'impliquer les professionnels de la petite enfance dans les projets architecturaux

##### De nombreux commentaires favorables à l'implication des équipes auprès des architectes afin d'éviter les erreurs grossières de conception des crèches

##### Commentaires critiques :

« Très souvent la disposition des espaces par les architectes n'est pas conçue pour des crèches. Il n'en reste pas moins que les espaces sont **jolis mais non fonctionnels** (salle de bain excentrées par exemple ou sans visibilité) »

« **Les envies et idées de grands espaces et d'open space des architectes sont à bannir absolument !** De même qu'on ne conçoit pas un plan de crèche comme un maison avec un espace jour et un espace nuit ... dans une structure **chaque dortoir doit être attenant à la section d'âge correspondant ! (Ne pas tous les regrouper en enfilade)**. Quand est-ce qu'on écouterà les professionnels du terrain ! »

« Une crèche totalement refaite en 2010 dans des murs vieillissants ... un architecte qui s'est fait plaisir mais des locaux **peu fonctionnels** construits avec du matériel de piètre qualité. »

« Les espaces sont mal répartis, **grande salle commune et une mini salle d'activité**, un seul dortoir pour 15 grands, les architectes privilégient bien souvent l'esthétique au pratique pour les différentes tranches d'âge, haut plafond qui résonnent grandes baies vitrées mais qui sans volets alors que l'on est dans le sud et que le soleil tape... bref locaux mal adaptés »

##### Commentaire positifs :

« Structure récente, nouveau bâtiment, lumineux, **travaillé avec l'architecte au moment de la conception**, espaces dédiés comme l'espace snoezelen, cocooning, motricité, etc...l'espace extérieur est **aménagé et réfléchi aux besoins des enfants** (structure à grimper, tipi, cuisine extérieure, potager, parcours sensoriel géant, repas pris à l'extérieur, etc.... L'éveil à la nature est écrit dans le projet pédagogique (c'est notre point fort et notre fil conducteur)



« En tant que gestionnaire EJE, j'ai conçu les espaces de la crèche avec des architectes. Nous avons eu la chance d'aménager un plateau, au plus proche de mes critères de **qualité de vie dans une micro-crèche, tant pour les enfants que pour les professionnelles**. C'est aujourd'hui très apprécié. »

## 2.5 Le respect du rythme individuel de l'enfant est inscrit dans les projets mais complexe dans la réalité des pratiques

[20] Le respect du rythme individuel de l'enfant est inclus dans la quasi-totalité des approches des établissements, tous gestionnaires confondus. Ainsi, le principe d'organisation d'activités à heure fixe pour tous les enfants est en recul, même si certains établissements visités par la mission conservent ce type de plannings. Ce principe est en règle générale appréhendé de façon différente selon l'âge des enfants : si l'on considère que le rythme des nourrissons doit être entièrement respecté (sommeil et alimentation à la demande, selon les besoins), l'arrivée dans les groupes des moyens correspond à une adaptation progressive au rythme collectif, notamment pour les temps de sommeil. Les groupes des grands (2-3 ans) sont dans leur majorité fondés sur un temps de sieste aux mêmes heures pour tous les enfants, dont on considère que le rythme individuel s'est stabilisé.

[21] Néanmoins, l'activité des professionnels observée par la mission est en réalité une activité séquencée et très contrainte, reposant sur un enchaînement parfois minuté de tâches (repas, sommeil, change) qui laisse assez peu de place aux différences de rythme. Deux points doivent notamment être soulignés :

- S'agissant du sommeil, l'organisation des plannings rend souvent difficile pour les enfants qui ne veulent pas dormir au moment de la sieste collective ou se réveillent plus tôt que les autres de pouvoir sortir du dortoir. En effet, dans de nombreux établissements, le planning est conçu de telle façon que les professionnels prennent leur pause sur le temps de sieste, et que le taux d'encadrement réglementaire n'est pas respecté sur ces heures. Par conséquent, dans la majorité des établissements vus par la mission, l'enfant qui ne dort pas est invité à rester dans son lit. A l'inverse, un enfant qui éprouve un besoin plus élevé de sommeil peut être réveillé pour ne pas gêner le rythme du travail, dans la mesure où un professionnel ne peut pas être séparé pour surveiller le sommeil tandis que les autres enfants sont en activité ;
- S'agissant de l'alimentation, le respect du rythme de l'enfant ainsi que de l'accompagnement à l'autonomie supposent que le temps soit suffisant pour la prise de repas, ce qui n'est pas garanti dans l'enchaînement des tâches (voir supra).
- S'agissant des enfants en situation de handicap ou pour lesquels une démarche diagnostique est en cours ou envisagée, les situations sont très contrastées selon les crèches. 59% des directeurs répondant à l'enquête n'accueillent pas actuellement d'enfants en situation de handicap, ils déplorent un manque de formation des professionnels et le manque de matériel adapté. Certains sont accompagnés par des référents handicap sur leur territoire. Les professionnels sont très souvent démunis et des enfants nécessiteraient l'intervention d'une auxiliaire de la vie sociale dédiée à l'enfant. Les parents sont le plus souvent satisfaits de la bienveillance des équipes mais regrettent de la même façon le manque de formation et d'adaptation des ressources aux besoins de leurs enfants.

## Enquête IGAS auprès des directeurs, des professionnels et des parents

### Situations de handicap

#### Pour les responsables de crèches :

41% déclarent que leur établissement n'accueille pas actuellement d'enfant en situation de handicap

64% de ceux qui accueillent des enfants en situation de handicap estiment que leurs équipes ne sont pas suffisamment formées

50% déclarent ne pas avoir prévu une adaptation des équipements ou la fourniture de matériel spécifiques

#### Pour les parents d'enfants en situation de handicap :

60% pensent que le suivi en santé de leur enfant est assuré de façon satisfaisante à la crèche

44% pensent que les professionnels de la crèche sont formés à l'accompagnement des besoins spécifiques de leur enfant et 58% que le matériel de la crèche est adapté

Pour 35% d'entre eux, des personnes assurent spécifiquement le suivi de leur enfant dans la crèche (référént handicap, médecin, accompagnant)

54% juge l'accueil et l'accompagnement de leur enfant de qualité

#### **Verbatim :**

« Les professionnels sont souvent livrés à eux-mêmes lors de l'accueil d'enfants en situation de handicap »

« Nous accueillons depuis l'ouverture de la crèche des enfants en situation de handicap. Nous n'avons pas de personnel en plus, pas de formation spécifique, pas de matériel spécifique. Les liens avec les CAMPS et professionnels de santé qui prennent en charge l'enfant à l'extérieur de la crèche sont difficiles à tisser, alors que je suis également soumise au secret professionnel. L'argument souvent avancé est "que l'enfant à la crèche doit être accueillis comme n'importe quel autre enfant". Mais au quotidien cela n'est pas faisable en collectivité. »

« Le matériel ne fait pas tout, un enfant en situation de handicap demande plus d'attention et de temps d'un professionnel déjà en charge d'autres enfants »

« Des Avs dans les crèches svp!!! Quand un pro est accaparé avec l'enfant porteur de handicap...l'autre se retrouve avec 15 enfants !!! »

« Nous avons dans le réseau et sur le département un dispositif pour nous accompagner sur l'accueil d'enfant handicapé, en lien avec la famille pour répondre au projet de l'enfant. » ; Nous sommes accompagnés par PAH plan action handicap du département »

« Souvent nous accueillons les enfants avant la découverte du handicap. Notre grande difficulté est avant tout l'accompagnement des familles »

« Accueillir des enfants envoyés par la PMI oui, mais pas trop le même jour, trop de besoins individuels, de temps pour accompagner les enfants en situation de handicap. »

« Nous avons accueilli un enfant en situation de handicap (suspicion troubles autistiques) accueil très compliqué sans aide extérieur (formation, personnel supplémentaire), il occupait une pro à part entière. »

« Avoir plus de formation pour acquérir nos compétences car chaque année nous accueillons différents enfants de différents handicap (autisme, malentendants etc..)»

### **Verbatim (parents)**

« Je trouve que ma fille est accueillie de manière très chaleureuse. Malheureusement, j'aurais aimé un personnel d'avantage formé ou avoir la possibilité d'avoir une référence en permanence avec ma fille. A 18 mois elle n'a aucune motricité et je pense qu'elle n'est pas assez stimulée par les équipes. Comme elle ne se plaint pas, ils ont tendance à la laisser sur un tapis et à s'occuper des autres enfants qui sont eux en demande. »

« Le personnel est au top ! A l'écoute de l'évolution et des besoins de notre enfant en situation de handicap. Les relais avec la pmi / camps / psychomotricienne / crèche se fait parfaitement bien ! Nous sommes ravis. Le seul bémol, le matériel non adapté à notre enfant, nous apportons donc du matériel de la maison. Ce n'est pas idéal mais c'est la solution rapide que nous avons trouvé en coordination avec la crèche. »

« Du fait de l'effectif insuffisant mon enfant n'est pas accompagné dans les différentes activités et à chaque passage je leur demande les activités effectuées durant la journée et quasi aucune activité n'est réalisée. Cela n'aide pas mon enfant dans son développement. »

« La crèche ne souhaite s'adapter que dans une certaine limite. Elle pose son cadre et nous rappelle que la crèche n'est pas obligatoire et que nous avons la chance qu'ils acceptent notre enfant. Ils nous renvoi au fait que la crèche est un mode de garde collectif qui ne peut, que dans une certaine limite, faire de l'individuel. Si notre enfant ne peut pas suffisamment entrer dans ce collectif alors nous devons enlever notre enfant et nous tourner vers un autre mode de garde. Voilà le discours qui plane au-dessus de la tête de notre enfant. Il n'y a d'ailleurs aucun enfant ayant un handicap "lourd" dans cette crèche »

« L'équipe est bienveillante, mais je pense que mon enfant n'est pas beaucoup stimulé par rapport à son handicap. On reste plus sur un mode garde. Elle ne va qu'un jour par semaine à la crèche donc on reste sur de l'accueil un peu occasionnel. Mais elle est très bien accueillie, surveillée... je n'ai aucune inquiétude, ils sont très patients avec elle pour le repas et la sieste notamment qui sont les moments les plus délicats, et lui donne beaucoup d'amour. Je pense que des conseils d'éducateurs spécialisés dans le handicap mental sévère serait un + pour tout le monde. »

« Malgré leur non-formation au handicap de ma fille, l'équipe a su s'adapter à ses besoins. L'équipe est d'une réelle aide, bienveillante et professionnelle. »

[22] Au terme de ses investigations, la mission considère que le respect du rythme individuel de l'enfant relève dans de nombreux cas du discours imaginaire, promu dans les projets éducatifs, alors même que les contraintes de structure et les habitudes organisationnelles sont incompatibles avec la mise en œuvre effective d'un tel principe. En l'état actuel des choses, le rythme de l'enfant tend dans bien des cas à se moduler sur les contraintes d'organisation et de personnel plutôt que l'inverse.

### **Enquête IGAS auprès des directeurs et des professionnels des crèches**

#### **Respect du rythme individuel de l'enfant**

#### **Période d'adaptation /familiarisation :**

##### **Pour les responsables de crèches**

90% des responsables de crèche considèrent que la durée de la période d'adaptation est suffisamment longue pour les enfants, pour leur permettre de s'installer dans l'accueil, d'avoir des repères

##### **Pour les parents des enfants accueillis**

81% des parents sont tout à fait d'accord pour affirmer que cette période d'adaptation est indispensable, la séparation inquiète 40% des parents avant l'entrée en crèche de leur enfant. 55% sont tout à fait tranquilles et confiants à la fin de la période d'adaptation et 59% pensent que cette période d'adaptation a permis à leur enfant de tout à fait bien vivre son entrée en crèche.

### **Verbatim « période d'adaptation/familiarisation »**

« Période d'adaptation que l'on module en accord avec les familles selon les besoins identifiés. »

« Adaptation peut durer de 1 semaine à plusieurs mois en fonction de l'enfant de sa famille. »

« Concernant la période d'adaptation, malheureusement, les parents n'ont pas le temps de prendre le temps... reprise du travail, pas de congés... beaucoup trop de parents estiment que leur enfant (et eux-mêmes) n'ont pas besoin d'adaptation. »

### **Référence au sein de la crèche**

#### **Pour les responsables de crèche**

A la question de l'attribution d'un référent stable à chaque enfant, 51% des responsables de crèches répondent que la référence ne fait pas partie de leur projet, 23% répondent par l'affirmative en précisant qu'il arrive couramment qu'ils doivent changer le référent ou que le référent soit absent. Pour finir, 26% attribuent un référent stable et la personne reste bien le référent de l'enfant durant toute l'année.

#### **Pour les parents**

50% des parents sont tout à fait d'accord pour affirmer que leur enfant a un référent stable (une personnes qui connaît bien leur enfant, qui s'occupe de lui et à laquelle il est attaché)

#### **Verbatim (référence)**

« Concernant la référence, nous avons choisi de l'appliquer de manière "souple" : un référent unique le temps de l'adaptation, mais qui passe aussi rapidement le relai aux autres pros de la section, car les amplitudes horaires des enfants ne permettent pas de fonctionner avec la "référence stricte", et ce n'est pas notre souhait. »

« Concernant la référence, seuls les tout-petits (- de 12 mois) ont des référentes. Comme il s'agit d'une petite structure (20 enfants), les enfants connaissent tous les membres du personnel »

« N'étant que 2 professionnelles sur les temps d'accueil micro-crèche, 1 référent n'est pas nécessaire ; la préférence de l'enfant pour l'une ou l'autre est respectée.»

« La référence au sein de la structure n'est pas individuelle mais par section (toujours les mêmes professionnelles sur une section). »

« La référente stricte est une notion obsolète \_ la réalité de terrain ainsi que les neurosciences, nous montre qu'une référence élargie est bien plus bénéfique, moins enfermante pour l'enfant et le professionnel. »

« La référence ne fait pas partie de notre projet telle qu'elle est présentée dans votre question, parce que si cette référence disparaît c'est l'enfant qui souffre, et on ne peut jamais garantir la pérennité de cette référente. Nous avons d'autre organisation de référence. »

« La notion de référence est basée plutôt sur des conditions d'accueil ritualisées nécessitant une bonne communication entre les membres de l'équipe »

« Référence pendant l'adaptation et aussi longtemps que besoin mais l'accent n'est pas particulièrement mis dessus toute l'année, plutôt sur la continuité de la journée. »

### **Le respect du rythme de sommeil de l'enfant**

#### **Pour les parents des enfants accueillis**

58% des parents répondants sont tout à fait d'accord pour affirmer que le rythme et les besoins de sommeil de leur enfant sont respectés et 21% sont plutôt pas d'accord pas du tout d'accord.

#### **Pour les responsables de crèches**

38% des directeurs répondants sont tout à fait d'accord pour affirmer que le rythme individuel de l'enfant est respecté dans le cadre collectif (question qui englobe l'ensemble des rythmes)

### **Pour les professionnels**

18% des professionnels répondants sont tout à fait d'accord pour affirmer qu'ils peuvent respecter le rythme de l'enfant (question qui englobe l'ensemble des rythmes)

### **Verbatim. Impact des nuisances sonores, de la promiscuité dans les dortoirs et du taux d'encadrement qui impose un cadencement de la journée (repas, sieste) sur le sommeil.**

« Les locaux ne permettent pas le respect total du rythme de chaque enfant surtout par rapport au sommeil et au bruit. »

« Le rythme de l'enfant est respecté dans la limite de la collectivité. Il faut parfois réveiller un enfant pour qu'il ne mette pas en difficulté la bonne organisation de la journée car les effectifs du personnel ne permettent pas l'individualité. Lorsque nous sommes 2 adultes pour 11 enfants et qu'il faut enchaîner les levés, changes, goûters et les premiers départ, le ménage de la salle du repas, les machines à laver... il n'y a pas la place à la désorganisation »

« Parfois le manque de temps ou de place (notamment dans les dortoirs) ne nous permet de respecter le rythme de sommeil comme nous aimerions pouvoir le faire »

« Pour le respect du rythme individuel, il y a un gros écart enregistré le passage de 10 à 12 enfants (moins de temps notamment pour les bébés même si on essaye de faire le maximum)

« 2 chambres pour 12 à 14 enfants (115%) le rythme de sommeil des enfants n'est pas respecté en raison de la trop grande proximité des enfants dans la chambre. »

« Il est très difficile de respecter le rythme individuel d'un enfant dans le cadre d'une structure où tous les âges sont mélangés : temps d'activités contraints pour les plus grands donc peu d'autonomie dans les activités, bruits pour les plus jeunes. Obligation pour les grands de toujours faire attention aux plus petits qui se déplacent au sol »

« Manque d'espace de repos (chambre avec plus de 6 lits) afin de respecter le rythme des enfants et d'éviter qu'ils soient réveillés par les autres »

« Le rythme individuel est respecté du mieux possible. C'est plus facile sur le groupe des bébés mais la collectivité et les taux d'encadrement ne permettent pas toujours de respecter les besoins individuels des plus grands (sieste, repas...) »

« A cause des locaux actuels, le rythme de l'enfant est respecté chez les bébés mais dans les groupes moyens et grands, le temps des repas et des siestes est collectif »

## **Le respect du rythme alimentaire et des apports suffisants en qualité et en quantité**

### **Pour les parents**

65% des parents répondants sont tout à fait d'accord pour affirmer que le rythme et les besoins de leur enfant en termes d'alimentation sont respectés, les quantités sont suffisantes (69%) et la qualité est au rendez-vous (62%) .

### **Pour les responsables de crèches**

29% des responsables de crèches sont confrontés à des tensions budgétaires sur les consommables (alimentation, couches) et 15% à une qualité insuffisante de l'alimentation.

### **Pour les professionnels**

54% des professionnels considèrent que la quantité d'alimentation est suffisante pour le nombre d'enfants, tous les jours et sans exception. 36% partage cet avis mais avec des manques certains jours. 9% constatent que les portions sont insuffisantes.

**Verbatim : difficultés avec les prestataires alimentaires, diminution de la qualité, insuffisance des portions parfois et manque de choix voire aucune offre sur certains territoires.**

« Concernant la qualité alimentaire les enfants mangent des repas insipides et très peu variés. L'éveil gustatif n'est qu'une belle valeur défendue par les professionnelles mais n'est pas au rendez-vous dans les assiettes. Les manques réguliers dans les commandes et les quantités insuffisantes demandent une gestion permanente »

« Les prestataires extérieurs pour la restauration ont vu la qualité des repas à la baisse et les tarifs à la hausse »

« Quantité parfois insuffisante de l'alimentation car les commandes prévisionnelles faites sont souvent diminuées par souci d'économie en supposant qu'il y aura des enfants absents mais lorsqu'ils sont tous là certains sont privés du fromage et/ou yaourt prévu le jour, obligeant la cuisinière à leur donner autre chose. »

« Choix de prestataires alimentaires difficiles à trouver entre la qualité et le tarif proposé. »

« Un seul prestataire pour les repas dans ma zone géographique. Manque de choix »

« Prestataire ne fournissant pas toujours des repas adaptés à de jeunes enfants. »

« Repas sous forme de produits industriels, pas de cuisine sur place et pas possibilité de faire appel à un prestataire de service »

## 2.6 L'intention pédagogique des professionnels peut être entravée par les contraintes de personnel autant que par un manque de formation et de temps consacré à la réflexion sur les pratiques

[23] Comme indiqué plus haut, l'accompagnement de l'enfant dans son éveil et ses expérimentations est déterminant pour le développement de l'enfant. Or les contraintes de personnel et l'application stricte de pédagogies ressenties comme des contraintes externes peuvent entraîner deux tendances opposées chez les professionnels :

- Une suractivité induite par l'enchaînement des tâches, qui laisse peu de place à l'observation et à l'accompagnement des enfants. Lorsque cet enchaînement de tâches devient excessif, il peut conduire à négliger les besoins des enfants ou à ne pas répondre aux principes fondamentaux de l'accueil (voir chapitre risques de maltraitance) ;
- Une attitude d'attente et d'application de protocoles qui peuvent vider de sens la relation à l'enfant et plonger le professionnel dans l'ennui. Dans plusieurs établissements visités, la mission constate que la posture d'observation au sol demandée aux professionnels peut dériver vers une forme d'attentisme et de passivité, qui nuit à la qualité de vie au travail et à la stimulation que les professionnels peuvent attendre de leur exercice. Selon les chercheurs entendus par la mission, cette dérive correspond à un mouvement de balancier dans le secteur : la suractivité des professionnels a conduit à recommander une atmosphère plus sereine et moins mobile au sein des unités de vie, mais ces préconisations ont pu à l'inverse priver les adultes d'un degré de mouvement et d'activité raisonnable. A ce titre, le développement des sorties et les inspirations des pédagogies de plein air devraient favoriser une activité plus stimulante pour les adultes comme pour les enfants.

[24] Préserver une posture d'observation active, qui accompagne l'enfant dans ses expérimentations, suppose par ailleurs une bonne compréhension de ce qui se joue pour l'enfant à

ses différents stades de développement, et de la façon d'appréhender ce développement dans les pratiques. De ce point de vue, plusieurs points de progression peuvent être soulevés :

- Les temps de réflexion collective, de prise de recul sur les pratiques et de formation continue sont insuffisants, pour des motifs sur lesquels la mission revient à divers endroits du présent rapport : budget insuffisant, concentration des financements sur le temps en présence de l'enfant, niveau inégal de la formation initiale, fortes contraintes de personnel ne permettant pas d'organiser les absences pour formation continue ;
- L'appréhension des fondements scientifiques de l'observation et de l'intention pédagogique est trop peu diffusée parmi les professionnels selon les spécialistes entendus par la mission. De ce point de vue, le renforcement du lien entre la recherche et les instituts de formation, autant que le pilotage national de la qualité en lien avec les derniers acquis de la recherche constituent des objectifs prioritaires.

[25] Dans le pire des cas, l'affaiblissement de l'intention pédagogique peut conduire à une relation à l'enfant d'une grande pauvreté, qui reproduit un modèle de prise en charge fondée sur l'hygiène et le soin, et néglige les besoins d'éveil de l'enfant. Ces dérives représentent une perte de chance pour les enfants, tant dans la construction de leur sécurité affective que dans leur accès au langage : la mission revient sur ces dérives dans les développements consacrés aux risques de maltraitance.

[26] Le soutien à la parentalité paraît peu investi, les temps de transmission sont centrés sur les questions d'hygiène et de soin et moins souvent sur le développement de l'enfant et l'accompagnement des parents dans leur parentalité.

### **Liens avec les parents et le soutien à la parentalité**

#### **Apports des enquêtes**

##### **Pour les directeurs :**

19 % des crèches disposent d'un conseil de parents / parents délégués ; 24% des répondants ont mis en place une instance type conseil de crèche dans laquelle les parents sont représentés ;

85% des responsables de crèches déclarent que les parents peuvent entrer dans l'unité de vie des enfants ; 19% disposent d'un espace d'allaitement et 64% proposent un fauteuil confortable ; le lait maternel peut être apporté à la crèche, seuls 61 directeurs répondent par la négative (1,2%)

##### **10% des répondants déclarent être confrontés régulièrement à des tensions entre parents et professionnels**

27% des responsables de crèche sont tout à fait d'accord pour affirmer que les parents sont pleinement associés à la vie de l'établissement. Seulement 54% sont d'accord et tout à fait d'accord

33% des directeurs sont tout à fait d'accord pour affirmer que les professionnels ont le temps d'échanger de façon satisfaisante avec les parents au moment de la transmission. 75% sont d'accord et tout à fait d'accord

32% des directeurs sont tout à fait d'accord pour affirmer que les choix relatifs à l'accompagnement et au soin des enfants sont discutés de façon sereine et régulière avec les parents. 74% sont d'accord et tout à fait d'accord

##### **Verbatim :**

##### **Des tensions entre besoins particuliers et accueil collectif**

« Les tensions arrivent quand les parents exigent un accueil trop particulier ou remettent sans cesse en cause le règlement de fonctionnement qui leur a été expliqué à l'inscription et qu'ils ont signés »

##### **Des conditions de transmissions peu propices au soutien à la parentalité**

« Les pointages informatisés mettent de la pression sur les familles et les professionnelles pour ne pas dépasser et ne pas être facturés en supplément » ;

« Transmissions courtes car flux de parents et ratio adulte/enfants diminué matin et soir » ;

« lorsqu'il n'y a que 2 pro le soir, une à l'entretien (ménage) et l'autre aux transmissions, il est difficile de "faire attendre" le parent, et de respecter une confidentialité dans les échanges » ;

### **Des exemples de co-éducation, essentiellement en crèche parentale**

« Chez nous, les parents font partie intégrante de la crèche, ils sont invités à rentrer dans l'espace de vie, le matin ou le soir selon leurs temps et leurs envies. Le matin un papa reste régulièrement pour donner le petit déjeuner à sa fille avant de partir au travail, un autre lisait une histoire avant de dire au revoir. Le soir, une maman rentre et allaite sa fille avant de repartir. »

### **Intérêt des parents pour les moments festifs, cafés-crèches et partage de hobbies plutôt que pour les conseils de crèches**

« Pas de conseil de crèche, mais une première réunion de rentrée avec les parents pour répondre à leur question, présenter les projets et faire un rappel du règlement de fonctionnement. Projet notamment de proposer des ateliers parents enfants. Mise en place d'ateliers (musique, conte... ) »

« Il n'y a pas de conseil de crèche car cela ne fonctionne pas chez nous, les parents ne sont pas en demande (beaucoup de familles de la classe moyenne ou supérieure, qui travaillent et sont peu disponibles) »

« Des "cafés crèche " avec la psychologue du service sont proposés chaque mois, les parents sont conviés à toutes les fêtes du multi-accueil » ;

### **Pour les professionnels :**

60% des répondants qualifient de très bonne la qualité de leurs relations avec les parents

55% des répondants se sentent tout à fait en mesure de faire des retours négatifs aux parents dans les transmissions (exemples : journée difficile, incapacité à gérer les pleurs de l'enfant ou à trouver ce qui pouvait l'apaiser/le stimuler)

42% des répondants trouvent que les transmissions avec les parents permettent de valoriser leur apport professionnel (bilan sur le développement de l'enfant, sur son éveil, interprétation de l'observation de l'enfant et accompagnement du parent dans sa parentalité)

### **Verbatim :**

#### **Un besoin de soutien à la parentalité :**

« Le soutien à la parentalité et la création d'un lien de confiance avec les parents vont être déterminants pour l'enfant, pour qu'il se sente bien à la crèche. C'est un temps essentiel. Tous les professionnels devraient être formés car sont amenés à faire des transmissions dès leur prise de poste. »

« Le soutien à la parentalité est de plus en plus important au sein de notre métier depuis quelques années. Certains parents sont débordés, épuisés, ont une pression énorme par rapport à l'éducation de leur enfant et le regard de la société où il faut être parfait sur tous les plans (personnel et professionnel). Cela nous demande beaucoup de temps à leurs consacrer, notre métier a évolué, ce n'est plus répondre qu'à des besoins primaires et faire de la garderie... »

#### **L'accompagnement de la parentalité ne peut s'improviser**

« L'accompagnement de la parentalité nécessiterait je pense beaucoup plus de formation, certaines familles ayant un vécu spécifique sont dans des mécanismes qui demandent un certain accompagnement qui ne peut s'improviser... (violence conjugale, grande précarité... handicap, etc). »

« Encore beaucoup de travail sur la parentalité, encore beaucoup de modèles d'éducation parentaux où l'enfant doit obéir, manger, dormir etc. »

### **Des compétences parfois insuffisantes pour accompagner les parents**



« J'observe une évolution de la parentalité : les parents sont de plus en plus en difficulté dans leur parentalité et je les sens jugés, désorientés, demandeur de conseils. Je les trouve davantage tendus, irritables et exigeants envers leur enfant et un fossé se crée avec les professionnels notamment les auxiliaires de puériculture qui ne prennent pas en compte cette évolution et poursuivent à transmettre davantage d'injonctions "vous devriez faire comme ceci..." plutôt que d'écouter le parent et de le prendre comme il est avec ses propres failles sans jugement. Cela rendrait les relations professionnelles/parents plus chaleureuses et plus sincères. »

**Pour certains parents, la crèche est un mode de garde et non d'accueil et ils n'attendent rien de plus :**

« Beaucoup de parents ne considèrent pas notre travail à sa juste valeur. Ils nous déposent et récupèrent leur enfant sans même rien vouloir savoir de sa journée. »

« Beaucoup de parents ne reconnaissent pas notre métier, on est là pour « jouer avec leurs enfants » pendant qu'eux ils travaillent. De moins en moins de parents intéressés par la vie à la crèche »

« Beaucoup de parents ne se rendent pas compte de ce que représente une journée de crèche pour leurs enfants et aussi pour le personnel. »

**Le temps des transmissions, insuffisant pour soutenir la parentalité**

« Bien souvent les transmissions sont "bâclées" car c'est un moment où la professionnelle se retrouve seule à accueillir et surveiller le groupe. C'est très frustrant. »

« Besoin de trouver des solutions pour cette mission du soutien à la parentalité qui à mon sens fait partie intégrante de ma profession. Les temps de transmission avec les parents ne sont pas assez souvent suffisants. »

« Bonne relation dans l'ensemble avec les familles mais par manque de temps les transmissions et les conseils à la parentalité sont "abrévés" »

**Intérêt des professionnels pour se former, améliorer et développer le soutien à la parentalité, travail sur les postures professionnelles, intérêt des groupes d'analyse de la pratique**

« Ce qui me tient le plus à cœur dans mon métier c'est le relationnel établi avec le ou les parents, ainsi que l'accompagnement à la parentalité. »

« Nous étions dans le jugement et les injonctions aux parents, les transmissions devaient être expédiées. Depuis j'ai suivi une formation en soutien à la parentalité et j'ai compris que de nombreuses relations d'incompréhension étaient dues à notre posture professionnelle. »

**Nécessité d'organiser des temps de rencontre individuelles et collectives avec les parents, quelques projets d'accueil parents-enfants**

« La structure ne nous permet pas d'accueillir les parents en intimité et de pouvoir prendre le temps d'échanger avec eux. Nous ne pouvons que rarement être dans l'accompagnement à la parentalité et faire valoir nos compétences professionnelles »

« Le soutien à la parentalité devrait être beaucoup plus approfondi, le temps manque pour faire cela il faudrait des moments dédiés à eux, par exemple des soirées pour répondre aux questionnements des parents ou même des rendez-vous individuels pour répondre aux besoins des parents »

« Le soutien à la parentalité et la guidance parentale sont repensés et soutenus par un « projet d'accueil parents-enfants » dans l'établissement qui se situe dans un quartier sensible »

**Les établissements les plus en difficulté en termes de qualité peuvent être « malveillants » envers les parents :**

« Les professionnels ont tellement besoin d'être reconnus et rassurés qu'ils n'arrivent pas ou ne savent pas, rassurer, en premier temps les enfants, et en second temps les parents. Les professionnels font de l'abus de pouvoir avec les enfants, et en font de même avec les familles, souvent de façon malveillante. Il y a tellement de manque de connaissances et de professionnalisme, que des parents pleurent dans des éajé à cause des professionnels. Les parents et les familles ne sont pas compris, ne sont même pas écoutés, pas de coéducation, aucun soutien. Pire, sous couvert de soutien à la parentalité, certains professionnels se permettent de conseiller les parents, de pratiquer des violences éducatives ordinaires. Les projets des parents ne sont pas soutenus, ils sont bafoués, surtout l'allaitement qui est souvent poussé à être arrêté... »

#### **Pour les parents :**

55% des parents sont entièrement d'accord pour affirmer que la période d'adaptation leur a permis d'être tranquille et confiant pour laisser leur enfant à la crèche

59% des parents sont entièrement d'accord pour affirmer que la période d'adaptation a permis à leur enfant de bien vivre son entrée à la crèche

81% des parents sont entièrement d'accord pour affirmer que les informations qui leur sont données quand ils déposent et viennent chercher leur enfant (transmission) les intéressent

53% des parents sont entièrement d'accord pour affirmer que ce que leur disent les professionnels les aide à mieux comprendre leur enfant (son développement, son rythme...)

**40% des parents sont entièrement d'accord pour affirmer que ce que leur disent les professionnels les aide dans leur vie de parent au quotidien**

42% des parents ne savent pas s'il y a une représentation des parents (parents délégués, conseil de crèche etc.), 23% en connaissent une dans la crèche

44% des parents concernés trouvent tout à fait utile la représentation des parents au sein de la crèche (parents délégués, conseils de crèche)

77% des parents peuvent entrer dans la section / pièce de vie où est accueilli leur enfant

71% des parents qui peuvent entrer dans la section de leur enfant le font à chaque fois qu'ils viennent à la crèche

## **2.7 La construction de l'attachement et d'un environnement sécurisant a nettement progressé dans les conceptions des professionnels, mais se heurte aux contraintes de fonctionnement des établissements**

[27] Le consensus en faveur d'un environnement affectif sécurisant au sein des établissements a nettement progressé dans le secteur. Si la mission a pu rencontrer au cours de ses investigations des professionnels qui considéraient que les bonnes pratiques interdisaient les gestes affectueux à l'égard des enfants, une telle posture concerne une très faible minorité dans le champ de la petite enfance. Au sein des répondants à l'enquête directeurs, 34 % des responsables sont tout à fait d'accord pour dire que les professionnels sont en mesure de construire un environnement affectif sécurisant pour l'enfant, et 38 % plutôt d'accord avec cette affirmation.

[28] Néanmoins, plusieurs éléments peuvent nuire à la qualité de cette sécurisation :

- Les contraintes de personnel et la structure de l'organisation, qui réduisent le temps consacré au lien individuel avec l'enfant. Ces contraintes peuvent conduire les professionnels à un travail « à la chaîne », qui reproduit le modèle ancien du geste technique. La mission a pu constater

dans plusieurs établissements des moments de change réalisés de façon très mécanique, sans que ce moment soit mis à contribution pour la construction du lien singulier à l'enfant ;

- Une diffusion insuffisante dans les formations des fondements de la théorie de l'attachement, ou de la compréhension du sommeil et des pleurs. S'agissant des pleurs, la recherche a démontré que la réponse aux pleurs de l'enfant et l'accompagnement de ces pleurs était fondamentale pour son développement, et que le nourrisson n'était pas en mesure de mettre en œuvre une gestion des émotions ou de différer la réponse à ses besoins. Si la pratique consistant à « laisser pleurer » l'enfant pour lui apprendre à gérer ses émotions a été largement combattue dans l'ensemble du secteur, les spécialistes entendus par la mission indiquent que la formation à ces questions reste embryonnaire, et que la compréhension du mécanisme des pleurs est encore à diffuser.

## **ATTACHEMENT ET ENVIRONNEMENT SECURISANT**

### **Apport des enquêtes**

#### **Pour les professionnels des crèches :**

25% déclarent ne pas avoir la possibilité d'offrir à l'enfant un environnement affectif sécurisant (portage, contact, temps individuel)

Seulement 9% des répondants sont tout à fait d'accord pour affirmer qu'ils peuvent accorder individuellement à chaque enfant l'attention et le temps dont il a besoin. 33% des professionnels ne peuvent accorder individuellement à chaque enfant l'attention dont il a besoin

#### **Verbatim portant sur la formation :**

« Nous avons encore des stagiaires qui sont étonnés de voir qu'il y a un attachement réciproque entre enfants et professionnels alors qu'on leur dit à l'école qu'il ne faut pas s'attacher aux enfants, ne pas les prendre aux bras, etc... Sur la connaissance du développement du jeune enfant, la formation initiale est insuffisante »

« L'attachement, le développement du jeune enfant et la sécurité affective sont très peu abordés en formation. »

« Un projet bienveillant demande une connaissance approfondie du développement de l'enfant et de pouvoir faire abstraction de ses propres valeurs pédagogiques »

« Les connaissances en neurosciences sont vraiment primordiales pour comprendre ce qui se joue chez les enfants et devraient faire partie intégrante de toutes les formations initiales (développement du cerveau, capacités de compréhension de l'enfant, langage adapté) »

« Les neurosciences doivent être obligatoirement étudiées pour toute formation initiale ainsi que le développement des compétences psycho-sociales des étudiants et des outils de régulation des émotions. »

#### **Verbatim (attentes des professionnels) :**

« Penser les transmissions aux parents en termes relationnel et psychoaffectif et non des transmissions sur l'alimentation, le transit et le sommeil »

« Améliorer le taux d'encadrement, des professionnels DIPLÔMÉS (de catégorie 1) en plus afin de favoriser les échanges affectifs avec les enfants (prendre en compte leurs besoin d'être rassurés, portés, accompagnés...)

« Avoir plus de professionnels pour pouvoir accorder plus de temps aux enfants surtout du temps affectif »

## 2.8 Le modèle sanitaire demeure un sous-jacent prégnant dans l'accueil de la petite enfance

[29] Les normes appliquées aux établissements relèvent d'approches sécuritaires qui laissent peu de place à l'expérimentation libre. Le modèle de l'accueil du jeune enfant reste marqué par une préoccupation du risque zéro de l'accidentologie, qui sous-tend le travail de contrôle de la PMI. Les injonctions formulées par certaines PMI à l'occasion de leurs contrôles peuvent ainsi relever d'exigences sécuritaires perçues comme excessives, et venir percuter la qualité de l'accueil. En effet, si la prévention des risques est essentielle pour des établissements qui accueillent de très jeunes enfants, l'équilibre entre le niveau de normes et la place laissée pour favoriser les activités d'expérimentation et de découverte des enfants ne semble pas atteint, comme le notait déjà il y a plusieurs années le rapport du HCFEA<sup>14</sup>. Les comparaisons internationales montrent que l'accueil du jeune enfant, dans les pays du nord de l'Europe comme en Suisse, peut s'accommoder d'un niveau de normes moins élevé et d'une plus grande tolérance au risque, pour permettre aux enfants d'expérimenter sous le regard vigilant de l'adulte.

[30] Les protocoles et les formations restent en grande partie pensés à partir du modèle de l'enfant malade :

- Par nature, les personnels issus des formations sanitaires (IDE, infirmier de puériculture et auxiliaire de puériculture) sont davantage formés au repérage et à la prise en charge des symptômes du jeune enfant qu'à la dimension éducative de l'accueil ;
- La transmission est encore pensée de façon majoritaire sur le modèle sanitaire dont il tire son origine.

[31] Quoiqu'elle soit unanimement contestée, la conception des crèches comme des lieux confinés et aseptisés continue à sous-tendre le modèle des établissements français. A ce titre, l'ouverture des établissements sur l'extérieur, la réflexion sur le niveau de réglementation d'hygiène et sécurité en vigueur et l'augmentation de la part proprement éducative des formations, en incluant le soutien de la parentalité, apparaissent comme des objectifs de premier ordre.

## 3 Le renforcement de la qualité suppose de revoir en priorité la formation des professionnels et les pratiques d'évaluation

[32] Les contenus de formation des professionnels sont peu harmonisés, trop peu centrés sur la dimension pédagogique de l'activité, et intègrent insuffisamment les apports de la recherche :

- Avancer sur le sujet d'un socle commun de formation des professionnels de la petite enfance ;
- Renforcer le lien entre les laboratoires de recherche et les instituts de formation, notamment pour renforcer les connaissances de fond sur le développement de l'enfant et sur le repérage des troubles, et reposer la question de l'universitarisation des formations ;
- Renforcer la dimension d'accompagnement éducatif des enfants dans l'ensemble des formations ;

---

<sup>14</sup> Mettre ref. Giampino, p.93-95.

- A plus long terme, la question de la réduction du nombre de formations pour les professionnels de crèche doit être posée. Le modèle paraît à ce jour complexe et ne permet pas de former des professionnels qui maîtrisent de façon équilibrée les soins de l'enfant, l'approche éducative dès le premier âge (éveil) et le soutien à la parentalité. Les comparaisons européennes font ressortir en ce domaine la singularité de l'approche française, la plupart des pays européens ayant un métier unique d'éducateur.

[33] Un saut quantitatif doit être réalisé dans le temps hors présence des enfants consacré à la réflexion, à l'analyse des pratiques et à la formation :

- Le temps hors enfants est nécessaire pour conduire la réflexion sur les projets pédagogiques et la discussion sur les approches mises en œuvre dans chaque section, autant que pour conduire des actions de soutien à la parentalité. Ce temps doit être nettement renforcé (voir annexe financements) ;
- L'analyse de la pratique professionnelle, en s'assurant que cette analyse soit supervisée par des personnes formées à la démarche. Comme indiqué dans les développements consacrés au financement, l'analyse de la pratique professionnelle nécessite *a minima* un rythme mensuel pour produire ses effets ;
- La formation continue, qui ne saurait se limiter à la formation technique et à de la formation par modules informatiques. Le pilotage et l'animation de la qualité au niveau territorial (voir *infra*) devront s'assurer que cette formation est mise en œuvre pour tous les établissements.

[34] L'évaluation par les pairs et les pratiques d'inspection qui permettent une interrogation sur les pratiques doivent être systématisés, en luttant contre toute forme de protocolisation et de rigidification des approches. Le premier acte de ces évaluations doit être l'observation des enfants et l'échange sur les observations. Ces évaluations ne doivent en aucun cas conduire à une multiplication de l'activité documentaire des gestionnaires, centrée sur la qualité visible et non sur la qualité invisible.

- S'agissant de l'évaluation par les pairs, la mission préconise de partir des démarches mises en œuvre dans un certain nombre de territoires pour les étendre progressivement au niveau national, et de décloisonner les approches entre les différents types de gestionnaire. Une telle démarche consiste à ce qu'un binôme constitué d'un directeur d'EAJE et d'une tierce personne (conseiller pédagogique, RSAI, PMI, conseiller pédagogique de commune...) vienne évaluer un établissement dans une perspective de discussion sur les pratiques et d'amélioration continue de la qualité. Le fait de croiser les regards en permettant aux directeurs d'établissements privés d'évaluer les établissements publics et inversement contribuerait à enrichir les pratiques et à renforcer le réseau territorial des établissements. Cette évaluation par les pairs pourrait utilement remplacer le principe d'évaluation externe en cours dans le médico-social, qui mobiliserait des moyens très lourds pour de si petits établissements, et risquerait de se concentrer davantage sur les protocoles que sur une observation de la réalité des pratiques. Une obligation d'évaluation entre pairs pourrait être mise en œuvre selon la même temporalité que l'évaluation externe (*a minima* une fois tous les 5 ans), et être organisée par le pilotage territorial (voir *infra*).

## Pratiques d'évaluation par les pairs : démarches conduites à Strasbourg et dans la Somme

### **Ville de Strasbourg : Evaluation externe croisée triennale** (crèches municipales, associatives et en DSP)

La ville de Strasbourg dispose d'une charte qualité des EAJE depuis 2011 et a mis en place à partir de 2017 une démarche d'évaluation croisée triennale qui comporte :

- Un questionnaire de satisfaction en direction des parents
- Une évaluation externe par immersion conduite par un **binôme composé d'une coordinatrice petite enfance de la ville et d'un directeur paire désigné par tirage au sort sur un cycle de 3 ans.**
- Une auto-évaluation interne conduite par les professionnels de l'établissement qui nourrit un programme d'actions annuel (choix d'un ou plusieurs engagements (principes) énoncés par la charte qualité)

**L'immersion évaluative s'organise sur une journée** (visite des locaux, observations sur les groupes, entretien avec l'équipe et débriefings des observations avec la directrice paire). Avant finalisation et transmission du rapport, un temps d'échange est organisé à distance avec les équipes de l'établissement.

La lecture d'un rapport de visite anonymisé par la mission permet de relever que la méthode d'évaluation par immersion facilite le repérage de postures professionnelles nécessitant des ajustements ou réflexions au sein des équipes.

L'appui sur la charte qualité de la ville et dès 2023 (élaboration en cours) sur la charte nationale pour l'accueil de l'enfant et ses 10 principes montre ici son opérationnalité.

### **Un collectif de responsables de crèches associatives du département de la Somme (Association mosaïque d'enfance) a mis en place une démarche qualité partenariale pour un accueil du jeune enfant de qualité.**

LA CHARTE QUALITÉ menée par l'association Mosaïque d'Enfance est un label remis par la Caf de la Somme, le Conseil départemental de la Somme, la MSA, l'Association des Maires de la Somme et le comité d'expert de la Petite Enfance

La démarche qualité suivante conduit à attribuer un label Etoile (de 1 à 5 étoiles) et comporte :

- Un support d'auto-évaluation à compléter et qui constitue la base des échanges lors de la visite sur place
- Une rencontre – échanges de pratiques avec 2 membres du comité de pilotage qui permet de discuter l'auto-évaluation et d'établir communément de document final qui sert de référence à la labellisation de la structure après son passage en comité de pilotage
- la participation à des réunions thématiques, formations ou colloque
- inscription dans un réseau territorial

Les items évalués sont les suivants : organisation générale ; l'équipe ; les parents ; les enfants (besoins physiologiques et affectifs) ; la pédagogie (aménagement, mobilier, motricité libre, liens avec la nature, autonomie, matériel éducatif, propositions d'éveil, art et culture, interactions entre pairs, accompagnement des actions et émotions, construction de l'estime de soi) ; la démarche d'amélioration continue de la qualité ( le projet, son évaluation, l'analyse des pratiques) ; bonus ( spécificité qualitative de la crèche)

- S'agissant du contrôle de la PMI, il paraît prioritaire de développer au sein des PMI une culture du contrôle de la qualité de l'accueil, qui ne se limite pas à un contrôle de conformité des dispositions d'hygiène et de sécurité. A l'heure actuelle, le contrôle de la qualité de l'accueil est presque entièrement inexistant dans les rapports de contrôle étudiés par la mission. La diffusion d'une telle culture suppose :
  - L'élaboration d'un référentiel de bonnes pratiques, qui prendra appui sur la charte de qualité de l'accueil, et dont l'élaboration pourra être confiée à la HAS ;
  - La constitution d'un groupe de travail piloté par la DGCS, et qui associe la DGS, pour travailler avec les PMI la déclinaison et l'appropriation des pratiques de qualité ;
  - La rédaction d'un guide de contrôle par la mission permanente d'inspection contrôle de l'IGAS, et la formation des professionnels à cette démarche, en lien avec l'EHESP et le CNFPT.

La mise en œuvre de ces démarches est néanmoins conditionnée par les moyens dont disposent les PMI. En effet, un véritable contrôle de la qualité de l'accueil suppose notamment des pratiques d'immersion et des échanges avec les professionnels et le cas échéant avec les parents qui allongent le temps du contrôle. Elles requièrent également une diversification des recrutements en PMI, pour ouvrir les fonctions de suivi et de contrôle des EAJE aux EJE, comme l'ont d'ores et déjà fait certains territoires visités par la mission.

[35] Le pilotage et l'animation de la qualité doivent être très nettement renforcés.

- Au niveau territorial, un pilotage et une animation de la qualité doivent émerger au sein des CDSF, qui pourront confier la charge de ce pilotage au département ou aux communes et intercommunalités concernées, selon le modèle prévu à titre expérimental pour l'accueil individuel<sup>15</sup> Ce pilotage doit permettre de suivre et d'accompagner le déploiement de la qualité dans l'ensemble des établissements du territoire, qu'ils soient publics, associatifs ou marchands, pour croiser les regards, diffuser les bonnes pratiques et permettre un renforcement du réseau territorial des établissements. Le cloisonnement de chaque établissement dans son réseau propre et la faible ouverture sur l'extérieur peuvent en effet constituer des freins au développement de la qualité d'accueil. Un tel pilotage devrait *a minima* prévoir à titre obligatoire, au sein d'un schéma départemental opposable :
  - Le suivi de la formation continue des professionnels, et l'organisation de cycles de formation en lien avec le CNFPT (journées petite enfance, séminaires...);
  - L'analyse de la pratique pour les directeurs. Si l'analyse de la pratique professionnelle est devenue obligatoire pour les personnels, l'éthique de cette démarche suppose que les cadres de direction ne soient pas inclus dans les séances correspondantes. Or l'analyse de la pratique est également nécessaire pour les équipes de direction, qui doivent trouver un lieu pour réfléchir sur leurs pratiques managériales, autant que sur les éventuelles difficultés rencontrées par les équipes au cours de l'accueil des enfants. Cette analyse de la pratique devrait là aussi être organisée entre directeurs de types d'établissement variés ;
  - L'évaluation entre pairs (voir *supra*) ;

---

<sup>15</sup> Décret n° 2022-1772 du 30 décembre 2022 relatif aux expérimentations dans le domaine des services aux familles, aux établissements d'accueil de jeunes enfants et aux comités départementaux des services aux familles

- La création de postes de conseillers pédagogiques, qui pourront intervenir sur l'appui aux équipes, le suivi des processus qualité dans une démarche d'accompagnement, le suivi des RSAI, et l'organisation des démarches évoquées ci-dessus. Ce profil de poste permettrait de compléter utilement les postes de contrôleur qualité et de suivi administratif et gestionnaire qui existent actuellement au sein des administrations municipales et départementales.
- Au niveau national, le pilotage de la politique reste morcelé et parcellaire (voire chapitre gouvernance). En particulier, le suivi et l'évaluation de la qualité, ainsi que la diffusion des bonnes pratiques professionnelles, ne font actuellement l'objet d'aucun pilotage. La mise en place du comité de filière petite enfance peut constituer une première pierre sur laquelle le gouvernement aurait intérêt à construire une instance de pilotage, éventuellement sous la forme d'un groupement d'intérêt public (à l'image de ce qui se pratique dans le champ de la protection de l'enfance). Une telle construction suppose de disposer d'un secrétariat général positionné à un niveau hiérarchique suffisant pour articuler les actions des différentes administrations en charge du secteur (Education nationale, DGCS, DGOS, CNAF, départements, régions...). Par ailleurs, la capacité de cette instance de pilotage à diffuser les bonnes pratiques professionnelles suppose de construire un consensus opérationnel sur les pratiques d'accueil. La mission recommande de confier cette mission à la Haute autorité de santé, qui détient une expertise éprouvée sur ces méthodes, et œuvre d'ores et déjà en ce sens dans le champ de la protection de l'enfance. Ces processus permettront en outre de mieux associer le monde de la recherche aux travaux conduits, et de renforcer la diffusion des derniers acquis de la science dans le champ de la petite enfance.

#### **4 L'amplitude horaire et l'âge minimum de l'accueil collectif doivent être interrogés**

[36] Une réflexion spécifique doit être conduite sur deux points :

- S'agissant de la durée d'accueil, le volume quotidien, hebdomadaire et annuel d'accueil de très jeunes enfants peut atteindre des niveaux excessifs. L'organisation de la prise en charge de la petite enfance se trouve ainsi dans une situation paradoxale : tandis qu'à partir de 3 ans, l'entrée en école maternelle ménage des temps de récupération des enfants, dont chacun conçoit qu'ils ne peuvent passer 10 heures par jour à l'école, ni traverser une année entière sans vacances scolaires, cette préoccupation est évacuée de l'accueil des plus jeunes, alors même que le collectif représente une charge bien plus lourde à ce stade précoce du développement cérébral. Une telle situation apparaît à la mission comme une survivance de croyances anciennes, selon lesquelles les bébés ont une sensibilité inférieure à leur environnement (sensibilité au bruit, à la douleur, à la fatigue...). Si ces croyances ont été entièrement invalidées par la science, la structuration de l'accueil du jeune enfant en a hérité une partie de sa physiologie. Il paraît donc nécessaire :
  - A court terme, de renforcer la sensibilisation des parents sur l'effet d'accueils collectifs de grande amplitude sur leur enfant, et sur l'incidence général d'un accueil extrafamilial très long sur la construction d'un lien d'attachement sécurisé ;
  - De façon plus systémique, une réflexion doit être conduite sur la mise en cohérence des rythmes scolaires et des rythmes d'accueil collectif de la petite enfance, les besoins de répit des plus jeunes enfants vis-à-vis d'environnements très stimulants en termes d'informations sociales étant plus élevés encore que pour des plus de 3 ans.



- S'agissant de l'âge d'accueil, le consensus scientifique autant que celui des professionnels de terrain indiquent que l'accueil collectif à 2 mois et demie est trop précoce, et que l'accueil collectif est inadapté pour des nourrissons qui ne disposent pas d'autonomie motrice et sont dans l'incapacité de gérer leurs émotions ou de différer la réponse à leurs besoins. L'objectif de socialisation, souvent avancé comme un apport de l'accueil collectif, ne peut en tout état de cause pas être appliqué dans la première année de vie (voire jusqu'à 18 mois), où l'enfant n'a pas de capacité d'interaction avec les pairs ou de représentation du collectif.

[37] Comme plusieurs missions qui l'ont précédée, la mission préconise donc d'envisager les conditions d'un développement et d'une meilleure rétribution du congé parental, de façon à favoriser la sécurisation et la prise en charge des nourrissons au sein de leur famille, les établissements pouvant dès lors être repositionnés comme des structures d'aide pour les familles en difficulté ou pour une réponse à des besoins ponctuels, sur le modèle (en déclin) des halte-garderies. Ce congé parental devrait nécessairement envisager les règles de cumul entre les parents pour ne pas constituer un recul dans l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Un premier chiffrage de ce type de mesures a été réalisé par la Cour des Comptes dans le RALFSS 2022, auquel la présente mission renvoie.

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



## ANNEXE 3 : Regards croisés sur les risques de maltraitance dans les crèches

### 1 Le secteur de l'accueil des enfants en établissements collectifs s'est emparé du concept de « douces violences » sans véritablement intégrer le terme de maltraitance.

#### 1.1 L'opération pouponnière lancée par Simone Veil en 1978 met l'accent sur le risque majeur de carences affectives et éducatives en collectivité d'enfants en bas âge et introduit le concept de bien-traitance institutionnelle <sup>16</sup>

[1] Le film <sup>17</sup> de Danielle Rapoport et Janine Lévy « **Enfants en pouponnières demandent assistance** » a montré la gravité des atteintes physiques et mentales du manque d'affection et d'activité d'éveil chez des enfants qui ne recevaient que des soins techniques (alimentation, toilette...). **L'indifférence aux pleurs et cris des enfants** est particulièrement marquante. Il montre également que l'introduction de techniques nouvelles d'éducation psychomotrice du tout-petit, prétexte pour **offrir à l'enfant une liberté particulière de mouvement et de jeu, et support des modifications du climat socio-affectif et pédagogique de l'institution** offrait au personnel soignant la possibilité d'une nouvelle conception de ses gestes professionnels et améliorerait considérablement le **bien-être et le développement de l'enfant**. L'investissement en temps ne semble pas considérablement modifié, les conditions de vie (pour les nourrissons et les professionnels) et les conditions de travail sont améliorées, les sourires apparaissent sur les visages des uns et des autres.

[2] Un groupe de travail se réunira de 1998 à 2004 au ministère de la famille et de la solidarité nationale et sous l'égide de la Direction générale de l'action sociale<sup>18</sup> inscrira « dès 1996 [la bien-traitance institutionnelle] dans l'élargissement de l'opération pouponnière et bien au-delà dans l'aide sociale à l'enfance. »

---

<sup>16</sup> Rapoport Danièle « de l'opération pouponnière à la « bien-traitance » institutionnelle, d'un néologisme à un concept » in « Bien-traitance et qualité de vie, Prévenir les maltraitements pour des soins et une relation d'aide humaniste », Michel Schmitt, 2013, page 3 à 9.

<sup>17</sup> Enfants en pouponnière demandent assistance (Service du film de recherche scientifique, 1978). <https://www.canal-u.tv/chaines/cerimes/enfants-en-pouponnieres-demandent-assistance>

<sup>18</sup> Les missions de la Direction générale de l'action sociale de l'époque sont aujourd'hui portées par la Direction générale de la cohésion sociale

## 1.2 La convention internationale des droits de l'enfant<sup>19</sup>, ratifiée en 1990 par la France traite de la prévention de la maltraitance dans les « services de gardes d'enfants »

[3] L'article 18 de la Convention internationale des droits de l'enfant traite de l'accueil du jeune enfant :

- « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour garantir que **les enfants dont les parents travaillent ont le droit de bénéficier des services et installations de garde d'enfants auxquels ils ont droit.** »

[4] L'article 19 porte sur la protection de l'enfant contre toutes les formes de maltraitance perpétrées par ses parents ou **par toute autre personne à qui il est confié**, une politique de prévention de la maltraitance et du traitement des victimes est déployée :

- 1. Les États parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour **protéger l'enfant contre toutes les formes de violence, d'atteinte ou de sévices physiques ou mentaux, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris les abus sexuels, pendant qu'il est placé auprès du ou des parents, du ou des tuteurs légaux ou de toute autre personne qui a la garde de l'enfant.**
- 2. Ces mesures de protection devraient, le cas échéant, comprendre des procédures efficaces pour la mise en place de programmes sociaux destinés à **apporter le soutien nécessaire à l'enfant et à ceux qui en ont la garde, ainsi que pour d'autres formes de prévention et d'identification, de signalement, la référence, l'enquête, le traitement et le suivi des cas de maltraitance d'enfants décrits ci-dessus et, le cas échéant, l'intervention judiciaire.**

## 1.3 A partir des années 2000, le concept de « douces violences » se développe et se définit « entre dérives et négligences »<sup>20</sup>

1.3.1 Avec l'évolution des connaissances du développement du jeune enfant, de ses compétences et également de ses fragilités, les crèches ont évolué ces trente dernières années de structure de garde à structure d'accueil, d'éveil, de socialisation, de prévention et enfin de soutien à la parentalité

[5] **La préface de la dixième édition de l'ouvrage de Christine Schuhl paru en 2019<sup>21</sup> rappelle que les structures d'accueil du jeune enfant ont énormément évolué depuis les années 80 :** « Ces équipements considérés comme de « simples modes de garde » dans les années 60, régis avant tout par les règles d'hygiène et de sécurité, sont devenus dans la décennie suivante, des lieux « d'éveil » puis de « socialisation » au cours des années 80, de « prévention » dix ans plus

---

<sup>19</sup> <https://www.unicef.org/child-rights-convention/convention-text#>

<sup>20</sup> Christine Schuhl « Vivre en crèche-Remédier aux douces violences » 19<sup>ème</sup> édition page 13

<sup>21</sup> Jean Epstein, préface de la 19<sup>ème</sup> édition de « Vivre en crèche-Remédier aux douces violences »

tard et, aujourd'hui, il est demandé à ces mêmes structures de « soutenir la fonction parentale », d'accueillir et d'accompagner les parents ! »

[6] **Ces évolutions ont été pensées concomitamment à l'évolution des connaissances concernant le jeune enfant avec les immenses capacités dont il dispose dès la naissance mais également ses fragilités liées en particulier à l'effet délétère du stress toxique<sup>22</sup> précoce.** Les premiers apprentissages sociaux, émotionnels et cognitifs dépendent des échanges et des liens d'attachement forts et sécurisés qui s'établissent avec l'enfant. Il est désormais admis par la communauté scientifique que les expériences positives (pouvoir compter sur quelqu'un en cas de besoins ou de difficultés, avoir accès à des soins de qualité, etc...) et négatives (négligences, traumatisme, etc...) façonnent le développement de l'enfant et sa santé tout au long de sa vie <sup>23</sup>

[7] **Jean Epstein<sup>24</sup> pose le constat que les professionnels de la petite enfance n'ont pas intégré au mieux l'ensemble de ces données scientifiques, « pas aussi vite et aussi profondément qu'on aurait pu le souhaiter ».** Pour lui, les moyens nécessaires pour accompagner cette mutation n'ont pas toujours suivi comme ils l'auraient dû, notamment en ce qui concerne : les formations initiales et continues, les effectifs des équipements et la répartition des tâches, la conception des locaux, le temps de concertation et de supervision (hors la présence des enfants).

### 1.3.2 Les professionnels de la petite enfance se sont rapidement emparés du concept de douces violences qui ne « dénonce » pas mais énonce les difficultés rencontrées<sup>25</sup>

[8] Christine Schuhl propose une définition « entre dérives et négligence » en précisant « ce n'est pas de la maltraitance. Ce n'est pas non plus de l'abus »<sup>26</sup>.

[9] **« Ce sont des instants éphémères où le professionnel n'est plus dans la relation à l'enfant.** Brefs instants où l'adulte se laisse « emporter » par un jugement, *un a priori*, une étiquette, un geste brusque. Sorte de « ressenti immédiat » que **l'adulte va faire vivre à l'enfant, sans forcément prendre conscience de ses conséquences.**

[10] De très courte durée, ces moments sont fréquents, tout au long de la journée. Sans préméditation, ni volonté de faire mal à l'enfant, **ces gestes, ces paroles, ces regards, placeront de manière répétée l'enfant en situation d'insécurité affective.**

---

<sup>22</sup> Le stress toxique est défini comme une réaction prolongée à un événement stressant en l'absence de relations protectrices.

<sup>23</sup> Bethell C, Jones J et al »Positive childhood experiences and adult mental and relational health in a statewide ample association across adverse childhood experiences levels «JAMA Pediatr 2019;173 (11).

<sup>24</sup> Préface de la 19<sup>ème</sup> édition de « Vivre en crèche-Remédier aux douces violences » de Christine Schuhl

<sup>25</sup> Préface de Danielle Rapoport à la 4<sup>ème</sup> édition de l'ouvrage de Christine Schuhl « Remédier aux douces violences-Outils et expériences en petite enfance » 2019

<sup>26</sup> Christine Schuhl « Vivre en crèche- Remédier aux douces violences » 19<sup>ème</sup> édition-2019

**« Des commentaires négatifs aux jugements de valeurs, en passant par des a priori, ou des gestes faits « par habitude » »**

« C'est l'enfant étiqueté : « **Tu es un vrai cochon !** », « **qu'est-ce que t'es mou !** », ou bien l'enfant exclu du groupe, parce qu'il ne veut pas dormir ou encore ne veut pas manger.

C'est l'enfant que l'on coince à table, la serviette sous l'assiette, ce sont les commentaires sur l'état des fesses de l'enfant lors d'un change, ou encore le jugement porté sur un parent en présence des enfants. Ce sont deux professionnels qui discutent de leurs vacances au ski, alors qu'elles changent chacune un enfant... »

[11] Christine Schuhl a pu constater que les professionnels parviennent à décrire ces situations mais « sans vraiment en mesurer les répercussions sur l'enfant »

[12] Pour elle, les résistances d'analyse viennent de l'absence de représentation de ce phénomène : « il fallait donc pouvoir **nommer ces dérives pour que les professionnels puissent y faire référence sur le terrain, et accepter de changer ces attitudes** ». « C'est pour cela qu'il fallait les représenter, les nommer, les analyser »

**« Du simple laisser-aller du professionnel à l'organisation institutionnelle c'est en fait un phénomène très complexe qui touche la pédagogie, l'institution et la dynamique des équipes. »**

« C'est en termes de « douces violences » que j'ai préféré parler de **ces dérives**. « Douce » parce qu'il fallait **atténuer le mot violence**, porteur de haine et de déchirement. Dans ce qui se joue ici, il n'y a pas d'intention de faire mal à l'enfant. Il n'y a pas de préméditation et chacun reste persuadé que c'est pour le bien de celui-ci. Bien plus, ces moments se glissent par petites touches successives, doucement, ces « dérapages » envahissent. En revanche le terme de « violence » insiste sur la gravité de ces actes et sur le fait qu'il y ait **une atteinte réelle à la personne de l'enfant. Chaque geste, chaque parole, chaque « douce violence » blesse profondément l'enfant.** »

### 1.3.3 Un développement de formations et sensibilisations ces dix dernières années qui conseillent parfois aux professionnels d'éviter ces dérives et non de les faire cesser.

[13] Un support pédagogique d'un centre national de formation (2013) <sup>27</sup> « Bienveillance de l'enfant : une démarche partagée » décline les points essentiels sur lesquels construire une démarche professionnelle bienveillante et insiste en particulier sur l'importance de la relation sécurisante, base de l'attachement en prenant appui sur les pratiques quotidiennes.

[14] Un certain nombre de pratiques sont interrogées, **il n'est pas enseigné de changer ces attitudes mais de les éviter** (quelques extraits) :

**« Lors du repas, éviter de :** « forcer l'enfant à goûter, à manger » ; « supprimer le dessert si l'enfant ne termine pas ce qu'il a dans son assiette (faire du chantage) » ; « mettre l'enfant au lit s'il ne veut pas manger »  
« Positionner l'assiette sur la serviette ; Positionner l'enfant coincé entre la table et la chaise » ; « l'empêcher de dormir parce que c'est l'heure du repas » ; « critiquer la nourriture devant l'enfant, que l'on forcera à terminer » ; « mélanger tous les aliments dans l'assiette » ; « laver le visage de l'enfant avec de l'eau froide sans le prévenir, et par derrière ! »

<sup>27</sup> Valérie Vareilhès & Lydie Muller – Texte formation « Bienveillance » - 2012  
[https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/cp\\_k2bi1\\_017\\_bienveillance\\_de\\_l\\_enfant.pdf](https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/cp_k2bi1_017_bienveillance_de_l_enfant.pdf)

« **Lors des temps de repos, éviter de** : « Forcer un enfant à dormir » ; « ne pas le coucher l'enfant quand il a sommeil » ; « réveiller sans ménagement l'enfant qui dort » ; « réveiller tous les enfants au même moment » ; « laisser les enfants dans leur lit lorsqu'ils sont réveillés » ; « mettre un drap sur le visage de l'enfant pour l'aider à s'endormir » ; « isoler systématiquement un enfant du dortoir »

« **Lors du soin éviter de** : « Faire des commentaires sur l'hygiène de l'enfant, sur son anatomie, sur ses petits maux » ; « renifler la couche des enfants avant de les changer » ; « ne pas parler à l'enfant durant le soin » ; « prendre un enfant pour le changer sans le prévenir » ; « dire à un enfant qu'il est moche, qu'il est gros, qu'il pue » ; « **d'empêcher l'enfant d'aller aux toilettes** » ; « **laisser l'enfant longtemps sur le pot jusqu'à qu'il y ait quelque chose dedans** » ; « gronder un enfant qui fait caca alors qu'on vient juste de le changer » ; « parler devant tout le monde d'un souci concernant l'enfant dont on s'occupe »

### 1.3.4 Des formations tentent de concilier les différents concepts/vocabulaires et accompagnent la mise en œuvre de politique de prévention des conduites et gestes inadaptés et violents

[15] A partir de l'analyse des outils de formation développés par une métropole, la mission relève les difficultés inhérentes à la multiplicité des définitions et concepts mais relève également les éléments opérationnels qui se détachent afin de conduire une politique de « prévention des conduites et gestes inadaptés et violents »

#### 1.3.4.1 La politique de prévention prend appui sur diverses définitions et concepts qui s'entrecroisent mais les signes d'alerte et descriptions des violences sont précis :

[16] Les différentes définitions et références aux concepts :

- La bienveillance (définition du dictionnaire)
- La bien-traitance (rappel de la définition de Danielle Rapoport)
- Les « douces violences » Christine Schuhl (voir plus haut)
- La maltraitance (définition de l'OMS)
- La maltraitance institutionnelle (définition de Tomkiewicz)
- Les violences éducatives ordinaires (VEO), qui seraient la partie « invisible » de la violence faite aux enfants (car non dénoncée)
- La gravité et les facteurs de risques du Syndrome du bébé secoué sont rappelés (huis clos, sans témoins (professionnel seul) ; moins d'un an...)

[17] Les facteurs de risque et les signes d'alerte concernant les professionnels sont à analyser dans leur contexte institutionnel, conditions de travail, organisations des secteurs, taille des groupes, etc.... A titre d'exemples : « peur d'être débordé (anticipation anxieuse » ; « désir de se monter « capable » et compétent » ; « manque de recul » ; « stress » ; « Manque de patience » ; « Fatigue » ; « Ne plus rien entendre pour se protéger (cris, pleurs, bruits, etc...) » ...

[18] Les conduites et gestes inadaptés et violents sont illustrés par des exemples concrets qui ont pu conduire à des mesures disciplinaires :

**Des gestes :**

« Enfant porté sous le bras, saisi par son aisselle, tiré par le bras, contenu avec force, arrêté brusquement et bloqué. » ; « Enfant tapé, à qui on tire les cheveux, poussé, plaqué sur son lit, bloqué de la jambe, enfant secoué, tête tapée contre une vitre » ; « Cuillère ou tétine forcée dans la bouche de l'enfant, doigts retirés de la bouche de l'enfant sans ménagement. » ; « Visage de l'enfant recouvert d'une couverture »

**Paroles et voix :**

« Ton brusque, trop élevé, cris » ; « menaces, injonctions, insultes, mots déplacés »

**Comportement :**

« Enfant isolé dans une pièce (porte fermée ou ouverte), laissé en pleurs dans son lit sans intervenir, repas interrompu, enfant couché de force, enfant qui pleure qui n'est pas consolé »

[19] Il s'agit en définitive dans ce support de formation d'interroger les pratiques professionnelles avec précisions et donner des repères clairs aux équipes sur le terrain :

**Ce qui est attendu :**

Par exemple : Prévenir l'enfant avant de le moucher

**Ce qui est une mauvaise pratique (doit être questionnée et ajustée)**

Par exemple : Moucher un enfant sans le prévenir

**Ce qui est un acte de maltraitance (doit être rapporté et sanctionné)**

Par exemple : User de la violence pour moucher un enfant

## 2 Les connaissances scientifiques concernant l'effet délétère de la maltraitance, l'évolution récente de la réglementation (définition de la maltraitance, charte nationale pour l'accueil du jeune enfant), les orientations et appels de l'OMS et de l'UNICEF offrent l'opportunité de renforcer la prévention de la maltraitance en crèche.

2.1.1 Les expériences négatives de l'enfance<sup>28</sup> telles que la violence physique et émotionnelle, la négligence, la maladie mentale chez la personne qui prend soin de l'enfant génèrent un stress toxique qui a un effet délétère sur la santé de l'enfant.

[20] L'infographie<sup>29</sup> produite par l'université de Harvard précise que « Plus un enfant vit d'expériences négatives de l'enfance (ENE), plus il risque d'avoir des problèmes au cours de sa vie, comme les maladies cardiaques, le diabète, les mauvais résultats scolaires et l'abus de substances. L'idéal, en revanche, est de prévenir cette réaction en réduisant les sources de stress par **une réponse aux besoins essentiels** ou d'autres types de services. **Pour protéger l'enfant contre les**

<sup>28</sup> Center on the developing Child, Université de Harvard

<sup>29</sup> Qu'est-ce que les ENE et en quoi sont-ils liés au stress toxique <https://developingchild.harvard.edu/translation/quest-ce-que-les-ene-et-en-quoi-sont-ils-lies-au-stress-toxique/#:~:text=L'acronyme%20%20%20AB%20ENE%20%20%20BB%20d%20%20%20C3%A9signe.prend%20soin%20de%20l'enfant>



**effets du stress toxique, il est également bon de favoriser des relations solides et attentives entre l'enfant et la personne qui en prend soin** et de les aider à acquérir des aptitudes fondamentales à la vie quotidienne. »

2.1.2 La Stratégie mondiale pour la santé de la femme, de l'enfant et de l'adolescent (2016-2030) prône le développement de « Soins attentifs pour le développement de la petite enfance » et rappelle que les principaux auteurs de maltraitances sont les parents et les professionnels (nommés « soignants ») dont les professionnels des crèches.

[21] L'OMS<sup>30</sup> rappelle que « la période la plus critique est celle allant de la grossesse à l'âge de trois ans, durant laquelle le cerveau connaît sa phase de croissance la plus rapide ; à 3 ans, le cerveau d'un bébé est formé à 80 %. **Pour un bon développement cérébral durant ces années, l'enfant a besoin d'un environnement sûr, sécurisé et aimant, avec une nutrition et une stimulation adaptée de la part de ses parents ou des personnes qui s'occupent de lui.** C'est à cette période que s'établissent les bases de la santé et du bien-être dont les bénéfices dureront toute la vie ». C'est également à cette période que l'enfant est le plus sensible aux influences de l'environnement.

**SOINS ATTENTIFS POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PETITE ENFANCE  
UN CADRE POUR AIDER LES ENFANTS À SURVIVRE ET À S'ÉPANOUIR AFIN DE TRANSFORMER LA  
SANTÉ ET LE POTENTIEL HUMAIN**

**Précisions concernant les termes de l'OMS :**

« **Soignant**<sup>31</sup> : personne très proche de l'enfant chargée de s'en occuper et de le soutenir au quotidien. Les principaux soignants sont les parents, les membres de la famille et les autres personnes qui sont directement responsables de l'enfant à la maison. Cela inclut également les personnes en dehors de la maison, par exemple celles qui travaillent dans des crèches. »

« **Soins attentifs** : environnement créé par les soignants qui garantit une santé et une nutrition adéquates des enfants, protège ces derniers contre les menaces et leur offre des opportunités pour l'apprentissage précoce, par des interactions qui apportent un soutien affectif et répondent aux besoins.

**Apprentissage précoce** : « Les nourrissons et les très jeunes enfants sont totalement dépendants des soignants pour reconnaître leurs besoins et y répondre. **Ces besoins ne concernent pas uniquement la nutrition et la sécurité, mais aussi le contact social, la stimulation cognitive, la régulation émotionnelle et l'apaisement.** Les soignants efficaces observent les signes de leur enfant, interprètent ses désirs et ses besoins, et réagissent en conséquence de manière constante. » ; « Même un soignant occupé peut trouver la motivation et la confiance nécessaires pour parler avec un enfant pendant les repas, le bain et d'autres tâches quotidiennes. Grâce à ces interactions, l'enfant apprend à mieux connaître les autres ».

**A propos de la prévention de la maltraitance :**

« **La maltraitance des enfants comprend la violence physique, sexuelle et psychologique et la négligence, le plus souvent de la part des parents et soignants,** mais pas uniquement. »

---

<sup>30</sup> Organisation mondiale de la santé La Stratégie mondiale pour la santé de la femme, de l'enfant et de l'adolescent (2016-2030) prône le développement de « Soins attentifs pour le développement de la petite enfance » et s'inscrit dans les objectifs de développement durable qui incluent le développement du jeune enfant, considéré comme essentiel à la transformation que le monde cherche à réaliser d'ici à 2030. [FR Nurturing Care Framework 2019.pdf \(nurturing-care.org\)](https://www.who.int/nurturing-care-framework)

<sup>31</sup> Pour que les soignants [y compris les professionnels des crèches] puissent fournir des soins attentifs, ils doivent être en sécurité, sur le plan affectif, financier et social, avoir des liens sociaux, pouvoir prendre des décisions dans le meilleur intérêt de l'enfant et être confortés dans le rôle important qu'ils jouent dans la vie des enfants dont ils s'occupent.

« Des stratégies fondées sur des données probantes, portant sur le contexte plus large dans lequel les personnes maltraitent les enfants, consistent notamment à accorder une attention particulière à la **dispense de soins répondant aux besoins et à la discipline de la non-violence, afin de créer des interactions positives entre les soignants et les enfants** »

« **Les enfants risquent de s'isoler socialement, de développer une méfiance à l'égard des adultes ou d'exprimer leur peur en agressant d'autres enfants.** Il convient de garantir la bonne santé mentale des soignants, en travaillant avec eux pour prévenir la maltraitance. Les soins attentifs consistent entre autres à faire en sorte que les jeunes enfants sans défense se sentent en sécurité. »

[22] Un rapport de la Royal Society of Canada<sup>32</sup> relève que **les expériences défavorables de l'enfance ne concernent pas seulement les événements dramatiques, que les interactions quotidiennes dans la vie de l'enfant sont plus importantes qu'ils ne le pensaient** et que les effets les plus néfastes sur le développement sont davantage le résultat d'une exposition chronique à de la maltraitance, à un soutien parental inadéquat et à d'autres formes d'adversité qu'à un événement unique de maltraitance »

2.1.3 L'OMS et l'ONICEP ont lancé en novembre 2021 un appel aux gouvernements pour soutenir les parents et les personnes qui ont la charge d'enfants afin de prévenir la maltraitance, la négligence et les expériences traumatiques de l'enfance

[23] Le 30 novembre 2021, l'OMS et l'ONICEP ont lancé un « Appel aux gouvernements nationaux pour un soutien universel aux pratiques parentales visant à prévenir la maltraitance et la négligence »<sup>33</sup>

#### **Appel aux gouvernements nationaux pour un soutien universel aux pratiques parentales visant à prévenir la maltraitance et la négligence**

« Les programmes et les interventions d'éducation parentale reposant sur des données probantes permettent de **soutenir les parents et les personnes qui ont la charge d'enfants** et de **prévenir la maltraitance, la négligence et les expériences traumatiques de l'enfance.** »

« Le contenu des interventions d'éducation parentale qui parviennent réellement à prévenir la maltraitance et la négligence est principalement ancré :

- dans la théorie de l'apprentissage social
- dans les principes d'attachement,

et vise à renforcer les compétences et la sensibilité parentales en fournissant :

- un accompagnement social et émotionnel
- des conseils pratiques pour instaurer des interactions positives entre le parent et l'enfant, formuler des encouragements bienveillants, utiliser des techniques de discipline non violente, appliquer des stratégies de résolution des problèmes et **encadrer l'enfant en tenant compte de son stade de développement.** »

« Les interventions d'éducation parentale doivent être soutenues par des politiques favorables à la vie de famille qui fournissent aux personnes qui ont la charge d'enfants la prise en charge, le temps et les ressources nécessaires pour s'en occuper correctement. » (par exemple les congés parentaux)

<sup>32</sup> Boivin et Hertzman (Boivin, Hertzman et al. 2012) « Early childhood development »

<sup>33</sup> <https://www.who.int/fr/publications/m/item/universal-parenting-support-to-prevent-abuse-and-neglect-a-policy-call-for-national-governments>

« Si toutes les personnes ayant la charge d'enfants (et les enfants) doivent pouvoir bénéficier de ce type de soutien à l'éducation parentale, toutes ne requièrent pas le même niveau ou le même degré d'intervention.

Par ailleurs, les besoins peuvent fluctuer et évoluer avec le temps. Ces mesures doivent donc être considérées comme un ensemble minimum et modulable d'interventions que les gouvernements doivent intégrer dans **une approche globale de l'éducation parentale, adaptée à la culture et au contexte de chacun, notamment en créant des systèmes de proximité afin de faciliter l'entraide, la participation des hommes s'occupant d'enfants et la mise en place d'interventions plus ciblées pour les personnes ayant la charge d'enfants souffrant d'un retard du développement ou d'un handicap.** »

**Information : le dispositif PANJO<sup>34</sup> expérimenté sous l'égide de Santé publique France depuis 2016 consiste en une intervention préventive précoce à domicile, qui promeut la santé des nouveau-nés et les liens d'attachement sécurisant parents-bébé : « La stratégie de PANJO repose sur le soutien des parents de la grossesse aux 12 mois de l'enfant. Les sage-femmes et les infirmières puéricultrices de PMI réalisent 6 (minimum) à 12 visites au domicile des futurs et jeunes parents. Les visites à domicile PANJO consacrent systématiquement un temps long d'observation du bébé et d'activité parent-bébé qui aide au développement de liens d'attachement sécurisants. »**

2.2 Une démarche nationale de consensus pour un vocabulaire partagé de la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité est élaborée en 2021 et éclaire les évolutions à venir en termes de prévention de la maltraitance, une définition est posée.

2.2.1 La vulnérabilité est une situation évolutive, la maltraitance est un processus dynamique et l'emploi du terme maltraitance ne minimise pas la gravité de la situation, ni ne légitime un traitement peu rigoureux.

[24] La commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance n'a pas souhaité s'intéresser uniquement aux personnes vulnérables (code pénal) et prend en compte également l'environnement défavorable et/ou une relation déséquilibrée comme facteur de vulnérabilisation des personnes. Il est donc fait mention de personnes « en situation de vulnérabilité ». **L'exposition à un environnement inadapté ou violent est une forme de maltraitance à part entière (au sein de la famille ou au sein d'une institution)**

#### Personnes en situation de vulnérabilité

« La vulnérabilité est liée à des facteurs individuels et/ou des facteurs environnementaux

Eu égard à la maltraitance, une personne se sent ou est en situation de vulnérabilité lorsqu'elle se trouve en **difficulté voire impossibilité de se défendre ou de faire cesser une maltraitance à son égard ou de faire valoir ses droits du fait de son âge (dans le cas d'un mineur), de son état de santé, d'une situation de handicap, d'un environnement inadapté ou violent, d'une situation de précarité ou d'une relation d'emprise** »

[25] La maltraitance est perçue comme un processus dynamique, fruit de différents mécanismes, revêtir des formes diverses (physiques, psychique...) qui se cumulent ou s'associent. Elle peut s'installer dans le temps, s'intensifier. Elle peut ne pas être vécue de la même manière selon les individus, elle peut exposer la personne à la répétition de maltraitements.

<sup>34</sup> « Promotion de la santé et de l'Attachement des Nouveau-nés et de leurs Jeunes parents (PANJO) par une intervention préventive précoce à domicile

[26] La définition fait l'objet d'un article au code de l'action social et des familles : « Art. L. 119-1. La maltraitance au sens du présent code vise toute personne en situation de vulnérabilité lorsqu'un geste, une parole, une action ou un défaut d'action compromet ou porte atteinte à **son développement, à ses droits, à ses besoins fondamentaux ou à sa santé** et que cette atteinte intervient dans une relation de confiance, de dépendance, de soin ou d'accompagnement. **Les situations de maltraitance peuvent être ponctuelles ou durables, intentionnelles ou non. Leur origine peut être individuelle, collective ou institutionnelle**. Les violences et les négligences peuvent revêtir des formes multiples et associées au sein de ces situations. »

- **Atteinte au développement** : il s'agit du processus de croissance continue d'un être humain qui le conduit à **acquérir ou développer des capacités physiques, psychiques et socio-relationnelle**.
- **Atteinte à ses droits** : pour les mineurs, ceux qui sont énoncés dans la convention internationale des droits de l'enfant de 1989, adoptée par la France en 1990 (cf. plus haut)
- **Atteinte à ses besoins fondamentaux** :
  - Démarche de consensus sur les besoins de l'enfant<sup>35</sup>
  - Droits communs avec les adultes : les besoins physiologiques, le besoin de sécurité, le besoin d'appartenance, le besoin d'estime, le besoin de s'accomplir.

### 2.2.2 La maltraitance institutionnelle est précisée au regard de ses possibles origines internes à l'établissement mais également des choix politiques (priorités stratégiques et moyens dédiés)

[27] La maltraitance institutionnelle est ainsi définie : Lorsque des situations de maltraitance résultent, au moins en partie, de pratiques managériales, de l'organisation et/ou du mode de gestion d'une institution ou d'un organisme gestionnaire, voire de restrictions ou dysfonctionnements au niveau des autorités de tutelle sur un territoire, on parle de maltraitance institutionnelle.

[28] La maltraitance institutionnelle peut trouver son origine notamment par : Une politique institutionnelle inadaptée formalisée ou non, par exemple des pratiques professionnelles ou des aménagements internes restreignant les libertés des personnes accompagnées de manière excessive au regard de leurs droits fondamentaux, sans que leur état ne le justifie ; Des pratiques managériales inadaptées ou défaillantes ; Une organisation conduisant à des situations de sous-effectif ou de sous-qualification récurrentes ou pérennes ; Une politique de formation insuffisante ou inadaptée ; Des insuffisances organisationnelles ; Une absence de régulation des violences ou négligences subies par les personnes en situation de vulnérabilité, malgré l'existence de signaux d'alerte ; Une absence d'organisation d'un circuit d'alerte et de traitement connu des personnes en situation de vulnérabilité, de leurs proches et des intervenants, ou par une absence de respect des obligations de signalement aux autorités administratives et judiciaires ; Des intimidations envers des familles ou des personnes accompagnées sous forme de menaces ou de représailles (exclusion, rétention abusive...) ; Un cadre de vie inadapté, des insuffisances en matière d'hygiène, de santé et/ou de sécurité ; Un déséquilibre flagrant entre l'importance accordée aux impératifs collectifs et institutionnels au détriment du respect des libertés individuelles et de l'effectivité de personnalisation de l'accompagnement.

---

<sup>35</sup> [https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/synthese\\_du\\_rapport\\_besoins\\_fondamentaux\\_de\\_l\\_enfant.pdf](https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/synthese_du_rapport_besoins_fondamentaux_de_l_enfant.pdf)

[29] La question de la maltraitance institutionnelle est interrogée par plusieurs professionnels interrogés par la mission au regard du faible taux d'encadrement, de l'insuffisance des qualifications et niveaux de diplôme des personnes auprès des enfants, d'un accueil en surnombre (autorisé par la réglementation) dans des locaux insuffisamment grands...

[30] Une revue de la littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfant <sup>36</sup>financée par la CNAF et publiée en 2020 pause les diagnostics suivants concernant en particulier la taille des groupes d'enfants et la modulation du volume horaire d'accueil pour les plus jeunes enfants (moins d'un an). Ces propositions vont dans le sens de la prévention et de la lutte contre la maltraitance :

« **Vers des ratios et des tailles de groupes plus faibles** Nous avons aussi vu que la taille des groupes et le ratio éducateur-enfants est un des éléments clefs de la qualité structurelle. **En effet, en ayant moins d'enfants à s'occuper, chaque membre du personnel a logiquement plus de temps à accorder à chaque enfant. Il peut donc avoir des interactions (qualité des processus) de meilleure qualité avec chacun, et leur procurer des soins plus adaptés et personnalisés, et plus sécurisants.** Ce qui pourra produire des conséquences plus positives sur toutes les sphères du développement des enfants. **Le ratio conseillé au niveau international est de 1/3 pour les enfants avant deux ans, et de 1/5 maximum pour les enfants de 2 à 3 ans, dans des groupes de 8 enfants maximum (Ahnert et al., 2006; Melhuish et al., 2015; Slot, 2018; Tardif, 2012).** Or nous avons aussi vu qu'en France, en crèche, les ratios en rigueur sont de 1/5 pour les enfants avant l'âge de marcher et de 1/8 ensuite. Les ratios des modes d'accueil individuels (1/4 maximum) apparaissent à ce titre, plus favorables. Un alignement des réglementations françaises sur le consensus international apparaît donc souhaitable pour une meilleure qualité structurelle ; ce qui pourrait aussi avoir un impact positif sur la qualité des processus. »

« **Pour une modulation du volume horaire en fonction des âges. Au niveau de la quantité, des volumes horaires trop importants dans la première année de vie paraissent ne pas être indiqués.** A ce titre, il paraît souhaitable de pouvoir moduler de manière flexible le volume horaire des enfants accueillis durant leur première année de vie. La possibilité d'une transition progressive et douce dans ce nouvel environnement est aussi à encourager. **Une telle mesure demanderait des congés maternités et paternités plus longs et flexibles afin d'accompagner cette transition et de permettre aux parents de concilier famille et travail pendant cette période.** »

### 2.2.3 Le rapport de Sylviane Giampino ( 2016)<sup>37</sup>indique que les exigences des parents interrogent parfois le respect des droits des enfants.

[31] Pour Sylviane Giampino l'accueil des jeunes enfants n'est pas seulement un « service » aux familles : « Les services et les professionnels ont à garantir la qualité de l'accueil, et celle-ci se fait en lien avec les parents. Cependant toutes leurs demandes ne sont pas forcément à satisfaire. Les relations entre les familles et les modes d'accueil doivent être pensées du point de vue de l'enfant et les attentes des parents doivent se conjuguer avec les exigences du développement du jeune enfant. »

[32] A titre d'exemple : « Est-il opportun, parce que les parents le demandent, d'installer une Web Cam dans l'espace de l'accueil pour visionner l'enfant en temps réel ? »

---

<sup>36</sup> Laudine Carbuccioni ; Carlo Barone ; Grégoire Borst ; Angela Greulich ; Lidia Panico ; Maxime Tô 2020 Dossier d'étude CAF n° 215 Revue de littérature sur les politiques d'accompagnement au développement des capacités des jeunes enfant. LIÉPP (Laboratoire Interdisciplinaire d'Évaluation des Politiques Publiques), Sciences Po.

<sup>37</sup> [https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-giampino-vf\\_modif-17\\_08\\_16.pdf](https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport-giampino-vf_modif-17_08_16.pdf), page 65

## 2.2.4 La charte nationale pour l'accueil du jeune enfant traite de la prévention de la maltraitance (principes 8 et 9)

[33] Le principe 8 précise que les modes d'accueil doivent « offrir un environnement sain, garantissant tant la sécurité de l'enfant que les conditions de déploiement de son éveil » et demande à garder une souplesse dans l'organisation des activités et le respect des normes afin d'adapter les réponses aux besoins des enfants et ne pas empêcher par exemple les sorties. Au regard de la vulnérabilité des enfants, il faut veiller à la propreté des équipements et à la bonne qualité de l'air intérieur, proscrire l'utilisation des téléphones portables à proximité des enfants, etc...

[34] Principe 9. Des modes d'accueil participatifs, évolutifs, et bien-traitants, pour accompagner l'intelligence en mouvement des enfants.

- « Pour que je sois bien traité, il est nécessaire que les adultes qui m'entourent soient bien traités. Travailler auprès des tout-petits nécessite des temps pour réfléchir, se documenter et échanger entre collègues et avec d'autres intervenants. »
- « **Le petit enfant suscite, chez les adultes qui s'occupent de lui, des émotions, des pensées positives ou négatives qui rejaillissent dans leur attitude**, souvent à leur insu. La nature et la puissance de ces réactions sont différentes selon la place, la fonction et le rôle occupés vis à vis des enfants. Il est essentiel d'en avoir conscience, d'en parler, d'y réfléchir entre professionnels pour réajuster sa pratique. C'est pourquoi des temps systématisés et réguliers de réflexion et d'observation partagées doivent permettre d'analyser collectivement les pratiques. »
- « **La réflexivité entre professionnels, la pluridisciplinarité, la supervision des pratiques** sont des outils qui nourrissent leur capacité de création, de changement et d'innovation et qui soutiennent la motivation et l'intérêt du travail avec les enfants et leurs familles. »
- « Les lieux d'accueil pour les jeunes enfants requièrent une intelligence professionnelle collective. Les savoir-faire et les savoirs académiques sur le jeune enfant doivent se nourrir mutuellement. **Les rapprochements entre la recherche et les modes d'accueil, l'accès aux connaissances, doivent s'intégrer au projet d'accueil.** »
- L'élaboration du projet d'accueil, y compris pour l'accueil individuel, vise le bien-être des enfants accueillis, de leurs familles et des professionnels. Sa conception collective et concertée est la condition de son partage et de sa mise en œuvre dynamique. **Ce projet d'accueil favorise l'expression et l'initiative des enfants, ainsi que leur participation.**
- **L'enfant est tributaire du climat émotionnel.** S'occuper de jeunes enfants est passionnant, utile mais source de fatigue et de tensions. Les professionnels s'impliquent dans leur travail avec leur sensibilité et leur corps, ce qui peut les fragiliser et engendrer épuisements et souffrances professionnelles. **La qualité humaine des relations de travail, le type d'organisation, l'aménagement des espaces réservés au personnel, l'ergonomie des équipements contribuent à la prévention des risques professionnels et au bien-être.**
- Il est recommandé, en cas de **souffrance au travail**, de faire appel à un tiers extérieur hors hiérarchie, pour élucider et dénouer les interactions complexes à l'œuvre entre les professionnels, les jeunes enfants et les familles.
- **L'enfant doit être protégé et respecté dans son intégrité.** L'usage de la violence, physique, verbale ou psychologique, n'est pas une méthode éducative et a des conséquences sur le

développement de l'enfant. **Tout professionnel s'interdit, dans sa pratique, de recourir à la violence et aux humiliations.**

- **Les professionnels doivent connaître leur environnement institutionnel et juridique pour prévenir, détecter, signaler les cas de négligence et de violences faite aux enfants, qu'elles soient familiales ou professionnelles.** Leur employeur doit garantir les conditions de recueil de leur parole et de celle des enfants. Il doit, le cas échéant, permettre la remise en question des pratiques qui posent problème.

### **3 Les auditions conduites par la mission ont permis d'explorer les différentes origines de la maltraitance en crèche.**

3.1 De nombreuses auditions ont mis en exergue la baisse des niveaux de formation des professionnels auprès des enfants, l'insuffisance globale de la formation à une éducation bienveillante et sans violence et les faibles exigences de diplômes pour les professionnels auprès des enfants dans les micro-crèches

3.1.1 Risques de maltraitance liés au niveau trop faible voire très faible des formations, à des contenus disparates et parfois obsolètes et à un manque de travail sur la posture professionnelle :

- Concernant les jeunes professionnels qui viennent d'obtenir un CAP, le plus souvent après avoir suivi une formation en ligne :
  - « Parmi les « 60% » de professionnels « qualifiés », la plupart ont un niveau 3<sup>ème</sup> avec une formation en ligne, ils sont souvent très jeunes et parfois immatures : maladresse des expressions « Il a mordu », « il a été méchant » : il est nécessaire d'améliorer les formations, en présentiel, sensibiliser aux risques de maltraitance et de renforcer les modules de formation sur la « posture professionnelle » »
- Concernant l'ensemble des formations :
  - « Les écoles sont libres du contenu des modules : **certaines formations sont obsolètes.** Il est impératif de relier les écoles avec les universités et d'exiger des diplômes universitaires pour les personnes travaillant en crèches, comme dans de nombreux pays. »
- L'accompagnement de très jeunes enfants mobilise des compétences psycho-sociales et émotionnelles importantes afin de construire un environnement et une relation « sécurisée » avec les jeunes enfants :
  - « Il faut accompagner les professionnels et renforcer la supervision. Certains n'ont pu bénéficier eux-mêmes d'un attachement « sécurisée ». A titre d'exemple, les personnes qui ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance sont souvent attirés par ces métiers et très motivés pour travailler auprès de tout-jeunes enfants, il faut pouvoir les accompagner dans ce projet professionnel. »
  - « Les professionnels, eux-mêmes carencés, se sentent très facilement jugés et rencontrent des difficultés à exprimer les difficultés et à les gérer ».

- Quelques recommandations ciblées des professionnels, chercheurs, associations, médecins auditionnés pour prévenir les risques de maltraitances (au-delà de l'amélioration de la formation générale sur ce sujet) :

**Développer les jeux de rôle dans les formations initiales et continues** (mise en situation, enjeux de pouvoirs caractérisés), interactions entre professionnels et en interdisciplinaires : formations sur **l'éducation bienveillante et sans violence**

**Développer les compétences socio-émotionnelles des professionnels**

### 3.1.2 La baisse des exigences réglementaires en termes de niveau de formation (en particulier en micro-crèches) est souvent dénoncée par les personnes auditionnées par la mission

[35] Des messages anonymisés de professionnels adressés à une organisation professionnelle ont pu être transmis à la mission, l'un d'eux illustre cette question de la baisse de la qualification des professionnels auprès des enfants du fait des évolutions réglementaires (ici augmentation du nombre de places en micro-crèche de 10 à 12 prévu par la réforme de 2021 sans augmentation des exigences de diplômes en terme d'encadrement, un établissement multi-accueil de 12 places fait alors le choix de changer de statut et de devenir une micro-crèche:

« Bonjour,

Après 5 ans en tant qu'éducatrice de jeune enfant de terrain dans un multi accueil de 12 places **on vient de passer en statut micro-crèche à la suite de la réforme Norma.**

Mes supérieurs viennent de me faire comprendre qu'avec la réforme mon temps de travail prévu sur le terrain n'est plus obligatoire et que donc si je le souhaite, on me propose une rupture conventionnelle...

Je vous avoue que c'est un gros coup de massue car après 5 ans d'investissement on m'a clairement fait comprendre que mon diplôme leur coutait trop cher et que du coup si on pouvait se passer de moi ça serait mieux... J'aurais donc besoin d'aide et d'être défendue en pleine connaissance de mes droits ce qui n'est pas mon cas actuellement car je n'ai jamais eu à faire de rupture conventionnelle.

Serait-il possible d'être représentée lors de ma prochaine convocation ? .../...

### 3.2 Les risques de maltraitances en lien avec l'insuffisante présence des adultes auprès des enfants (sous-effectifs, taux d'encadrement insuffisant ...) :

- Des enfants qui doivent **attendre longtemps pour la réponse à des besoins fondamentaux** (manger, dormir, être porté, rassuré, sortir dehors...)

« Deux professionnels avec 12 enfants, l'un des deux part changer un enfant, le deuxième reste seul avec 11 enfants : **cris, élever la voix** »

« Ne pas coucher un enfant qui a sommeil car personne ne pourra le surveiller : **agitation voire agressivité de l'enfant** »

- Dans de nombreuses structures, **des « changes » et des repas « à la chaîne ».**



**Risques de maltraitements au moment du repas liées aux règles d'hygiène (consommer dans un temps limité après réchauffage) et un manque de personnel (pause déjeuner prise en alternance)**

« Un professionnel est chargé de donner à manger à 5 ou 6 petits : le temps de chauffe est d'une heure puis les aliments doivent être consommés dans l'heure et ensuite il faut nettoyer le matériel : 60 mn pour faire manger 6 enfants qui ne sont pas autonome avec une cuillère, c'est 10 mn par enfant, c'est impossible, il faut presser les enfants (risque de forçage ?)

- **La notion de « référence » ne peut être possible dans certains lieux** du fait de la discontinuité des réponses et des repères humains (turn-over, absentéisme ...)
- Les professionnels sont en nombre insuffisant pour pouvoir :
  - Proposer des décloisonnements en plus petits groupes d'enfants (favorable à la réduction du stress en collectivité)
  - Se positionner à différents endroits de la pièce pour soutenir, contenir le jeu et les besoins affectifs des enfants de manière sécurisante
  - S'extraire de l'espace pour aller déjeuner, en réunion, se former, réfléchir à ses pratiques professionnelles (réunions d'équipes, analyse de la pratique).
  - Être suffisamment disponible sur l'éventail horaire de la journée :
    - Les équipes sont en général au complet entre 11h30 et 15h avec la difficulté d'organisation des pauses repas
    - Temps particulièrement sensibles :
      - ◆ Au moment de l'accueil et du départ des enfants, une professionnelle est monopolisée par les échanges avec les parents et cette **moindre attention des adultes est propice aux manifestations agressives entre enfants (morsures, tirages de cheveux, coups) ainsi qu'aux pleurs.**
      - ◆ Dans la matinée, lorsque des « moyens » ont besoin de dormir et qu'aucun professionnel ne peut se libérer pour l'accompagner à l'endormissement (siestes prévues après le déjeuner) : **non-respect du rythme de sommeil de l'enfant.**

3.2.1 Des professionnels interrogent leurs syndicats et associations professionnelles sur la réglementation concernant les taux d'encadrement et les qualifications requises (agent d'entretien qui occupe les fonctions d'un professionnel de la petite enfance) et se demande s'ils engagent leur responsabilité personnelle lorsqu'ils travaillent en dehors des obligations réglementaires :

**Quelques exemples de questions de professionnels à leurs organisations et associations**

**Exemples de questions concernant les taux d'encadrement :**

« Je voudrais savoir s'il existe un décret qui autorise un(e) seul(e) pro pour six enfants en micro-crèche ? »

« Mes collègues se retrouvent souvent à **2 professionnelles pour au moins 17 moyens grands avec un enfant qui ne marchent pas.** Chez les bébés nous sommes parfois à 2 professionnelles pour plus de 10 enfants qui ne marchent pas. La direction a été informé du problème mais rien ne bouge au contraire elle reproche à une de mes collègues de l'avertir par écrit sur les feuilles d'émargement. »

« J'ai souvent été **seule en présence d'une dizaine d'enfants** »

#### Exemple de question concernant les temps de pause :

« Durant nos temps de pause les effectifs professionnels ne sont plus bons du tout car 2 professionnelles partent en pause en même ce qui mets les enfants parfois en danger. L'employeur doit-il respecter aussi le taux d'encadrement pendant notre temps de pause ? »

#### Exemple de question concernant les fonctions auprès des enfants des agents d'entretiens :

« Je travaille depuis peu dans une micro-crèche en tant que "officiellement" **agent polyvalent**, or je fais le travail d'une auxiliaire de crèche **et je suis référente d'un groupe d'enfants**. Je suis en reconversion professionnelle sans aucune expérience ni diplôme dans ce milieu. **Je suis relais de direction aux heures perdues de ma direction et je suis très très souvent d'ouverture et de fermeture seule minimum 30 minutes voir beaucoup plus avec 3 à 4 enfants** contrairement aux règlements de le PMI de l'XX. Est-ce normal ? »

#### Exemples de questions concernant la responsabilité des professionnels lorsque les taux d'encadrement ne sont pas respectés :

« Lundi et mercredi je vais me retrouver de 16h45 à 19h seule professionnelle avec 14 enfants (section des moyens/grands). Certes il y aura une stagiaire mais celle-ci ne rentre pas dans le taux d'encadrement. J'ai dit à la directrice que je ne suis pas d'accord pour travailler ainsi. Mais elle me l'impose. Si cette situation se reproduit qu'ai légalement de droit de faire pour que mon employeur respect le taux d'encadrement ? »

« Notre directrice et coordinatrice nous oblige à travailler dans des conditions très difficiles, comme aujourd'hui je serai de fermeture toute seule dans toute la crèche avec les enfants et de faire le ménage et s'occuper des enfants sachant que le dernier part à 18h50 et la crèche ferme à 19h et s'il m'arrive quoi ce soit je serai seule... »

### 3.3 Les risques de maltraitances en lien avec des dysfonctionnements institutionnels

- Des débordements de tâches systématiques et burn-out à des maillons clés de la chaîne préventive : **comment oser déranger son collègue ou son chef « débordés » lors de repérage de petits signaux préoccupants qui ne semblent « pas si importants »**
- De nombreux exemples de **non-respect des pauses déjeuner**
- De nombreux exemples de **non-respect et d'empiètement sur la vie privée** (messages WhatsApp le dimanche soir pour remplacer le lundi, culpabilisation lors de la demande de congés)
- Des directeurs et coordonnateurs « noyés » sous les tâches administratives
- Une pluridisciplinarité insuffisante :
  - Absence ou fuite des EJE (rôle clé au sein des EAJE)
  - Absence de référent santé ou lien par visio
  - Sous-utilisation des psychologues dans certaines institutions
  - Absence de psychomotriciens dans de nombreuses structures

### 3.4 Les risques de maltraitements en lien avec l'exiguïté des espaces intérieurs, l'absence d'espace ou d'accès à l'extérieur et la suroccupation des crèches.

- Exiguïté de **locaux « remplis » d'enfants** ce qui favorise le risque d'émergence de **comportements agressifs entre enfants et dans la spirale interactive enfants-professionnels-parents.**

« Prendre en compte le bruit, les nuisances sonores et les problèmes d'audition et d'acouphène en fin de carrière »

- Une possibilité de dépassement du taux d'occupation qui se transforme en **impératif aveugle de remplissage.**
- Un manque d'espace extérieurs ou de recours à des espaces extérieurs, de contact avec la nature sur de multiples sites
- L'exiguïté des locaux peut entraîner une négligence vis-à-vis des besoins des enfants
  - **Pas assez de place dans le dortoir pour tous les enfants** : certains doivent dormir en section. La crèche est organisée au regard du nombre de places autorisées et non pas au regard du nombre d'enfant accueillis (jusqu'à +15%)
  - Pas assez de place pour des petites tables et des fauteuils pour adultes dans la section : **certaines enfants qui sont normalement nourris dans les bras de l'adulte assis sur un fauteuil sont installés à table**, sans que leurs compétences psychomotrices ne leur donnent encore la capacité de tenir sur une chaise.
  - Pas assez de place pour courir, grimper, sauter, pas d'extérieur dans certaines crèches, ni suffisamment de modules toboggans, cabanes, tunnels...**Le manque d'exercice physique engendre de la nervosité chez les enfants, des conflits.** Plus les enfants sont jeunes plus les développements moteur, cognitif et psycho-affectifs des enfants sont liés. **L'enfant a besoin d'exercer son corps, c'est comme cela qu'il construit son rapport au monde.**

#### Un exemple d'une crèche de 45 berceaux (accueil jusqu'à 51 enfants)

##### Section de 20 « grands » : une pièce principale et une salle de change, pas de dortoir.

-> dans cette pièce unique, il n'y a pas suffisamment de place au sol pour permettre de placer tous les lits des enfants pour la sieste, ainsi que toutes les chaises et tables nécessaires aux repas.

Cette situation entraîne une **manutention importante de la part des professionnels**, l'un d'entre eux est monopolisé deux fois par jour pour installer et ranger les 20 lits et installer quelques tables et chaises dans l'espace de motricité appelé « atrium » :

**1<sup>ère</sup> conséquence** : pas d'espace séparé des autres enfants pour faire dormir au calme un enfant qui en aurait besoin, le matin par exemple

**2<sup>ème</sup> conséquence** : pendant l'installation des lits, un professionnel n'est pas auprès des enfants. Le deuxième assure les changes avant le repas et le troisième installe le repas : **il ne reste qu'une professionnelle pour s'occuper des 20 enfants qui commencent à s'énerver parce qu'ils ont faim.**

**3<sup>ème</sup> conséquence** : le sol de l'atrium est sale après le repas des grands et il est donc inaccessible au groupe des moyens dont certains auraient besoin de se défouler avant la sieste.

**4<sup>ème</sup> conséquence** : impossibilité de séparer le grand groupe de 20 enfants en plusieurs sous-groupes pour apaiser les enfants et leur permettre une relation un peu plus individuelle avec l'adulte.

### 3.5 Les personnes auditionnées précisent quelques points d'attention pour la gestion des suspicions de maltraitance, l'indispensable développement de la culture de l'erreur, l'information systématique des parents et l'analyse de la capacité de la crèche à soigner et protéger l'enfant accueilli.

- Les faits de maltraitances sont avant tout analysés sous le prisme de la responsabilité individuelle de l'adulte fautif (licencié...). Il faudrait également se poser la question de ce qui a fait au sein de l'établissement que la nécessité de soins et de protection de l'enfant (conditions d'accueil des enfants) n'ait pas été préservée.<sup>38</sup> La présomption d'innocence ou le licenciement ne doit pas empêcher d'interroger le respect de l'indispensable culture de l'éducation sans violence et de l'obligation de la protection de l'enfant.
- Envisager également la responsabilité des parents qui ne transmettent pas toujours l'ensemble des éléments d'information concernant leur enfant. A titre d'exemple, ils ne signalent pas toujours que l'enfant est malade, est tombé...ils donnent des médicaments ( anti-douleur, anti pyrétiqes), l'enfant peut ne pas avoir un comportement habituel, l'équipe ne sait pas toujours comment interpréter ces signes.
- Concernant un acte individuel, il est important de s'interroger si le geste est lié à un manque de formation ou si le professionnel est « à bout » et si cela est lié à l'organisation, l'ambiance de travail... de la crèche
- Importance de développer la culture de l'erreur afin de progresser : « Quelle possibilité de dire sans risquer une sanction ? »
- Rappeler que le monde de l'enfance « Ce n'est pas le monde des bisounours (violences des enfants entre eux et envers les adultes) » : la prévention de la maltraitance passe par l'analyse de la pratique mais également un discours moins moralisateur et moins culpabilisant afin de ne pas cadénasser la parole.
- Un petit groupe de directeurs, après avoir rapporté des comportements maltraitants « Oui bien sûr parfois, elles tirent sur le bras des enfants pour qu'ils aillent plus vite, elles punissent, crient ou au contraire laissent hurler un bébé car elles ne peuvent pas répondre à ses pleurs. J'ai aussi vu des enfants oubliés dans les dortoirs, dans le couloir ou dehors » constate que parfois aucune action n'est mise en place et que les parents ne sont le plus souvent pas avertis « Les parents ne sont avertis que lorsque « c'est grave »

---

<sup>38</sup> Convention internationale des droits de l'enfant : Article 19

« 1. Les États Parties prennent toutes les mesures législatives, administratives, sociales et éducatives appropriées pour protéger l'enfant contre toutes les formes de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales, d'abandon ou de négligence, de mauvais traitements ou d'exploitation, y compris les sévices sexuels, pendant qu'il est sous la garde de ses parents, de son ou de ses représentants légaux **ou de toute autre personne à qui il a la garde.**

2. Ces mesures de protection devraient, selon qu'il convient, comprendre des procédures efficaces pour la mise en place de programmes sociaux visant à fournir le soutien nécessaire à l'enfant et à ceux qui en ont la charge, ainsi que pour d'autres formes de prévention et pour l'identification, le signalement, l'orientation, l'enquête, le traitement et le suivi des cas de maltraitance d'enfants décrits ci-dessus, et, le cas échéant, pour la participation judiciaire. »

## 4 Enquête de la DGCS auprès des départements (services de PMI) sur le suivi et le contrôle des EAJE et la gestion des signalements (par les professionnels) et réclamations (adressées par les parents) en lien avec des suspicions de maltraitance

4.1 Les questionnaires adressés aux départements par la DGCS ont permis de recueillir l'avis de plus de la moitié d'entre eux et leur diagnostic est sévère en termes d'évolution du secteur et des risques inhérents à la dégradation globale de la qualité.

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

[37] 30 départements soit 54% des répondants estiment que l'accueil des enfants en EAJE dans leur département présente des risques en matière de sécurité ou qualité

[38] 28 d'entre eux (50% des répondants) précisent s'il s'agit de sécurité ou de qualité ainsi que la nature du ou des risques

### 4.1.1 Les services de PMI sont témoins de l'évolution des structures ces dernières années et sont amenés à lier la dégradation de la qualité à l'évolution de la réglementation :

[39] Plusieurs services de PMI dressent le constat que l'évolution de la réglementation depuis 2021 est particulièrement délétère pour la qualité de l'accueil, en micro-crèche et également dans les multi-accueil :

[40] "La dernière réforme des services aux familles dans son volet mode d'accueil (ordonnance du 19 mai 2021), a eu pour effet de réglementer les exigences bâtimementaires et d'apporter une plus grande souplesse dans la réglementation afin de développer davantage de places dans un contexte de besoins importants. Pour autant ces mesures ont un impact sur la qualité d'accueil :

- « Augmentation de la capacité d'accueil des micro-crèches et de l'accueil en surnombre à 115 % ainsi que l'assouplissement du taux d'encadrement impactent la prise en charge individuelle de l'enfant » ; « Dans le calcul des superficies, l'accueil en surnombre n'est pas pris compte. Les espaces dédiés à l'accueil sont déjà restreints et accueillir en surnombre dans ces conditions n'est pas qualitatif. »
- « Baisse du niveau des diplômes requis ainsi que l'ouverture des postes de direction et de référent technique à des personnes sans qualification engendre une méconnaissance spécifique du jeune enfant et de ses besoins ainsi qu'une baisse de la qualité d'accompagnement des équipes autour du projet d'établissement » ; « Qualifications et expériences insuffisantes pour le poste de direction depuis la réforme 2021 [dans les micro-crèches] »
- « Référents santé et accueil inclusif : Absence de formation des IDE pour être référent santé. Insuffisance du nombre d'heures minimales des référents santé dans les structures. La réglementation a trop assoupli l'encadrement et la présence de personnels expérimentés

auprès des enfants » ; « Absence de protocole de surveillance de sieste, de protocole d'urgence, de protocoles médicaux, de protocole de confinement/d'évacuation incendie »

- « Prise en compte des halls d'accueil et des couloirs dans les espaces règlementaires dédiés aux enfants (sous condition de dimension) ne sont pas propices à un aménagement pour répondre aux besoins des enfants. »

[41] « L'Arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux professionnels autorisés à exercer dans les modes d'accueil du jeune enfant :

- La possibilité d'embaucher des personnes n'ayant ni expérience ni diplôme ni certification dans le domaine de la petite enfance est en contradiction avec la sécurité de petits enfants **car le personnel en place n'a pas la possibilité de former et d'accompagner ces personnes, comme il est demandé dans le texte réglementaire.**
- « L'article 9 de l'Arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux professionnels autorisés à exercer dans les modes d'accueil du jeune enfant a abrogé l'article 5 de l'arrêté du 26 décembre 2000 qui permettait aux Présidents de Conseil départemental **d'accorder des dérogations aux conditions de diplôme ou d'expérience (...) en considération de leur formation ou de leur expérience auprès des enfants et du contexte local.** » ; « Le Département ne peut que constater la pénurie et l'épuisement des professionnels, alors qu'il pouvait auparavant étudier les possibilités de recours à d'autres professionnels »

#### 4.1.2 Les services des PMI constatent les difficultés budgétaires de certains EAJE mais repèrent également des choix économiques qui ne privilégient pas la qualité mais la rentabilité

- « Contraintes économiques qui pèsent sur les EAJE : modèle de financement à repenser ? »
- « Des bâtiments parfois vieillissants, ne permettent pas de respecter la réglementation en vigueur ; la mise en conformité demande une **dotations budgétaires importantes que certains gestionnaires publics ou privés ne sont pas en mesure d'assumer** »
- « Concernant les micro-crèches et au regard des plaintes reçues périodiquement par la PMI, la qualité de l'accueil est parfois défectueuse du fait d'un manque d'encadrement (gestionnaires orientés prioritairement sur les questions comptables et **professionnels en manque d'appui technique**). Concernant plus particulièrement la sécurité, les manquements repérés concernent **des règles de sécurité qui ne seraient pas appliquées pour des raisons économiques.** »
- **Repas non adapté** (repas adulte fourni aux enfants ou repas préparé ou congelé pour adulte de basse qualité donné aux enfants)
- **Emploi des personnes les moins qualifiées** (beaucoup de CAP Petite enfance dans les 40%)"

4.1.3 Les constats de dégradations des locaux sont nombreux et peuvent interférer directement avec la santé des enfants et des professionnels voire être à l'origine d'accident parfois graves.

4.1.3.1 Des risques sanitaires peuvent être associés à la vétusté des locaux ou à une maintenance insuffisante

- Risque sanitaire par la présence de moisissures sur les murs et les objets (pochette à doudou, lits...), l'odeur et l'humidité de l'air ayant entraîné **des problèmes respiratoires chez du personnel et des enfants, des peintures écaillées et du placo détériorés à portée des enfants (risque d'ingestion), présence de plomb dans les bâtiments anciens (risque de saturnisme)**
- « Effondrement partiel du toit, lié à des inondations et des infiltrations importantes dans des **pièces fréquentées par des enfants, tels que les dortoirs, la salle de change, les vestiaires et les pièces d'activité ; extincteur tombé sur les pieds d'un enfant car s'est décroché du placo du mur imbibé d'humidité** et risque de chute d'un meuble fixé au mur
- « Maintenance et entretien des locaux et du matériel insuffisants » ; « locaux vétustes » ; « maintenance inexistante ou inefficace », « installations électriques/incendie insuffisamment contrôlées », « suivi des dégâts (fuites, dégât des eaux, travaux ...) imparfait » ; « **porte d'entrée non sécurisée, absence d'anti-pince doigts** » ; « locaux mal entretenus avec **défaut électrique**, dangers présents dans les espaces extérieurs .Panne de chaudière, **absence d'eau chaude**, fuite d'eau... »

4.1.4 Plusieurs départements présentent le contexte de pénurie de professionnels diplômés, de baisse des qualifications des professionnels et directeurs, de dégradation des conditions de travail comme étant à la source d'un turn-over important, des situations d'épuisement des professionnels et de maltraitance des enfants.

[42] Un département pose un diagnostic particulièrement sévère : « Augmentation d'actes de violences verbales, psychiques et physiques sur des enfants de la part de professionnels de crèche nette dans les 10 dernières années. » qu'il associe à des constats fréquents lors des visites en EAJE d'altération de la sécurité affective des enfants, de manque de vigilance des adultes, une absence de repère pour les parents avec une perte du lien de confiance et des rapports tendus vis-à-vis des professionnels.

[43] Un autre précise que le profil des enfants accueillis évolue : « Une prise en charge de plus en plus lourde et complexe des enfants accueillis, dont on constate de plus en plus qu'ils présentent des troubles du comportement »

[44] Plusieurs départements déplorent la pauvreté ou la difficulté de mettre en œuvre les projets pédagogiques et l'épuisement des professionnels :

- "Eveil, éducatif : pauvreté des projets pédagogiques, **rareté ou délabrement des jeux à disposition des enfants, absence de créativité**, communication insuffisante à l'égard des familles."

- « Un turn-over important chez les professionnels (arrêt du métier, changement de structures...) pouvant conduire à **un manque de repère pour les enfants accueillis ainsi que pour les parents et une difficulté de suivi des projets éducatifs en cours.** »
- « Lorsque les professionnels sont tout juste en nombre suffisant, ce sont les temps de formation et de prise de recul qui ne sont plus priorités ». « Le manque chronique de personnel est souvent de nature à empêcher les professionnels restants à se libérer pour aller en formation. » : insuffisance de l'analyse de la pratique et de la formation continue
- « **Projet pédagogique inadapté ou non mis en œuvre, matériel pédagogique insuffisant, absence de référence professionnelle et d'adaptation lors de l'accueil des enfants, hygiène insuffisante (ménage non fait ou réalisé en présence des enfants).**
- « Un mal être important des professionnels ; épuisement du personnel en raison d'une gestion à flux tendu. **Un épuisement général des professionnels auprès des enfants et des tâches de direction de plus en plus lourdes ; Fatigue, usure, burnout des professionnels encadrant les enfants et des directions** »
- « Les difficultés de recrutement de personnel mettent les directions et les professionnels auprès des enfants sous tension, faute de possibilité de renforts. » « **L'absence et/ou le turn-over des directrices qui n'ont pas le temps d'accompagner leurs équipes à l'appropriation du projet d'établissement** »

#### 4.1.5 Quelques situations à risque et faits de maltraitance sont décrits (recension des éléments cités en réponse à deux questions ouvertes du questionnaire)

##### A) Défaut de surveillance, présence insuffisante d'adultes auprès des enfants :

« Défaut de surveillance avec **fuite d'enfants** par une entrée de crèche passant par le jardin des enfants ou par la porte d'entrée aux normes PMR d'accessibilité aisée pour des enfants..., »

« **Chutes d'enfant du lit à barreaux avec fracture du bras** (3 accidents sur une même année) »

« Augmentation du nombre **de morsures graves ou des blessures entre les enfants**, dans les EAJE, source de tension avec les parents et l'équipe pouvant aller jusqu'à une rupture de contrat. »

« Griffures, morsures, chutes des lits, brûlures, ingestion d'objet étranger, fracture, plaies »

« Surveillance des enfants non adaptées (**un bébé se fait marcher dessus**) »

##### B) Négligences et violences :

« **Oubli d'un enfant attaché dans une poussette dans un local** pédagogique d'une halte-garderie fermée par le personnel. »

« Dénonciation de comportements inadaptés du personnel envers les enfants (**douches froides**) »

« Accidents graves (**brûlure enfant par biberon chauffé au micro-ondes**) »

« Observation d'utilisation de matériels anciens ou de pratiques inadaptées en raison de difficulté de réponse aux besoins des enfants (pleurs, limites...) : par exemple installer les enfants dans des poussettes ou transat pour dormir **en les balançant vigoureusement**, recours à un **emmaillotage serré et inadapté sans prévenir les parents, laissant des marques à l'enfant, isolement prolongé d'un enfant dans un dortoir dans le noir, en guise de punition...** »

« Lits contre radiateurs > **brûlures** »

« Une micro crèche dont les dortoirs sont à l'étage sans ascenseur où un enfant a fait **une chute importante dans les escaliers.** »



« **Non-respect des PAI** (projets d'accueil individualisés), absence de PAI, erreur de PAI, **erreur dans l'administration des médicaments, négligence/traçabilité des soins**, absence de repérage/dépistage de situation de santé ou de maltraitance »

« Maltraitance ou attitude inadaptée de la part de personnel sur des enfants (**violences verbales, psychiques et physiques et réponses inadaptées aux besoins de l'enfant au niveau du sommeil, des pleurs, des limites**) »

« **Travaux dans les crèches en présence des enfants.** »

« Non-respect des besoins et du rythme des enfants, absence de référence pour se construire, pratiques inadaptées des professionnels, communication envers les enfants inadaptée, violences verbales, réponses aux besoins des enfants inadaptées, soins, activités, **prises en charge inadaptées à l'âge des enfants** »

« Des pratiques inadaptées ou des faits de maltraitance avérés de la part de personnel, des problèmes de communication avec les parents, une fracture inexplicquée, des morsures importantes, un défaut de surveillance des enfants, »

« Pas de réponse immédiate aux manifestations des enfants »

« non-respect des règles d'hygiène notamment en matière de restauration collective, d'entretien des locaux et des jouets »

### **C) Organisation du travail**

**Plaintes pour « sous-effectif »** : « des dépassements de la capacité d'accueil sans demande de modification de l'autorisation de fonctionnement, et **sans personnel d'encadrement en nombre suffisant auprès des enfants.** ; « **Sureffectif d'enfants sans personnel supplémentaire** » ; Manque d'effectifs : amplitude de travail importante, professionnels épuisés. »

**Fausse déclaration** : « la direction comptabilisée de façon régulière dans la prise en charge des enfants (sans qu'elle ne soit effectivement en présence des enfants) » ;

« **Non-respect du taux d'encadrement (emploi des personnels en cours de formation, non qualifiés à la place des professionnels diplômés ou qualifiés). Le nombre de professionnels est limité au minimum, avec un travail à "flux tendu" entraînant l'épuisement du personnel et de l'absentéisme.** Non remplacement du personnel ou recrutements tardant à être finalisés. » ; « Pas suffisamment d'employées sur la journée notamment les temps de repas. Un surnombre d'enfants accueillis. »

**Non-respect de la composition des équipes** : non-respect du quota professionnel qualifié et diplômé, Problèmes d'encadrement avec un **turn-over important de professionnels (certains ont sollicités le conseil de prud'hommes) associés à des plaintes de parents, en raison de problèmes de sécurité pouvant mettre en danger l'enfant accueilli.**

**Absence de directeur ou de référent technique** : Un département a évalué à 5 % la part des établissements de son département qui fonctionnent sans référent technique ou sans directrice pendant de longues périodes, « ce qui est inédit et tend à se majorer » ; « Défaut d'encadrement et absence de référent technique ou de directeur d'établissement » ; Violences ordinaires sans positionnement managérial sur ces pratiques professionnelles » ; « Absence de direction sur de longs mois » ; « Turnover des professionnels et directions » ; « **Difficulté de recrutement notamment du personnel de direction** » ; « Turn-over de personnel de direction ou de personnel encadrant les enfants dans certaines micros crèches privées » ; « **Non déclaration aux services PMI des changements de situation de l'équipe de direction et des mouvements de personnel** ; absence de référent technique ou de directeur d'établissement » ; Des directrices signalées pour mauvaise gestion ».

**Turn-over très importants (risques de perte de repère et de sécurité affective pour l'enfant)** : « **contrats de courte durée qui ne permettent pas une continuité dans l'organisation du travail et provoquant une insécurité affective pour les enfants** »

### **D) Crèches ouvertes sans autorisation et crèches insalubres**

« Un établissement ouvert sans agrément du Conseil départemental : pas de sortie de secours, pas de respect des normes HACCP au niveau de la cuisine, **pas de jouets à destination des enfants, pas de lieu dédié au sommeil et aux repas** » ; « Une micro-crèche clandestine fermée par la préfecture. »

« Fermeture administrative d'un multi accueil (en cours d'évaluation par un service technique) en raison d'insalubrité et dangerosité des locaux. »

#### **E) Quelques motifs d'injonctions ou de fermeture :**

« Sur les dossiers sur lesquels des injonctions ont été faites, les points de préoccupation principaux étaient : non-respect des ratios règlementaires, non-respect des protocoles d'hygiène ou d'hygiène alimentaire, problème de sécurisation des locaux, non-respect des protocoles sanitaires en particulier sur le suivi des vaccinations et PAI. »

« Gestionnaires de micro-crèches privées : locaux « bricolés », alimentation inadaptée ou insuffisante, professionnels aux qualifications minimales, etc. Certains gestionnaires de structures ont créé une franchise et accompagnent des porteurs de projets. Ainsi, l'accompagnement est différent de celui du département, voir opposé.

« Structure fermée depuis octobre 2022 pour donner suite à des dysfonctionnements susceptibles de menacer la sante physique et le bien-être des enfants (absence de stock d'eau pour l'alimentation et l'hydratation des enfants, absence d'encadrement, problématique d'aération et de ventilation en période de fortes chaleurs, accueil d'enfants sans contrat et au-delà de l'effectif autorisé »

## **5 Les visites de 36 crèches conduites par la mission ont permis de rencontrer des professionnels et des parents. Les visites étaient annoncées et n'étaient pas diligentées dans le cadre d'inspection d'établissement.**

[45] Quelques remarques de la mission au décours de la visite de 36 crèches (2/3 multi-accueil et un tiers de micro-crèche) de statuts public, privé associatif et privé marchand, des crèches d'entreprises, communales, parentales, hospitalières, mutualiste, AVIP, avec bonus handicap, adossées à un CHRS : les remarques ci-dessous ne sont pas classées par ordre d'importance

Accès extérieur dangereux et totalement inadapté pour des parents, enfants, poussettes...difficultés à se fournir en repas adapté (restaurant du secteur fournit la crèche, pas de prestataires spécialisés sur le territoire)

Bébés confinés, ne sortent jamais ou très exceptionnellement, salle de change éloignée de la pièce de vie, une professionnelle reste seule avec l'ensemble des enfants. Une des pièces de vie est au rez-de-chaussée, locaux de type « cave aménagée »

crèche de très grande qualité mais en grande difficultés financières

Crèche neuve presque vide (une section fermée) par absence d'orientation par la commune. Locaux neufs et peu adaptés (petites pièces de vie au regard de grandes buanderies...), accès aux escaliers non protégés pour le moment.

Dégradation des qualifications des professionnels en écho aux évolutions des réglementations, moins de professionnels diplômés par choix. Discours du pédiatre qui explique qu'un enfant qui commence à marcher a besoin de courir pour tenir son équilibre et dans le même temps à quelques mètres de là, les professionnels grondent deux enfants car ils courent. "on ne court pas dans la crèche, on s'assoit et on se dit bonjour..."

Une directrice nous demande ce qu'est l'analyse des pratiques, les parents doivent rester dans « la partie sale » et n'ont pas le droit de pénétrer dans l'espace de vie, les personnels reprennent les enfants d'une façon contestable, « TU TE TAIS ! TU T'ASSIEDS LA ! ». Un contrôle inopiné de la PMI avait auparavant constaté un effectif de 19 enfants pour un agrément de 10.

Le dortoir des "grands" est petit et ne permet pas de passer entre les lits, augmentation récente de la capacité de 10 à 11 avec l'accord de la PMI, incompréhension des personnels (crèche initialement prévue et pensée pour 9). Peu de jouets. Tâches ménagères importantes et ne permettant pas d'être présent aux enfants autant que souhaité par les professionnels. Pas de salle de pause. Les personnels déjeunent dans un couloir/cuisine.

Le dortoir est à l'étage, escaliers dangereux sans barrières en haut. Aucun matériel ergonomique pour les professionnels ; Courses faites par les professionnelles, budget fixe par mois pour acheter les couches, l'alimentation, les produits d'entretien et le matériel pédagogique (variable d'ajustement)

Enfants craintifs, ne sourient pas, interdiction de prendre un jouet, interdiction de courir, enfants « parqués » sur un petit tapis le temps de faire le ménage, interdiction de se lever, soins d'hygiène à la chaîne, distribution des doudous et tétines au moment de se rendre tous ensemble à la sieste, pas d'accès selon les besoins. "pédagogie" justifiée par le besoin de mettre en place des "rituels", principes poussés à l'excès. Pas de salle de pause, les professionnels déjeunent dans la salle de vie (même repas que les enfants), horaires très variables « en fonction de la fréquentation »...).

Espace de vie de petite taille

Installations bruyantes. Professionnels peu présents aux enfants, fonctionne un peu comme une école. Stagiaires immobiles semblant s'ennuyer, peu de connaissance du développement de l'enfant.

Locaux anciens, bruyants, problèmes de ménage (les professionnels le font le samedi et un peu chaque jour, des odeurs et sols collants).

Locaux vétustes, sol en carrelage où les enfants se cassent littéralement les dents, comportement totalement inadapté du personnel « qui manipule les bébés comme des sacs à patates », aucun budget jouets (récupérés au Secours populaire)

Malgré les périodes de familiarisation, le responsable de la crèche nous précise que certains parents ne préparent pas leur enfant à un accueil en collectivité (allaitement exclusif à la maison, l'enfant n'est pas habitué à la prise d'un biberon ni à l'endormissement hors des bras...), chaque retour de week-end s'avère compliqué.

Un modèle économique très fragile, décision prochaine de dégrader les prestations de ménage et la prestation alimentaires en les faisant porter par les professionnels de la petite enfance...

Pas de réel extérieur, pas de respect du taux réglementaire de diplômés. Formations sur le temps de pause (en e-learning)

Pas de salle de pause, les professionnels déjeunent au sein des sections

Pas de visite PMI depuis 2017. Peu d'enfants accueillis. Une jeune professionnelle change la couche d'un enfant sans le regarder, sans lui parler, aucune présence à l'enfant.

Personnels rencontrant des difficultés à s'exprimer, jeunes et peu formés, taux de diplômés insuffisant, beaucoup d'enfants en pleurs lors de l'arrivée de la mission.

Professionnels peu présents aux enfants, pièces bruyantes avec installations progressives de panneaux acoustiques pour limiter le niveau sonore.

Professionnels en souffrance, pleurs. Groupes d'enfants de 25 trop important, il serait nécessaire de dédoubler les groupes. Formation insuffisante des auxiliaires de puériculture à la pédagogie.

PSU : pression sur les parents qui doivent arrêter le planning de leur enfant avant le 15 du mois mais leur propre planning de travail est modifié sans cesse (présenter attestation...). Difficultés de recrutement, évolution vers garderie. Beaucoup d'enfants, peu d'éveil (soins sans éveil), un personnel s'excuse presque de faire quelques câlins. Utilisation des masques hors recommandations sanitaires, pas de masques transparents pour communiquer. Quelques professionnelles le baissent, d'autres embrassent les enfants avec le masque...

Fonctionnement en parallèle d'une autre micro-crèche sur le même site.

Renforcement des équipes à l'occasion de notre venue (au moins deux professionnel/ stagiaire en "doublons" pour la journée). Ratio habituel (selon la déclaration de plusieurs professionnels rencontrés séparément) est de 1/6 pour les bébés et 1/8 pour les marcheurs, inférieurs aux normes. Un protocole "bienveillance" et mise en place d'un numéro à joindre si comportement inadapté d'un professionnel est présenté par la direction à la mission mais il n'est pas connu des professionnels.

Turn-over très important des professionnels

Un stagiaire n'est pas autorisé à prendre les enfants dans les bras ni à effectuer des soins, référence stricte à une pédagogie au risque de délaissier l'enfant si son référent est indisponible. Les enfants doivent attendre avant de prendre leur goûter, attendre et attendre, pleurs, stress, pédagogie qui favorise la relation individuelle stricte sans en avoir les moyens humains et en créant de la frustration que les enfants ne sont pas en mesure de gérer. Pas de dortoirs, lits au sein de la pièce de vie, les enfants doivent rester dans leur lit en attendant que la majorité des enfants soient réveillés. Pas de respect du rythme de sommeil de l'enfant.

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

[46] **Les remontées du questionnaire destiné aux professionnels ont permis à la mission de recueillir un nombre important de témoignages anonymes de faits de maltraitance**, ponctuels ou durables, intentionnels ou non. Un quart des répondants au questionnaire « professionnels » ont indiqué avoir déjà travaillé dans un établissement qu'ils considéraient comme maltraitant à l'égard des enfants, et la mission a recueilli plus de 2000 témoignages.

[47] **Ceci ne signifie toutefois pas qu'un quart des établissements connaîtraient des faits de maltraitance : une telle interprétation serait abusive et erronée.** En effet, la mission n'est pas en mesure de conduire un retraitement de ces données anonymes, ni d'assurer la représentativité de ces éléments, et ne peut indiquer un chiffre de prévalence de ces faits dans les établissements.

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

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

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

[51] La mission a choisi de ne pas commenter les faits remontés, qui constituent des exemples des formes que peut prendre la maltraitance dans les établissements, et dont elle restitue ici un extrait à titre illustratif

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

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

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

### **Quelques exemples caractéristiques de l'absence de réponse aux pleurs**

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

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

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

### **Quelques exemples caractéristiques de manque de soin apporté aux enfants**

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

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

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

### **Quelques exemples caractéristiques de punitions humiliantes**

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

### **Quelques exemples caractéristiques de forçage alimentaire**

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

## **Quelques exemples caractéristiques de violence physique (dont contention)**

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

## **Éléments de maltraitance institutionnelle selon les possibles origines listées par la commission nationale de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance**<sup>39</sup>

### **Une politique institutionnelle inadaptée**

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

### **Des pratiques managériales inadaptées ou défailtantes**

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

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

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

### **Une politique de formation insuffisante ou inadaptée**

<sup>39</sup> Démarche nationale de consensus pour un vocabulaire partagé de la maltraitance des personnes en situation de vulnérabilité (mars 2021)



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

#### **Des insuffisances organisationnelles**

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

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

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

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

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

#### **Des intimidations envers des familles ou des personnes accompagnées**

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

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

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

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

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

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

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

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



## ANNEXE 4 : Les risques pour la qualité liés aux modalités de financement

[1] Les dépenses publiques pour l'accueil des enfants de 0 à 6 ans s'élèvent en 2020 à 32,2 Mds€, dont 14,7 Mds€ pour les moins de 3 ans. Au sein de ce dernier ensemble, 6,6 Md€ sont consacrés aux établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), dont 66% financés par la branche famille.

[2] En l'absence de compétence obligatoire, le modèle classique de financement des EAJE est un modèle de « tiers financeur » :

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

[3] Un modèle concurrent dédié aux micro-crèches a émergé à titre expérimental avant d'être généralisé. Ce modèle repose sur un contrat direct entre les familles et les micro-crèches, la branche famille intervenant par le biais d'une allocation aux familles qui leur permet de couvrir une partie des dépenses engagées :

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

[4] En 2021, les EAJE financés par le biais du modèle classique de la PSU représentent 89 % de l'offre d'accueil collective. Néanmoins, les micro-crèches financées par la PAJE connaissent une dynamique de développement importante, tandis que les objectifs en termes de création de places dans les établissements PSU ne sont pas atteints. Selon le bilan présenté en juin 2022 par la CNAF, 12 775 places avaient été créées en PSU entre 2017 et 2021, contre un objectif fixé par la COG de 22 800 places. Sur la même période, la CNAF a par ailleurs accordé des aides à l'investissement pour la création de 24 423 places en PSU, contre un objectif COG de 26 199, et pour 5 776 places en Paje (micro-crèches), contre un objectif COG de 3 572.

Tableau 4 : Nombre de places bénéficiaires d'aides à l'investissement (objectifs et réalisations)

	Cumul des objectifs Cog	Cumul des réalisations	Ecart cumulé réalisations - objectifs
<b>Fonctionnement qui sera financé par la Psu</b>			
2018	3 582	4 245	663
2019	11 405	10 492	-913
2020	17 802	14 756	-3 046
2021	26 199	24 423	-1 776
<b>Fonctionnement qui sera financé par la Paje : micro-crèche</b>			
2018	493	1 739	1 246
2019	1 566	2 949	1 383
2020	2 442	4 031	1 589
2021	3 572	5 776	2 204
<b>Fonctionnement qui sera financé par la Paje : Mam</b>			
2018	0	0	0
2019	0	0	0
2020	0	10	10
2021	0	569	569
<b>Psu + micro-crèches Paje + Mam</b>			
2018	4 076	5 984	1 908
2019	12 971	13 441	470
2020	20 245	18 797	-1 448
2021	29 771	30 768	997

Source : Tableau réalisé par la CNAF (les maisons d'assistants maternels financés par la PAJE n'entrent pas dans le périmètre de la mission)

[5] La présente mission n'a pas pour objet de conduire une analyse financière du secteur. A ce titre, les développements qui suivent se concentrent sur les risques que peuvent faire peser les modalités de financement sur la qualité d'accueil, la capacité des établissements à répondre aux besoins de l'enfant et la prévention de la maltraitance :

- La complexité de la PSU et la base horaire de sa tarification peuvent mettre sous tension les établissements, et conduire à accorder une place centrale aux préoccupations administratives et gestionnaires plutôt qu'aux besoins de l'enfant ;
- Dans un contexte de désengagement des collectivités, le modèle du tiers financeur ne parvient pas à résorber les inégalités territoriales majeures constatées au sein des établissements publics et associatifs, portant ainsi une atteinte grave à l'égalité des droits des enfants ;

- L'insuffisante régulation du secteur marchand, en particulier dans le cas des micro-crèches est susceptible de laisser prospérer des stratégies économiques préjudiciables à la qualité d'accueil comme au bon emploi de l'argent public.

## 1 La prestation de service unique a mis sous tension l'accueil des enfants

### 1.1 Les réformes de la prestation de service unique avaient pour objectifs d'optimiser l'occupation des structures et d'accroître l'accessibilité du service pour les familles

[6] Les modalités de calcul actuelles de la PSU sont structurées par deux principes :

- Une tarification horaire. Pour chaque heure facturée aux familles, la CAF verse un montant de PSU de façon à ce que l'ensemble PSU + participations familiales soit équivalent à 66 % du coût de revient horaire, dans la limite d'un plafond ;
- Le taux de facturation, qui calcule le rapport entre les heures facturées aux familles, telles que définies dans le contrat d'accueil, et les heures effectivement réalisées. Plus la valeur du taux est élevée, plus la différence entre le nombre d'heures prévues dans le contrat d'accueil et le nombre d'heures effectivement réalisées par les familles est importante. Lorsque ce taux est inférieur à 110 %, la PSU est versée de façon intégrale ; en revanche, une minoration sur le versement est appliquée lorsque le taux de facturation dépasse 110 %, et une nouvelle minoration lorsqu'il dépasse 117 %.

[7] Ces règles de financement répondent à plusieurs objectifs de la branche famille :

- L'augmentation du taux de fréquentation<sup>40</sup> des structures. La PSU a été conçue pour inciter les établissements à remplir leurs places et à ne pas fonctionner en sous-activité, comme c'était le cas dans un certain nombre de crèches. Outre l'exigence de rentabilisation des structures existantes, cet objectif paraît d'autant plus prégnant dans un contexte d'insuffisance de l'offre d'accueil au regard de la demande, et visait à accroître le nombre de familles pouvant bénéficier d'une place en EAJE. Une cible d'occupation de 70 % avait été fixée par la CNAF avant d'être supprimée. Néanmoins, cette évolution n'est pas claire sur le terrain pour les directeurs, dont beaucoup croient encore être soumis à cette contrainte ;
- Une facturation aux familles au plus près de leurs besoins. La facturation forfaitaire (à la journée ou à la demi-journée) qui prévalait avant la mise en place de la PSU horaire conduisait en effet les familles à payer pour une journée entière ou une demi-journée, même lorsque leur enfant n'était accueilli que quelques heures. Le calcul du taux de facturation horaire permet en outre de s'assurer que les établissements ne concluent pas des contrats avec des amplitudes horaires excessives vis-à-vis des besoins réels, de façon à remplir artificiellement les créneaux d'accueil et à assurer les recettes de la structure ;
- Une meilleure prise en compte des familles à besoins spécifiques, notamment pour les personnes travaillant en horaires atypiques et les personnes en trajectoire d'insertion ou de recherche d'emploi ayant des besoins d'accueil limités, ou des personnes ayant besoin d'un accueil sur une grande amplitude horaire. La PSU horaire permet en effet d'accueillir des

---

<sup>40</sup>Nombre d'heures d'accueil réalisées/nombre d'heures d'accueil potentielles de la structure

enfants sur des plages horaires limitées, en particulier sur des heures matinales ou tardives, sans pour autant réserver la place pour l'ensemble de la journée. + salariés avec grande amplitude horaire.

[8] Ces modalités de financement ont néanmoins introduit un certain nombre de biais, notamment sociaux, dans la mesure où les familles les plus défavorisées sont relativement plus susceptibles de réaliser moins d'heures que prévues dans le contrat d'accueil, et par conséquent de dégrader le taux de facturation et les recettes de la structure. Pour compenser les effets négatifs de la PSU, et prendre en compte les situations spécifiques des établissements (accueil d'enfants en situation de handicap, zones prioritaires...), la branche famille a introduit dans le financement une part forfaitaire sous la forme de bonus :

- Un bonus territoires contractualisé, dans le cadre des conventions territoriales globales (CTG), qui seront pleinement déployées fin 2023. Pour les territoires couverts par un CTG, le bonus territoire est modulé en fonction du niveau de vie médian des familles et du potentiel financier par habitant du territoire, les places d'accueil situées en quartier prioritaire bénéficiant des montants maximaux ;
- Un bonus « mixité sociale », compris entre 300 € et 2 100 € pour les établissements accueillant des familles au faible niveau de revenu (participations familiales moyennes inférieures à 1,25€/heure). Contrairement à ce que son nom semble indiquer, le bonus est donc moins un bonus mixité qu'un bonus « pauvreté » : les établissements qui accueillent à la fois des familles aisées et des familles pauvres tendent à dépasser la moyenne de participations familiales fixée et à ne pas le percevoir. De façon générale, ce bonus présente des effets de seuil très marqués, et ses règles d'attribution suscitent l'incompréhension de nombreux acteurs rencontrés par la mission ;
- Un bonus inclusion handicap, d'un montant maximum de 1 300 € par place et par an. Ce bonus s'applique dès le premier enfant en situation de handicap accueilli, pour un enfant bénéficiaire de l'Aeeh, ou, depuis 2020, en cours de détection et d'évaluation.

[9] Dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion, la branche famille envisage d'augmenter la part forfaitaire dans le financement des établissements, pour la porter à 25 %, 75 % étant financée par la PSU.

## 1.2 L'effet de la tarification horaire sur le volume d'activité des structures est contrasté

[10] La tarification horaire et le calcul du taux de tarification ont rempli l'objectif d'une offre de service et d'une facturation au plus près des besoins des familles. Les familles ne paient désormais que les heures dont elles ont besoin, la prise en compte du taux de facturation incitant les établissements à ne pas proposer aux parents un nombre d'heures plus élevé que leurs besoins réels. De ce fait, la participation des familles en valeur relative a diminué au cours de la dernière décennie : entre 2012 et 2019, leur poids dans les recettes globales des EAJE financés par la PSU est passé de 19,2 % à 17,4 %.

[11] En revanche, le financement à l'activité n'a pas eu d'effet sur le taux de fréquentation des structures, qui est resté stable de 2012 à 2019, avant une diminution pour l'année 2021 (évolution à étudier après le retour complet à la normale de l'année 2022).

Tableau 5 : Taux de fréquentation par heure de présence

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

Source : CNAF

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

Tableau 6 : Evolution des heures par place, 2012-2019

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

Source : CNAF

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

- Le taux de fréquentation augmente de façon constante aux différentes heures d'ouverture ;
- Le taux de fréquentation est faible aux heures creuses qui ont permis d'augmenter l'amplitude d'ouverture (heures matinales ou de soirée), ce qui implique un taux de fréquentation plus élevée aux heures pleines (heures de milieu de journée), qui sont les heures les plus à risque (organisation du repas et des temps d'endormissement).

[14] De façon globale, la mission considère que les chiffres présentés ne permettent pas de démontrer d'effet déterminant de la tarification horaire de la PSU sur le volume d'activité des

établissements, et que ces résultats sont décevants au regard des effets de bord induits par ce financement sur le fonctionnement des établissements, les charges administratives et de gestion des gestionnaires, et les rapports avec les familles. Si la PSU a permis de mettre en œuvre une plus juste tarification des familles, cet objectif peut être atteint par d'autres modalités sur lesquelles la mission revient à la fin de ce chapitre.

### 1.3 Du point de vue de la qualité, les modalités de financement ont en effet conduit à une augmentation des tâches administratives et à des pratiques d'optimisation délétères pour l'accueil

[15] La complexité des règles de financement a induit, outre une augmentation des coûts de gestion<sup>41</sup>, une augmentation de la charge administrative qui pèse sur l'encadrement, et tend à détourner l'encadrement de terrain de la gestion des équipes. Une telle évolution est particulièrement préoccupante pour les gestionnaires qui dirigent un seul établissement ou un nombre réduit d'établissements, et qui ne disposent pas des fonctions support mutualisées qu'offrent les grands groupes. Dans ce cas, la mobilisation des équipes de direction autour des tâches de *reporting* et de gestion administrative est d'autant plus importante que ces compétences sont peu développées dans la formation des professionnels de la petite enfance, et que l'arrivée massive des éducateurs de jeunes enfants sur ces postes détourne les professionnels de leur expertise d'animation des projets pédagogiques et des pratiques des équipes (voir partie RH et formation).

[16] Par ailleurs, les modalités de calcul de la PSU ont induit plusieurs effets préjudiciables à la qualité de l'accueil :

- Le sentiment, pour les équipes et les directions, de répondre à des logiques gestionnaires et quantitatives plus qu'à une logique qualitative d'éveil des enfants. Sur le fondement des chiffres présentés plus haut autant que de ses investigations, la mission constate que le passage à la PSU n'a pas fondamentalement transformé l'activité réelle des crèches, mais qu'il a produit une tension et une inquiétude dans la façon dont les équipes appréhendent l'activité et l'injonction à ce qu'elles perçoivent comme du « remplissage ». Un tel fonctionnement est susceptible de produire des effets sur la qualité d'accueil comme sur la qualité de vie au travail, qui n'est pas sans incidence sur l'attractivité des métiers ;
- Des pratiques de suroccupation compensatoire que ne justifient pas les exigences de qualité. Dans la mesure où il est *de facto* très difficile de « combler les trous » au sein d'une journée lorsqu'un enfant n'est pas accueilli sur l'intégralité des heures d'ouverture de la structure, les établissements tendent à améliorer leur taux d'occupation en valeur hebdomadaire en jouant sur l'autorisation de suroccupation à 115 % de la structure. Un fonctionnement de routine fondé sur ces pratiques pose question, dans la mesure où l'agrément est pensé pour assurer une qualité d'accueil standard au regard du nombre d'enfants par m<sup>2</sup> ;
- Une rigidité dans l'accueil des familles contre-productive vis-à-vis des objectifs de la politique de la petite enfance. En effet, tout retrait de l'enfant par des familles conduit à dégrader le taux de facturation de la structure, puisque les heures prévues par le contrat ne sont pas réalisées. Par conséquent, les établissements sont amenés à repousser la volonté des parents de prendre leur enfant lorsqu'ils le peuvent (jour de congé du parent, présence des grands-parents,

---

<sup>41</sup> La mission renvoie sur ce point aux développements de la mission IGAS-IGF du crédit d'évaluation impôt famille, qui a analysé les coûts de gestion supportés en premier lieu par les gestionnaires du secteur marchand, et de façon moins marquée par les gestionnaires associatifs, en raison du modèle de financement de la PSU.



organisation d'une activité familiale...), pour des raisons purement gestionnaires, alors même que le développement et l'éveil de l'enfant pourraient bénéficier de ces temps. Certains gestionnaires ont ainsi indiqué à la mission qu'ils ne sélectionneraient jamais le dossier d'une famille dont la mère est enseignante, en présageant qu'elle pourrait régulièrement venir chercher son enfant plus tôt que prévu par le contrat, et par conséquent dégrader le taux de facturation de la structure.

[17] Enfin, les effets de seuil liés au taux de facturation peuvent engendrer des pratiques d'optimisation par les gestionnaires, qui retraitent les heures réelles déclarées pour situer l'établissement en-dessous des seuils de 110 % ou de 117 %. Ce phénomène est parfaitement identifié par les services de la branche famille, qui envisage, dans le cadre de la prochaine COG, de mettre en place un lissage proportionné des minorations de la PSU : la minoration n'interviendrait plus à partir de 110 % puis de 117 %, mais serait proportionnelle au taux, la minoration étant plus importante à 111,3 % qu'à 111,2 %. Si un tel système permettra d'éviter les effets de seuil et les pratiques litigieuses qui en découlent, il risque d'introduire une complexité supplémentaire dans le calcul du montant de PSU, et donc dans la visibilité dont disposent les structures vis-à-vis de leurs recettes.

[18] En effet, la PSU a placé les établissements dans une situation de gestion à vue, dans la mesure où ils ne peuvent déterminer à l'avance les recettes de la PSU, et doivent faire face à la variabilité des produits pour couvrir des charges fixes, constituées à près de 80 % dans les établissements publics et associatifs par la masse salariale. Une telle indétermination peut conduire les structures à des situations de grande tension budgétaire (voir plus bas).

#### 1.4 Malgré la hausse du financement des heures de concertation, la PSU tend à aborder l'activité sous l'angle unique du temps passé en présence des enfants, au détriment du temps hors enfant

[19] En finançant les heures effectivement réalisées en présence des enfants, la PSU a conduit à une prise en compte parcellaire de l'activité des structures, et a fait du temps nécessaire de concertation et de réflexion un angle mort de l'activité. Or les réunions d'équipe, la réflexion et la mobilisation sur le projet pédagogique, l'analyse des pratiques professionnelles constituent autant de déterminants centraux de la qualité de l'accueil comme de la prévention de la maltraitance.

[20] La branche famille a certes cherché à préserver ces temps par le financement d'heures de concertation, dont le volume atteint 6 heures annuelles par place depuis 2018. Néanmoins, la mission considère que la logique même du financement doit être repensée, dans la mesure où elle repose sur une approche séquentielle des actes, et non sur une approche globale de l'activité d'un établissement ou service d'accueil. Un tel séquençage tend par nature à occulter l'ensemble des activités qui rendent possible un accueil de qualité (réflexion et prise de distance collectives sur l'accueil des personnes, soutien à la parentalité y compris dans des logiques d'aller-vers...).

[21] La mission estime à ce titre que des évolutions profondes doivent intervenir sur le plan des normes comme sur le plan des modalités de financement :

- Sur le plan des normes, une fermeture anticipée hebdomadaire doit être comptabilisée et financée pour permettre les concertations au niveau des sections et des établissements, la formation continue et l'analyse de la pratique. Les fermetures totales pour journée pédagogique doivent être au minima doublées pour ne pas se réduire à des formations techniques (HACCP, sécurité incendie...) et au rangement de l'établissement. L'organisation d'une journée pédagogique à chaque temps de

vacances scolaires, pour se mettre en cohérence avec le calendrier des familles ayant plusieurs enfants, pourrait être un équilibre raisonnable. S'agissant enfin de l'analyse de la pratique, l'introduction de ces heures doit être saluée mais ne pourra produire d'effets que si ces heures atteignent un niveau raisonnable : en-dessous d'une séance par mois et par professionnel, l'analyse de la pratique est en effet un dispositif symbolique qui peine à produire des effets réels sur l'approche des professionnels.

- Sur le plan des modalités de financement, la mission revient sur l'objectif de simplification et d'harmonisation globales à la fin du présent chapitre.

## 2 Le modèle du tiers financeur soulève des risques importants de dégradation de la qualité

[22] L'ensemble des analyses présentées ci-dessous reposent sur des extractions des bases de données de la CNAF entre 2012 et 2021. Les extractions demandées par la mission ont permis de dégager le détail des charges et des recettes par place, par heure facturée et par heure réalisée, par type de gestionnaire et selon le type de tiers réservataire (cette dernière donnée ne pouvant être obtenue que de façon approximative, en distinguant les établissements qui bénéficient ou non de financement communal). De façon à affiner ces analyses, la mission a par ailleurs demandé de filtrer ces résultats en fonction du taux de fréquentation par place et par heure réalisée, pour que les coûts observés ne soient pas biaisés par des variations de taux de fréquentation en fonction des types de gestionnaire. Elle a également exploité des analyses de données préalablement réalisées par la CNAF s'agissant des charges et recettes observées dans les différents types d'environnement démographique (agglomération, petite commune etc.). L'année 2021, qui est la dernière année de référence pour les données, n'est par ailleurs pas une année de retour plein à la normale : pour être confirmées, les tendances dégagées devront être observées sur l'année 2022, où semblent par ailleurs émerger des évolutions spécifiques post-Covid, notamment liées à l'extension du télétravail.

[23] **L'analyse de ces données permet de dégager des tendances générales. En revanche, elles ne sauraient déterminer le comportement de tel ou tel acteur spécifique ou de tel gestionnaire. Les évolutions décrites pour le « secteur public », le « secteur associatif » ou le « secteur marchand » n'impliquent pas à ce titre que toutes les collectivités, toutes les associations ou toutes les entreprises marchandes soient concernées par ces évolutions.**

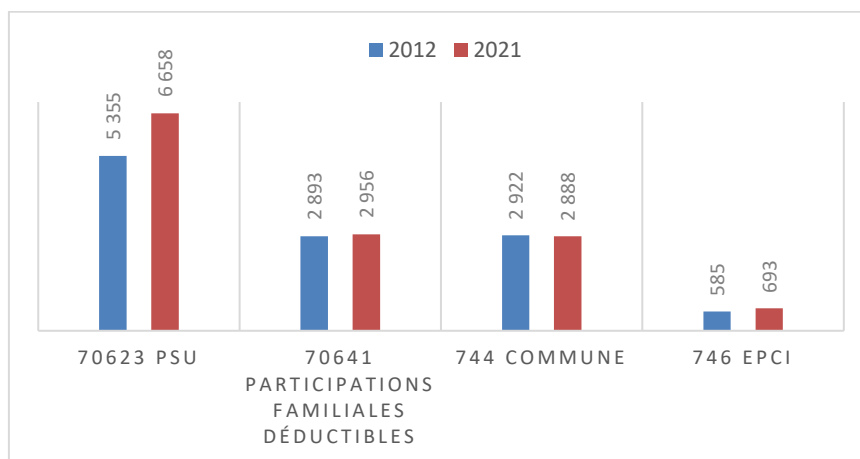
### 2.1 Le financement des crèches par les collectivités ne permet pas à ce jour de garantir l'égalité de traitement des enfants sur le territoire

#### 2.1.1 La contribution des collectivités au financement des crèches associatives est en diminution depuis 10 ans

[24] **Dans un contexte budgétaire contraint, les collectivités comme l'ensemble des administrations publiques (Etat, département, région) ont été conduites à diminuer leur engagement financier à destination des établissements associatifs.** Dans ces établissements, qui peuvent être financés par le biais d'une délégation de service public, d'un marché public ou de subventions, les financements des communes n'ont pas progressé mais se sont infléchis en passant de 2 922 € par place en 2012 à 2 888 € par place en 2021 (-1,6 %), alors que le coût de revient à la place augmentait sur la période considérée de 13 %, de 14 168€ à 16 408 €. Cette évolution n'a pas

été compensée par l'augmentation des dépenses des EPCI, qui ont connu une augmentation, mais sur une valeur initiale très faible. De ce fait, la part des communes dans le financement des établissements associatifs a diminué de 20,4 % à 17,6 %. On note sur la même période une augmentation des dépenses de la branche famille, la part de la PSU dans les recettes à la place augmentant sur la période de 37,4 % à 40,5 %, cette augmentation pouvant avoir pour effet de conduire les collectivités à diminuer leurs propres financements, et donc à annuler partiellement l'effet de l'augmentation des dépenses de la branche famille pour les établissements.

Graphique 1 : Participations des principaux financeurs dans les recettes à la place des établissements associatifs (2012-2021)



Source : Calcul mission, données CNAF

[25] De fait, les établissements associatifs sont nombreux à exprimer des difficultés budgétaires, qui pèsent notamment sur l'achat de matériel pédagogique.

#### Les difficultés budgétaires des établissements associatifs : remontées des enquêtes

Les directeurs des établissements associatifs sont significativement plus nombreux à signaler des tensions budgétaires, notamment sur les consommables, que les autres types de gestionnaires (public et marchand). Si les établissements associatifs ne représentent que 27 % des répondants à l'enquête, ils représentent ainsi 32 % des établissements signalant des tensions budgétaires.

Les commentaires indiqués dans le champ ouvert soulignent la difficulté à assurer un accueil de qualité dans le cadre de finances contraintes, notamment du fait de la faiblesse des financements de la collectivité :

« Difficultés financières dues au manque de financement de notre communauté de communes. Le budget est plus que tendu malgré la bonne gestion de la structure. Le taux d'occupation est bon. Mais il ne suffit plus à faire la balance. Nous allons terminer en déficit pour la deuxième année consécutive. Nous avons besoin de manière urgente d'être entendus. Nous pourrions travailler dans un climat plus serein et être moins en tension si les subventions étaient suffisantes. »

« Les subventions reçues actuellement (CAF, MAIRIE) ne permettent d'équilibrer le bilan financier ce qui génère du stress et de la rigueur financière au détriment de la qualité d'accueil. »

« Sur l'établissement nous sommes très en tension sur les amplitudes horaires, les professionnelles ne sont plus en capacité de faire des heures supplémentaires. L'accueil en suroccupation est difficile à faire accepter. Les contraintes financières pèsent beaucoup sur les conditions d'accueils. On demande plus avec moins. »

« Nous sommes une crèche associative en sursis. L'aspect financier pour 2023 est catastrophique. Nous manquons cruellement de moyens pour valoriser les salariées diplômées. Pour les remplacer quand elles sont malades. Les locaux sont vieux et n'avons pas les moyens de les rénover malgré les aides de la caf (travaux qui obligent une fermeture). »

[26] Les gestionnaires associatifs entendus par la mission soulignent, lorsqu'ils sont financés par le biais de subventions communales, les grandes difficultés budgétaires auxquels sont confrontés leurs établissements, et décrivent la situation comme la « chronique d'une mort annoncée » du secteur associatif : ils craignent que nombreux établissements ne survivent pas aux deux années à venir. En effet, les projections pour 2023 des subventions communales ne permettent pas de prévoir des recettes pour les établissements cohérentes avec le niveau de l'inflation : si la compensation devait se faire par la CAF, cela supposerait selon la FEHAP une augmentation de 13 % de la PSU, inenvisageable à ce stade.

### 2.1.2 L'ouverture à la concurrence peut faire craindre, pour les établissements en délégation de service public, une recherche du prix le plus bas préjudiciable à la qualité de l'accueil

[27] Les établissements associatifs sont fragilisés par la concurrence de groupes privés marchand qui poursuivent des objectifs de densification du maillage territorial, et compensent des rentabilités faibles sur les établissements en DSP ou en marché public par une rentabilité élevée sur les crèches d'entreprise. Des acteurs du secteur ont décrit à la mission des stratégies de prix bas comme seul critère dans les réponses aux appels d'offre des collectivités par les groupes du secteur marchand, qui conduiraient à écarter les acteurs associatifs, incapables de proposer des prix comparables. L'analyse des données nationales fournies par la CNAF paraît valider cette tendance :

- Les données financières des établissements du secteur marchand indiquent en effet que se construisent des compensations entre une rentabilité faible sur les crèches financées par le secteur public et une rentabilité élevée sur les crèches d'entreprise. Au niveau national, l'excédent à la place des établissements du secteur marchand avec financement communal diminue entre 2012 et 2021 de 4,7 % à 4,2 %, tandis que l'excédent des établissements sans financement communal augmente de 6,2 % à 6,7 %.
- L'évolution du coût de revient à la place entre 2012 et 2021 est anormalement faible pour les établissements du secteur marchand avec financement communal. Sur la période considérée, le coût de revient à la place de ces établissements connaît une augmentation de 0,9 %, contre 5,7 % pour les crèches d'entreprise, 15,8 % pour les établissements associatifs, et 20,9 % pour les établissements communaux.
- S'agissant des recettes, la contribution des communes aux établissements du secteur marchand avec financement communal diminue sur la même période de 26,6 % (de 5 518 € à 4 052 €), cette contribution étant plus faible en valeur absolue pour les établissements associatifs (à 2 888 € en 2021), alors même que le coût de revient à la place des établissements du secteur marchand est plus élevé que celui des établissements du secteur associatif.

[28] Ces données constituent autant de faisceaux d'indices convergents avec le fonctionnement décrit par des acteurs, à savoir que des gestionnaires du secteur marchand ont conduit à diminuer le prix à la place des établissements en délégation de service public, en proposant au réservataire public un prix très bas, et en acceptant une faible marge sur ces établissements, que compense la marge plus importante sur les crèches d'entreprise et sur les micro-crèches.

[29] Cette tendance soulève un certain nombre de risques sur le maintien du niveau de qualité dans les établissements en délégation de service public. Poussée à l'extrême, une telle évolution, décrite par certains acteurs du secteur associatif et du secteur marchand comme une « course aux bas prix », peut en effet conduire à des offres anormalement basses, qui interrogent sur la capacité des gestionnaires à maintenir les taux d'encadrement et le niveau de qualification requis au sein des établissements et à couvrir les frais de fonctionnement. Au cours de ses investigations, la mission a ainsi pris connaissance de réponses à des appels d'offre où des groupes proposaient un montant au berceau deux fois inférieur à leur concurrent (associatif ou du secteur marchand), à des niveaux de prix inférieurs à 3 000 € la place TTC<sup>42</sup>. 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 (organisation de vacances de poste de durée excessive, couverture des postes vacants par des professionnels moins diplômés...), que la mission a pu constater dans un certain nombre d'établissements au cours de ses investigations sur place. La direction d'un des groupes marchands leaders du secteur a ainsi indiqué à la mission qu'elle ne souhaitait plus s'engager dans des établissements en délégation de service public, pour ne pas participer à la dégradation générale de la qualité induite par ce fonctionnement.

[30] La mission n'est pas en mesure d'estimer un plancher de prix acceptable pour le maintien de la qualité, ce prix s'appréciant de façon très variable selon la zone d'implantation, la nature des charges liées au foncier, et, comme dit supra, les mécanismes de compensation de marge entre les établissements. Néanmoins, plusieurs acteurs ont indiqué que le montant de 5 000 € pouvait être considéré comme un plancher en-dessous duquel le maintien de la qualité n'était pas envisageable, ce montant étant une estimation subjective qui demande à être reprise par un travail des administrations sur le coût de la qualité.

### 2.1.3 Le financement d'établissements privés par les collectivités devrait être appuyé par un travail approfondi sur le coût de la qualité et sur la rédaction des cahiers des charges

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

- Le coût de la qualité doit faire l'objet d'un travail d'expertise par les services de la branche famille en association avec les gestionnaires et les services de l'Etat, de façon à déterminer les zones de prix cible et à mieux repérer les atypies dans les comptes des établissements. Cette démarche devrait notamment prendre en compte :
  - Les frais de personnel par place et par heure facturée, par tranche de taux d'occupation. A la demande de la mission, de premiers calculs en ce sens ont été réalisés par la CNAF, dont les enseignements sont exposés plus bas ;

---

<sup>42</sup> Précaution de lecture : le prix au berceau présenté ici ne peut être comparé avec la contribution moyenne des communes dans le financement des établissements indiquée plus haut. En effet, la contribution moyenne est calculée tous établissements confondus, quel que soit le nombre de places effectivement réservées par les collectivités : cette donnée permet d'apprécier l'engagement global des administrations, mais ne correspond pas au prix effectivement facturé à la collectivité par place.

- Les charges relatives aux services extérieurs, de façon à repérer les atypies consécutives à un recours excessif au travail intérimaire. La mise en regard de ces deux premiers indicateurs devrait permettre de repérer les établissements dans lesquels l'externalisation ne correspond pas uniquement à des prestations d'alimentation et d'entretien, mais à une externalisation du travail d'encadrement des enfants, dont les effets sur la qualité d'accueil s'avèrent délétères ;
- Les achats, qui auraient intérêt à être décomposés en achat de consommables et en achats de matériel pédagogique. La détermination d'une zone de valeur cible des enveloppes budgétaires mensuelles par établissement et par nombre de places pour les achats de consommables et de matériel pédagogique permettrait de donner aux gestionnaires et aux établissements des valeurs de référence. Au cours de ses investigations, la mission a constaté que ces budgets connaissent des variations excessives entre les établissements, ce qui pouvait conduire dans certains établissements à des manques patents dans le matériel nécessaire au soin ou à l'éveil des enfants.
- La rédaction des cahiers des charges des collectivités gagnerait à faire l'objet d'un travail collectif pour élaborer un guide d'appui à la rédaction, qui permettrait de construire les meilleurs indicateurs de qualité pour discriminer les offres. A l'heure actuelle, la cotation des critères fait traditionnellement apparaître une répartition de 60 % de la note pour les critères de prix, et de 40 % pour les critères de qualité, les collectivités ayant les moyens et le souhait d'une politique volontariste sur la qualité ayant tendance à renverser l'équilibre entre les deux parties. Néanmoins, les collectivités ont un degré d'appréhension inégal de ce qui est en jeu dans ces cotations, et les indicateurs permettant de coter la qualité ne font pas l'objet d'une compréhension harmonisée. Certaines petites collectivités peuvent ainsi se trouver en difficulté pour construire un cahier des charges adapté.

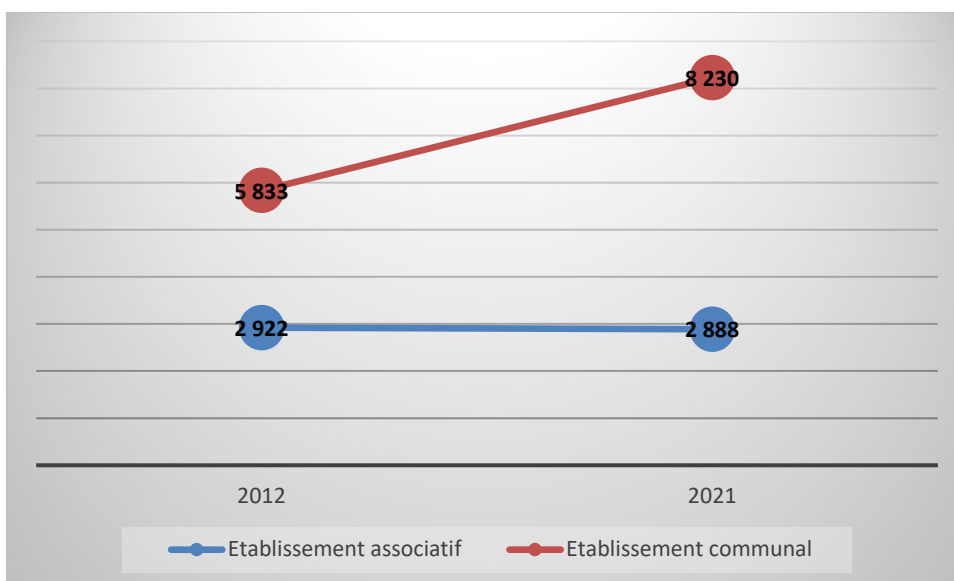
[32] En complément de ces questions, la mission engage les directions des ministères sociaux et du ministère en charge des collectivités territoriales à clarifier les obligations des communes en termes de financement des établissements associatifs. A l'heure actuelle, les communes recourent en effet de façon alternative à des subventions d'équilibre, à des délégations de service public ou à des marchés, certaines communes considérant qu'il leur est impossible d'avoir recours à des subventions pour financer les crèches. Un travail avec les collectivités pour clarifier ces points de droit paraît nécessaire, d'autant que le financement par subventions offre des avantages certains en termes de stabilité de l'offre et des projets déployés.

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

[33] Si l'engagement financier des collectivités dans les crèches privées a diminué au cours de la dernière décennie, leur contribution au fonctionnement des crèches en régie a connu une augmentation importante. Le prix au berceau pour la commune est ainsi passé de 5 833 € en 2012 à 8 230 € en 2021, soit une augmentation de 41,1 %. En effet, le renchérissement du prix à la place des établissements communaux (de 14 090 € à 16 574 €, soit 17,6 %) n'a pas été compensé par une augmentation comparable de la PSU à la place, ce qui explique une augmentation de la valeur faciale des participations communales. Cette évolution peut recevoir deux éléments d'explication :

- La pression budgétaire induite par l'augmentation des dépenses dans les crèches en régie a conduit les collectivités à restreindre leur engagement dans les établissements privés (associatifs ou du secteur marchand) ;

Graphique 2 : Niveau de participation moyenne des communes dans les établissements (2012-2021)

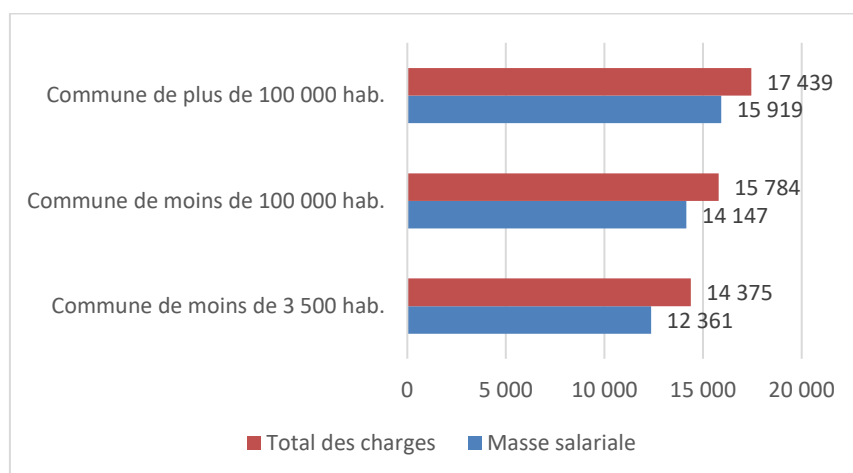


Source : Données CNAF, traitement mission

• La part prise par les communes dans leurs établissements en régie doit néanmoins être relativisée au regard du fait que les contributions des communes incluent les subventions versées par la CAF au titre du contrat enfance jeunesse (CEJ), que la commune reverse dans son budget propre. Par ailleurs, pour l'ensemble des crèches associatives financées par le biais d'une subvention d'équilibre, les contributions des communes adoptent un comportement contracyclique, l'augmentation des dépenses de la branche famille conduisant à une diminution des dépenses de la collectivité. Dans cette hypothèse, l'évolution des dépenses des collectivités doit être comprise comme réactive vis-à-vis de l'engagement financier de la branche famille, les augmentations de la PSU et du CEJ conduisant le plus souvent à une baisse des participations communales.

[34] Au niveau territorial, l'évolution du prix à la place s'apprécie de façon différente en fonction de la taille de la commune, le coût de revient à la place étant proportionnel à la taille de la commune.

Graphique 3 : Prix à la place, dont masse salariale, par taille de commune (2019)



Source : CNAF

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

- Outre les différences de coût de la vie, les tensions constatées sur le marché du travail et la pénurie de professionnels dans les grandes métropoles conduisent les communes à consentir des augmentations de rémunération, notamment par le biais de la politique indemnitaire, ce qui contribue au renchérissement de la masse salariale. Dans son enquête nationale relative à la pénurie de professionnels en établissements d'accueil du jeune enfant, conduite au printemps 2022, la CNAF a en effet calculé que le nombre d'ETP manquants auprès d'enfants pour 1 000 places en EAJE connaissaient les valeurs les plus élevées dans les zones métropolitaines (petite couronne parisienne, Paris, Rhône<sup>43</sup>) ;
- Les grandes métropoles sont plus nombreuses à avoir déployé une politique de qualité appuyée dans le domaine de la petite enfance, sous l'effet de moyens plus conséquents que des collectivités de taille restreinte, et d'une volonté politique plus affirmée. Dans les établissements d'une grande métropole visités par la mission, les tableaux d'effectifs prévoient ainsi un ratio de professionnels de catégorie I de 60 %, qui paraît nécessaire pour assurer à tout moment le ratio de 40 % requis par les textes, compte tenu des congés, arrêts maladie ou absences pour formation. Selon les données déclaratives de la métropole considérée, cette organisation conduirait à un supplément de 2 000 € par berceau vis-à-vis d'un tableau d'effectifs aligné sur les planchers réglementaires.

[36] Ce second facteur met en lumière l'engagement très inégal des collectivités dans les établissements d'accueil du jeune enfant. Si la mission a pu visiter des établissements publics en régie de grande qualité, où les moyens déployés permettaient d'assurer un accueil attentif des enfants, elle s'est également rendue dans des établissements, notamment dans de petites collectivités et dans des territoires à la situation socio-économique défavorable, qui ne répondaient à aucun des critères de qualité (personnels peu formés, pratiques éducatives préjudiciables au développement de l'enfant, manque de réactivité des administrations vis-à-vis de situations préoccupantes, locaux inadaptés, matériel pédagogique insuffisant).

[37] Cette situation apparaît d'autant plus préoccupante que les collectivités peu dotées, et ne disposant pas de services assez structurés pour porter une politique ambitieuse d'accueil du jeune enfant, alignée sur les derniers acquis de la recherche en matière de besoins et de développement de l'enfant, recouvrent potentiellement les territoires où vivent les populations présentant les profils socio-économiques les moins favorables. A ce titre, la mission considère qu'à ce jour, la structuration et les règles qui régissent le financement des établissements par les collectivités portent une atteinte grave à l'égalité des enfants sur le territoire, et à l'égalité des chances dans une période critique pour le développement de leurs capacités physiques et cognitives comme de leur sécurité affective.

[38] De façon générale, les difficultés qui pèsent sur certains établissements en régie ou financés par les collectivités soulignent les limites du modèle du co-financement, le versement de subventions de la branche famille étant conditionné par la décision d'engagement financier des collectivités. Face à la dégradation d'un établissement, et au refus d'intervention d'une collectivité, la CAF dispose de peu de leviers, et ne peut pas se substituer à l'exécutif municipal, les dynamiques de blocage pouvant être renforcées par une répartition complexe des compétences. En effet, bien que de nombreux EPCI aient repris la compétence petite enfance, les maires des communes de l'EPCI peuvent garder la

---

<sup>43</sup> CNAF, Direction des politiques familiales et sociales, Note de restitution des résultats de l'enquête nationale « pénurie de professionnels en établissements d'accueil du jeune enfant » à l'attention des membres du comité de filière « petite enfance », 11/07/2022.



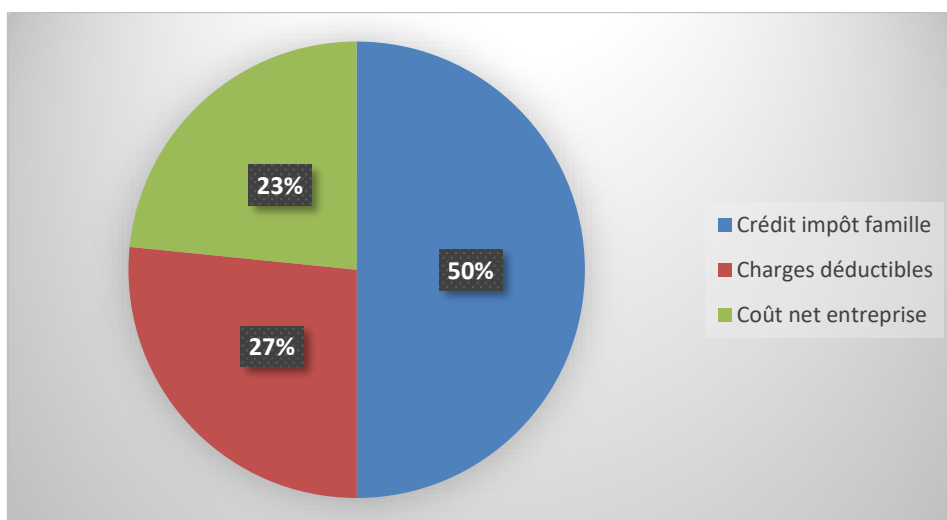
compétence de gestion de leurs crèches en régie, et sont par conséquent seuls décisionnaires quant à l'engagement des dépenses. A ce titre, si la branche famille cherche à lever ces difficultés dans le cadre des démarches partenariales des conventions territoriales globales (CTG), les risques d'impuissance vis-à-vis de crèches sous-financées perdurent.

## 2.2 Le régime des crèches d'entreprise fait courir le risque de financements publics insuffisamment orientés vers la qualité d'accueil, en raison de dépenses fiscales peu pilotées

[39] Le modèle économique des crèches d'entreprise repose sur la réservation de places par des entreprises ou des employeurs publics et collectivités. Dans le premier cas, l'entreprise réservataire est éligible à un certain nombre de dispositifs fiscaux sur les dépenses engagées, à condition de relever d'un régime réel d'imposition<sup>44</sup>. Les dépenses de l'entreprise ouvrent en effet droit au crédit d'impôt famille (CIF), qui permet un crédit de 50 % de la cotisation brute (dans la limite de 500 000 € par an) ; par ailleurs, ces dépenses sont considérées comme des charges d'exploitation déductibles, et donnent lieu à une déduction calculée à partir du taux d'imposition sur les sociétés (entre 15 % et 26 %). Ainsi, pour une place facturée à l'entreprise réservataire à 15 000 euros, si l'entreprise est soumise à un IS au taux de 26,5 %, le montant des dépenses fiscales s'élève à :

- 7 500 euros au titre du crédit impôt famille ;
- 3 990 euros au titre des charges déductibles ;
- Le coût net pour l'entreprise est de 3 510 €.

Graphique 4 : Répartition des financements dans le prix facturé à l'entreprise réservataire



Source : Estimation de la mission, sur la base d'une facturation à 15 000 euros/an.

[40] S'agissant d'une crèche d'entreprise, l'évaluation des dépenses publiques engagées doit ainsi comprendre :

<sup>44</sup> Les micro-entreprises, auto-entrepreneurs ou entrepreneurs individuels ne sont pas concernés par ces dispositifs.

- Le montant de la prestation de service unique et des aides de la CAF. Ce montant est modulable en fonction de la participation des familles et du coût de revient de la place, la somme de la PSU et des participations familiales ne devant pas dépasser 66 % du prix de coût dans la limite d'un plafond de coût. A la PSU s'ajoutent les diverses subventions versées par la CAF, notamment au titre du fonds d'accompagnement. Au niveau national, la part des CAF dans le total des charges des EAJE s'élève à 48,2 % ; cette part est moins élevée dans les crèches d'entreprise, qui présentent un coût de revient supérieur au plafond de la PSU, et un montant plus élevé de participations familiales en raison de la structure de leur implantation urbaine et du profil sociologique des familles accueillies<sup>45</sup> ;
- Le crédit d'impôt pour les parents recourant à des services de crèche, qui peut atteindre 1 750 € en application des dispositions de la LFSS 2023 ;
- Les dépenses fiscales liées aux engagements financiers des entreprises réservataires (CIF et charges déductibles), qui varient selon le prix facturé<sup>46</sup>. Ces dépenses doivent être envisagées au niveau de l'établissement, dans la mesure où l'ensemble des places ne sont pas réservées par des entreprises.

[41] Ces dépenses paraissent insuffisamment pilotées, et leur orientation vers l'augmentation de la qualité d'accueil reste incertaine. S'agissant du pilotage, comme l'a souligné la mission IGAS-IGF d'évaluation du crédit impôt famille<sup>47</sup>, la nature fiscale d'une part importante des dépenses publiques engagées ne permet pas de régulation fine de ces dépenses, et rend délicate l'agrégation de l'ensemble des financements engagés pour le fonctionnement des établissements. Cette vision d'ensemble est d'autant plus complexe que les services de l'Etat comme de la branche famille ne disposent pas de visibilité sur le marché des entreprises réservataires, sur l'évolution du prix facturé au réservataire, et sur les tarifs pratiqués par les plateformes d'intermédiation, destinées à mettre en relation les établissements et leurs clients. Quoique la mission IGAS-IGF d'évaluation du crédit impôt famille n'ait pas observé d'effet inflationniste général sur le prix des places<sup>48</sup>, la mission a constaté au cours de ses investigations sur place que le montant des dépenses fiscales était très largement reporté sur le prix facturé au réservataire. Ainsi, le prix de la réservation dépend du fait que le réservataire est ou non éligible au dispositif du CIF, le montant du coût net pour l'entreprise après crédit d'impôt et déduction des charges étant présenté comme un argument commercial pour engager les entreprises clientes à réserver des places.

[42] S'agissant de la bonne orientation de ces dépenses publiques, le risque largement discuté par divers rapports qui ont précédé la mission tient au fait que ces multiples sources de financement contribuent davantage à l'augmentation du taux de marge des entreprises qu'à une réelle amélioration de la qualité d'accueil. Sur cette question, la mission observe les points qui suivent :

---

<sup>45</sup> Au niveau national, la ventilation des recettes fait apparaître une part de 20% des contributions familiales dans les établissements du secteur marchand financés par la PSU, contre une moyenne de 16,5 % pour l'ensemble des établissements en PSU, et un montant de participations familiales en valeur absolue supérieur de 36 % à la moyenne des établissements. Cet écart ne s'explique que partiellement par un taux d'occupation supérieur dans les établissements du secteur marchand : en effet, l'écart de recettes issues des participations familiales par heure facturée entre le secteur marchand et la moyenne des établissements reste élevée, à 14,6 %. Cette différence peut s'expliquer par deux facteurs : une implantation plus importante des établissements du secteur marchand dans des territoires plus favorisés, notamment dans les grandes métropoles, et un biais socio-économique lié à l'attribution des places en crèches d'entreprise, qui attirent particulièrement des grands groupes employant une part importante de cadres.

<sup>46</sup> En 2020, selon le rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale publié par la Cour des Comptes en octobre 2022, 13 703 entreprises bénéficiaient d'un crédit d'impôt pour la réservation de places d'accueil pour leurs employés, pour une dépense fiscale globale de 0,15 Md€.

<sup>47</sup> Mettre réf

<sup>48</sup> Mettre réf

- L'augmentation des recettes est peu orientée vers les frais de personnel, qui constituent un critère central de la qualité d'accueil. Entre 2012 et 2021, les frais de personnel à la place pour les entreprises du secteur marchand diminuent, de 9 444 € à 9 254 € (soit une diminution de 2 %), là où les frais de personnel des établissements en gestion communale augmentent de 12 370 € à 14 658 € (soit une augmentation de 18,5 %), et ceux des établissements en gestion associative de 9 987 € à 11 123 € (soit une augmentation de 11,4 %).;
- L'écart constaté ne s'explique pas par une hausse de l'externalisation des fonctions d'entretien et d'alimentation chez les gestionnaires du secteur marchand, dans la mesure où ces dépenses augmentent sur la période de 3 856 € à 4 263 €, soit une hausse de 10,5 %, qui ne suffit pas à combler les écarts de progression ;
- L'écart ne s'explique pas non plus par une progression des taux de fréquentation. En effet, si les frais de personnel à la place diminuent, les frais de personnel à l'heure facturée augmentent sur la même période. Cette évolution est constatée pour les établissements du secteur marchand, comme pour l'ensemble des gestionnaires, où les frais de personnel à l'heure facturée connaissent un rythme de progression sensiblement plus élevé que les frais de personnel à la place. La stagnation des frais de personnel à la place ne peut donc être obtenue par une meilleure rentabilité horaire sur ce poste.

Tableau 7 : Evolution des frais de personnel à la place et à l'heure facturée (2012-2021)

	Associatif			Communal			Marchand		
	2012	2021	Progression	2012	2021	Progression	2012	2021	Progression
Frais de personnel/place	9 987	11 123	11,4%	12 370	14 658	18,5%	9 444	9 254	-2,0%
Frais de personnel/heure facturée	5,24	6,58	25,5%	7,26	10,53	45,1%	4,72	5,02	6,3%

Source : Calcul mission, données CNAF

[43] Les frais de personnel par heure facturée selon les taux d'occupation des structures tendent par ailleurs à confirmer que les écarts ne s'expliquent pas uniquement par des divergences de taux d'occupation :

Tableau 8 : Frais de personnel à l'heure facturée par type de gestionnaire et tranche de taux d'occupation

	<= 50%	<= 60%	<= 70%	<= 80%	80%
Associatif	8,80	7,85	7,26	6,52	6,37
Communal	13,12	11,63	10,4	9,7	
Marchand	6,26	5,9	5,21	5,35	4,62

Source : CNAF

Si l'on agrège les lignes 61 (services extérieurs), 62 (autres services extérieurs) et 64 (frais de personnel), les écarts se réduisent entre le secteur marchand et le secteur associatif, le secteur public restant nettement supérieur. Néanmoins, l'agrégation de ces lignes budgétaires ne permet pas de comparer des niveaux de masse salariale, dans la mesure où elle inclut les charges liées au foncier, qui ne sont par définition pas comparables entre les établissements publics, installés dans les locaux de la mairie, les établissements associatifs, qui peuvent occuper des locaux privés ou des locaux mis à disposition par la mairie, et les établissements marchands, plus majoritairement installés dans des locaux privés, quoique certaines communes puissent mettre des locaux publics à disposition de ces établissements, notamment dans le cas de délégations de service public.

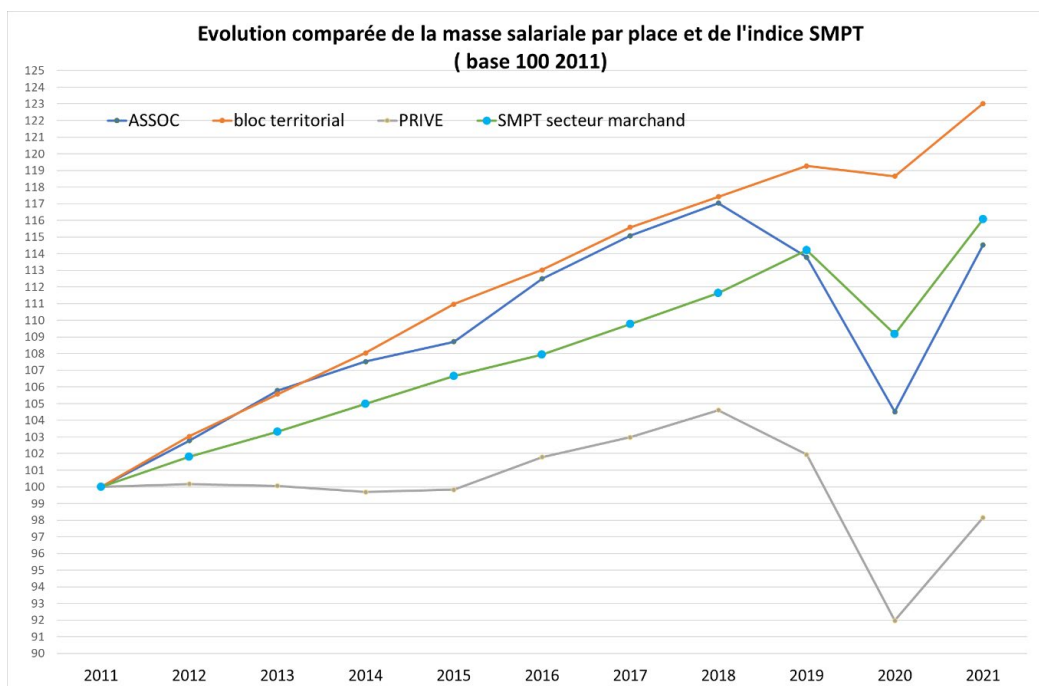
Tableau 9 : Comptes de frais de personnel et de services extérieurs à l'heure facturée par type de gestionnaire et par tranche de taux d'occupation

	<= 50%	<= 60%	<= 70%	<= 80%	80%
Associatif	10,07	9,14	8,55	8,02	7,69
Communal	13,59	12,18	10,95	10,17	
Marchand	9,36	8,67	8,14	7,7	7,27

Source : Calculs mission sur données CNAF

- Sur ce fondement, plusieurs hypothèses peuvent être posées par la mission :
  - Les phénomènes de concentration progressive du marché des entreprises de crèche a conduit à des économies d'échelle, notamment par la mutualisation des tâches administratives. Néanmoins, ces évolutions devraient produire peu d'effets sur la structure des effectifs et le montant des frais de personnel dans un établissement considéré, dans la mesure où le nombre d'ETP et le niveau de diplôme des personnels sont encadrés par les textes réglementaires ;
  - La faible progression des frais de personnel semble indiquer que le secteur marchand a tendanciellement recours à du personnel moins expérimenté, moins qualifié, et connaissant de faibles progressions salariales, là où les établissements publics sont soumis à des effets naturels de glissement âge-technicité, et dans un certain nombre de municipalités à des politiques indemnitaires plus favorables (cf. plus haut). A la différence des établissements publics employant des agents publics, les gestionnaires privés bénéficient par ailleurs d'une plus grande flexibilité pour faire varier le nombre de personnels en fonction de l'occupation des structures. Néanmoins, la mission a par ailleurs pu constater dans ses investigations sur place que certains gestionnaires avaient immédiatement revu leur tableau d'effectifs après la réforme réglementaire pour le positionner sur le plancher d'exigences en termes de niveau de qualification et de taux d'encadrement: cette stratégie de minimum réglementaire contribue de façon mécanique à restreindre les frais de personnel. Ainsi, les différences constatées peuvent résulter d'un effet-prix (niveau de rémunération des professionnels) comme d'un effet-volume (nombre inférieur d'adultes par enfant entre les différents gestionnaires).
- S'agissant de cette dernière hypothèse, les évolutions comparées de la masse salariale par type de gestionnaire, rapportée à l'évolution de l'indice mixte salaire/prix au niveau macro-économique, apportent des enseignements intéressants. L'évolution du secteur marchand marque un net décrochage avec l'évolution de l'indice mixte :

Graphique 5 : Evolution comparée de la masse salariale par type de gestionnaire et de l'indice mixte (2011-2021)



Source : CNAF

En 2019, avant la pandémie, la masse salariale du secteur marchand se situe ainsi à 102 sur une base 100 en 2011, là où l'indice mixte salaire/prix se situe à 114.

[44] L'augmentation des charges est notamment portée, en particulier dans les crèches sans financement communal (crèches d'entreprise), par une augmentation des dotations aux amortissements et une augmentation du compte « autres charges », tandis que l'on observe une diminution continue de l'impôt sur les bénéfiques. On note ainsi pour ces établissements, entre 2012 et 2021 :

- Une augmentation de 28,8 % des dotations aux amortissements ;
- Une augmentation de 51,8 % des « autres charges », compte dans lequel sont notamment imputés les frais de siège des groupes, tandis que ce compte reste stable dans les établissements avec financement communal (DSP et marché). La CNAF indique ne pas disposer, malgré ses demandes répétées, de visibilité sur la clé de répartition des frais de siège entre les établissements ;
- Une diminution de 16,2 % des impôts sur le bénéfice.

[45] L'augmentation importante des dotations aux amortissements pourrait correspondre à des stratégies d'optimisation de certaines entreprises. Une telle stratégie peut être amplifiée, dans le cas des groupes, par une imputation importante des frais de siège sur les établissements les plus rentables (en l'occurrence les crèches d'entreprise et micro-crèches), de façon à augmenter le niveau des charges de ces établissements, et à diminuer le résultat comptable. Si de telles pratiques correspondent à un pilotage du résultat classique pour un groupe, qui tend à imputer ses frais de siège en fonction de la santé économique des différents établissements, le manque de visibilité du financeur public sur ces pratiques et sur la destination de ses financements ne paraît pas acceptable.

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

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

[47] A ce jour, la mission estime en effet que les administrations publiques ne disposent pas d'une visibilité suffisante sur le modèle économique et le fonctionnement financier d'activités pourtant très largement financées par le biais de l'argent public, et n'ont pas les moyens de s'assurer que ces financements servent exclusivement à délivrer un service d'accueil de qualité. Une telle absence de maîtrise est incompatible avec la notion de service public de la petite enfance, et appelle à une refonte des rapports entre les financeurs et les gestionnaires, sur laquelle la mission revient plus loin.

### **3 Les modalités de financement des micro-crèches PAJE ne permet pas d'offrir de garanties sérieuses de qualité**

[48] Le modèle des micro-crèches est théoriquement le modèle le plus abouti pour permettre une qualité élevée d'accueil. Initialement, la structure d'une micro-crèche présente tous les éléments pour répondre de la façon la plus adéquate aux besoins des enfants, quoique les normes dérogatoires applicables à ces établissements tendent à diminuer l'effet positif de la structure :

- Le faible nombre d'enfants par groupe est un élément central de la qualité (cf., pour des développements plus approfondis sur ce point, l'annexe « Qualité de l'accueil »). Il permet de renforcer la possibilité d'interactions individuelles entre l'enfant et l'adulte, de garantir mieux que dans de grandes unités le respect du rythme individuel de l'enfant, et atténue le stress des enfants lié à l'accueil collectif. Les recherches les plus récentes ont démontré que le niveau de cortisol chez le jeune enfant augmentait à partir de la présence de 9 personnes dans un même espace<sup>49</sup> ;
- La taille de la structure permet également de diminuer les nuisances liées au bruit, qui affectent les enfants comme les professionnels. De fait, de nombreux professionnels rencontrés par la mission à l'occasion de ses investigations indiquent que les micro-crèches constituent pour eux un environnement professionnel attractif ;
- Le nombre réduit de familles peut conduire à favoriser une plus grande stabilité dans la relation entre les professionnels et les parents, nécessaire à la démarche de co-éducation.

[49] Néanmoins, ces établissements présentent des zones de risque très élevées, tant en raison des dérogations réglementaires qui ont été consenties pour leur développement (voir annexe « Qualité de l'accueil ») qu'en raison des modalités de financement de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE),

---

<sup>49</sup> Mettre la réf.

[50] Le financement des micro-crèches via le complément du mode de garde « structure », qui est une composante de la PAJE, repose sur les principes suivants :

- La micro-crèche propose aux familles un tarif librement fixé par l'établissement dans la limite d'un plafond horaire de 10 euros. Au-delà de ce plafond, le contrat d'accueil n'est pas éligible aux aides de la branche famille ;
- Lorsque les familles réservent un contrat d'au moins 16h par mois, elles bénéficient d'une allocation mensuelle, d'un montant différencié selon trois tranches de revenu, et dont le montant ne saurait excéder 85 % du montant versé par les familles à l'établissement. Le reste à charge minimal des familles est donc de 15 % du prix ;
- Comme pour les autres crèches, les dépenses des familles sont par ailleurs éligibles au crédit d'impôt.

[51] Ce fonctionnement conduit pour les micro-crèches au modèle commercial suivant :

- Lorsque les familles réservent de façon directe auprès de la micro-crèche, les tarifs sont généralement modulés sur les trois tranches du CMG structure, et dégressif en fonction du nombre de journées ou demi-journées d'accueil. Les tarifs constatés par la mission varient entre 7 et 10 euros de l'heure selon le niveau de revenu et le nombre de journées, certaines micro-crèches ajoutant à cette grille tarifaire un tarif social entre 5 et 6 euros de l'heure ;
- Lorsque des places sont réservées par une entreprise, deux modèles existent sur le marché :
  - L'entreprise paie pour réserver une place pour ses employés, qui de leur côté paient la place au tarif commun ou à un tarif négocié, cet aspect dépendant de la négociation conduite entre l'entreprise réservataire et l'établissement. Une réservation de places que les employés paieraient au tarif de droit commun est néanmoins peu intéressants pour les entreprises réservataires, notamment lorsqu'elles réservent un bouquet de places en PSU et en PAJE auprès de groupes de crèches ou de plateformes d'intermédiation (cela impliquerait que les employés paient des tarifs différents selon la crèche à laquelle ils ont accès) ;
  - La plupart des grandes entreprises de crèches proposent de ce fait un tarif dit « PSU-like ». Les employés qui bénéficient de places réservées par leur entreprise paient dans ce cadre un tarif qui les conduit à avoir un reste à charge similaire à celui qu'ils auraient eu dans une crèche PSU ;
  - Lorsque les places réservées par des entreprises ne sont pas occupées par des employés de l'entreprise, faute de demandes suffisantes, l'établissement peut néanmoins proposer ces places au tarif commun (entre 7 et 10 euros de l'heure) aux familles extérieures.

[52] La multiplicité des modes de financement et des natures de dépenses publiques (CMG, crédit d'impôt pour les familles, crédit d'impôt pour les entreprises, déductibilité des charges<sup>50</sup>) a alimenté une controverse portant sur le financement excessif de ces établissements, qui dégageraient une rentabilité élevée en actionnant différents leviers de recettes :

---

<sup>50</sup> Il convient néanmoins de noter que dans le cas d'un tarif négocié pour les employés bénéficiant d'une place en micro-crèche par le biais de leur entreprise, la différence entre le tarif de droit commun et le tarif payé par l'employé est considéré, au-delà de 1 830 € par an et par salarié, comme un avantage individualisé, qui doit par conséquent être réintégré dans l'assiette des cotisations et contributions sociales. Sur ce point, le modèle « PSU-like » est à ce titre moins favorable pour les employés que la PSU des crèches d'entreprise, et moins coûteux pour les finances publiques.

- En se fondant sur une méthode estimative à partir du modèle théorique des financements, et sur une étude d'échantillon, la mission IGAS-IGF de revue des dépenses de la politique familiale (2017) avait estimé que les micro-crèches pouvaient, en recourant à tous les financements à leur disposition, atteindre un niveau de rentabilité de 30 % ;
- Cette estimation a été contestée par les acteurs du secteur, dans la mesure où elle se fondait sur un taux de réservation de berceaux excessif au sein des établissements, et ne prenait pas en compte le fait que les tarifs payés par les familles sur les berceaux réservés pouvaient être inférieurs aux tarifs de droit commun ;
- La mission IGAS-IGF d'évaluation du crédit impôt famille (2021) a constaté la difficulté à avoir accès à des chiffres consolidés sur le secteur. Elle a relevé que le cabinet Ernst and Young, sur le fondement des données transmises par la fédération française des entreprises de crèches, avait estimé un taux de rentabilité nette de l'ordre de 3 % pour les entreprises de micro-crèches contre 1 % pour les entreprises sans micro-crèche de 2014 à 2016. Le cabinet Ernst and Young a toutefois indiqué ne pas engager sa responsabilité sur ces estimations, fournies pour le seul usage interne de la FFEC sur le fondement des données communiquées, et la mission IGAS-IGF a noté que ces chiffres ne concordaient pas avec l'estimation faite sur un échantillon d'entreprises adhérentes de la FFEC sélectionnées dans la base FARE.

[53] **Dans tous les chiffres présentés, la rentabilité des micro-crèches PAJE paraît nettement supérieure à celle des établissements financés par la PSU** : les études conduites par les missions IGAS-IGF de revue des dépenses de 2017 et de 2021 ainsi que l'étude réalisée par le cabinet Ernst and Young pour le compte de la FFEC convergent sur ce point. Les chiffres obtenus sur une étude des comptes déposés au greffe du tribunal de commerce montrent par ailleurs une rentabilité très nettement supérieure en Ile-de-France par rapport à la province : cette différence confirmerait le fait que la rentabilité des entreprises repose sur des réservations de places par des entreprises qui ne seraient pas intégralement compensées par la diminution des prix facturés aux familles.

[54] La rentabilité est très variable selon la taille des entreprises et paraît selon toute probabilité liée à des effets de taille critique. A ce titre, la rentabilité des établissements appartenant à des groupes de taille importante pourrait être bien supérieure aux chiffres moyens présentés, d'autant que le modèle de développement des groupes repose sur le montage de SCI et de sociétés de holding dont l'analyse précise excède très largement le périmètre de cette mission. A titre intermédiaire, dans l'attente qu'une mission de contrôle ciblée puisse poser un diagnostic clair sur ces questions, deux constats intermédiaires peuvent être posés :

- Selon l'ensemble des acteurs du secteur auditionnés, le modèle économique des micro-crèches est très fragile pour une entreprise mono-établissement. Si l'on en croit les déclarations des acteurs, l'équilibre économique ne pourrait être 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 tarifs élevés, proches du plafond fixé par le CMG structure. Des pratiques peuvent notamment consister à accoler deux micro-crèches dans un même bâtiment, ou, en cas de désaccord de la PMI, en juxtaposant dans le même bâtiment un établissement PAJE et un établissement PSU, pour permettre des économies de structures tout en appliquant le statut de micro-crèche et les dérogations normatives qui s'y attachent. Un tel modèle pose l'hypothèse d'une forte segmentation du marché entre de petits gestionnaires présentant une très faible rentabilité, et de grandes entreprises présentant des taux de croissance et de rentabilité élevés. De ce fait, les



petits gestionnaires peuvent se trouver rapidement en difficulté budgétaire, d'autant qu'ils ne bénéficient pas des subventions au fonctionnement pour des besoins spécifiques dont bénéficient les établissements PSU ;

- Cette segmentation paraît cohérente avec les chiffres avancés par la mission IGAS-IGF d'évaluation du crédit impôt famille, qui aboutit, à partir d'un calcul RNC/CA appliqué à un échantillon prélevé dans la base FARE, aux résultats suivants :
  - 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 %<sup>51</sup>. »
- Comme le note la mission, les chiffres des 5 % des entreprises les plus rentables rejoignent les projections faites par la mission IGAS-IGF de 2017 sur les niveaux de rentabilité maximaux qui peuvent être atteints par les établissements.

[55] Les administrations ne disposent pas sur ces questions d'une capacité de regard suffisante. En effet, parce qu'elle finance le fonctionnement des établissements d'une façon indirecte, par le biais d'une allocation versée aux parents, la branche famille n'exerce pas de contrôle financier sur les établissements, et n'est pas en mesure d'apprécier de façon précise le bon emploi de l'argent public. Par ailleurs, comme dans le cas des établissements financés par la PSU, l'absence de démarches de contrôle agrégé au niveau national ne permet pas de poser de diagnostic sur les stratégies globales des entreprises, les administrations locales se trouvant dès lors aux prises avec des pratiques dont l'origine excède leur compétence.

[56] Cette absence de visibilité peut nourrir de nombreuses pratiques contestables. La DGCCRF, dans son enquête relative au secteur des micro-crèches, a mis en lumière diverses pratiques présentant des anomalies au sein des établissements du secteur (cf. pièce jointe n° 1) ;

[57] Les remontées des enquêtes de la mission dessinent des zones de risque significatives sur des versements induits du CMG structure. En effet, un nombre important de parents bénéficiaires de la PAJE renseignent dans l'enquête des tarifs facturés par l'établissement très supérieurs au plafond horaire de 10 euros. Le manque de regard sur les données comptables fait apparaître des risques excessifs pour la qualité de l'accueil. Au cours de ses investigations, la mission a pu constater que les micro-crèches PAJE pouvaient être des établissements de grande qualité, fondés sur un projet d'accueil attentif à l'individualité de l'enfant, comme elles pouvaient donner lieu à des dérives inacceptables du point de vue de la qualité, et à des gestions guidées par des préoccupations financières sans considération des besoins de l'enfant (voir annexe qualité de l'accueil).

---

<sup>51</sup> IGAS-IGF, « Evaluation du crédit impôt famille », annexe III, p. 34.

## 4 Les rapports entre les financeurs et les gestionnaires doivent gagner en transparence, et le contrôle des groupes être renforcé

[58] Les leçons tirées en 2022 de la situation des EHPAD et des rapports entre la puissance publique et les gestionnaires privés peuvent très largement être appliquées au secteur des crèches. A ce titre, la mission rejoint en grande partie les conclusions du rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat sur le contrôle des EHPAD de juillet 2022.

[59] En effet, la situation du secteur privé (lucratif ou non) dans les établissements d'accueil du jeune enfant a suivi le même type d'évolution que dans le secteur des personnes âgées. A la faveur de dynamiques de mutualisation, de fusions et de rachats, cinq grands groupes ont acquis une domination sur le secteur (Babilou Family, Grandir, People & Baby, La Maison Bleue et Lively, filiale de Sodexo). Des fusions ou rachats entre ces grands groupes sont envisagés à très court terme pour constituer des leaders mondiaux du secteur de la petite enfance. En particulier, le groupe Babilou Family, valorisé à 1,5 Md € selon la presse financière au moment du *leveraged buy-out* avec le fonds d'investissement Anton en 2020, pourrait devenir le plus grand groupe mondial du secteur. Les stratégies de croissance de ces groupes passent en effet par l'internationalisation et le développement de crèches à l'étranger. La Maison Bleue est ainsi n°1 en Suisse, n°3 au Luxembourg et l'un des groupes dominants au Royaume-Uni, via sa filiale The Old Station Nursery Group, tandis que Babilou (n°1 européen) et Grandir représentent des acteurs de premier plan en Europe et dans le monde.

[60] Des acteurs de taille plus modeste (Léa & Léo, Rigolo comme la vie...) occupent également une part de plus en plus significative du secteur et présentent des taux de croissance importants. Fin 2021, le groupe Léa & Léo présentait ainsi un chiffre d'affaires de 25 M €, en croissance de 20 % par an, et envisageait un doublement de son chiffre d'affaires à l'horizon 2025.

[61] Ces stratégies de croissance ambitieuses, notamment par le biais d'opérations de croissance externe en France et à l'international, sont notamment permises par l'entrée au capital de fonds de capital-investissement. Trois des cinq groupes qui dominent le marché se sont engagés dans cette démarche.

[62] La recomposition du secteur, si elle permet des stratégies d'expansion qui rejoignent les objectifs de création de places des pouvoirs publics et peut accompagner des projets de qualité supérieure dans leur croissance, doit susciter une vigilance certaine, tant pour les risques de coûts financiers que représentent cette dynamique, que pour les exigences de rentabilité associées à des valorisations élevées des groupes par des fonds d'investissement<sup>52</sup>. L'Etat doit se garder de reproduire les erreurs faites par manque de régulation dans le secteur des personnes âgées.

[63] De façon générale, les autorités de contrôle de premier niveau comme les professionnels entendus s'entendent sur le constat suivant : l'ouverture de l'accueil du jeune enfant au secteur marchand a constitué dans un premier temps une dynamique positive, en introduisant des approches innovantes et un souci de qualité marqué dans un champ qui avait eu tendance à se reposer sur des acquis anciens. Le secteur marchand a notamment permis de remettre en cause certaines pratiques du secteur public, et de porter les principes pédagogiques aujourd'hui reconnus comme prioritaires (motricité libre, respect du rythme individuel de l'enfant etc.) Néanmoins, l'évolution du secteur

---

<sup>52</sup> Ceci ne signifie en rien que la nature de l'actionnariat détermine la qualité des établissements : la mission a pu constater, au cours de ses investigations, des pratiques excessivement orientées vers la rentabilité au détriment de la qualité de l'accueil dans tout type de groupe, y compris dans des groupes associatifs.

aurait conduit, selon les acteurs entendus par la mission, à une dégradation progressive de la qualité d'accueil au profit de logiques financières, certains groupes étant plus touchés que d'autres par ce phénomène. Plusieurs autorités de contrôle locales alertent néanmoins sur les risques d'un phénomène de contagion dans cet abaissement progressif des exigences de qualité au sein des groupes.

#### 4.1 Les capacités de suivi et de contrôle des groupes doivent être renforcées

[64] Comme dans le cas des EHPAD, la visibilité dont disposent les pouvoirs publics sur les groupes dont ils assurent très largement le chiffre d'affaires (voir plus haut) est insuffisante :

- Les flux financiers entre le siège des groupes et leurs établissements restent opaques pour la branche famille. En particulier, la clé d'imputation des frais de siège peut ne pas être communiquée au financeur en dépit des demandes répétées de la branche famille. Comme indiqué plus haut, ces frais de siège, qui ont pour objet de financer les prestations de l'organisme gestionnaire, peuvent permettre de compenser les niveaux variés de rentabilité entre les établissements dans une logique d'optimisation fiscale et de réduction artificielle des niveaux de bénéfice ;
- De façon plus générale, le modèle économique de ces groupes (société holding, SCI etc) échappe entièrement à l'analyse de la branche famille, qui ne dispose pas du mandat et des compétences pour en expertiser le fonctionnement ;
- Ces groupes sont par ailleurs soustraits à l'activité de contrôle :
  - Au niveau local, l'absence de coordination entre les différents contrôles (contrôle financier de la CAF, contrôle qualité de la PMI, contrôle de la consommation par la DGCCRF, inspection du travail) ne permet pas de poser de diagnostic clair sur l'incidence de pratiques financières sur la qualité d'accueil. Si cette coordination existe dans certains départements à titre informel, dans d'autres visités par la mission, aucun lien n'existe entre ces administrations, les contrôleurs de la PMI et les contrôleurs de la CAF n'ayant pas de relations de travail. Certains rapports départementaux de contrôle relatifs à l'enquête de la DGCCRF sur le secteur des micro-crèches indiquent ne pas avoir obtenu de réponse de la CAF locale à leur sollicitation, et cette enquête n'a pas fait l'objet d'un travail au niveau national entre la DGCCRF, la CNAF et la DGCS ;
  - Au niveau national, aucune compétence de contrôle ne s'applique aux groupes, les contrôles ne s'effectuant qu'au niveau départemental sur les établissements. Ainsi, des atypies de même nature repérées dans plusieurs établissements du même groupe sur le territoire ne peuvent conduire au déclenchement d'un contrôle sur le groupe. La branche famille peut tout au plus organiser avec la direction du groupe des réunions de clarification à l'issue incertaine ;
  - Les données remontées à la mission par la CNAF indiquent pour certains groupes des taux d'irrégularités préoccupants, l'impact financier des contrôles pouvant atteindre 10 % sur les établissements d'un groupe, contre 3,8 % en moyenne au niveau national.
- Aucune sanction financière ne peut à ce titre être prononcée contre les groupes. Au niveau des établissements, le rattrapage d'indus par la branche famille ne s'accompagne pas non plus de sanctions financières. De ce fait, la CNAF indique que ses contrôles contre les établissements peuvent être sans effet sur l'interruption des pratiques irrégulières au niveau du groupe, étant donné le faible nombre des contrôles sur établissements, et le faible risque attaché aux pratiques irrégulières.

[65] Une telle situation fait peser des risques excessifs vis-à-vis de dérives qui seraient préjudiciables à la qualité de l'accueil comme au bon emploi de l'argent public et appellent les évolutions suivantes :

- La transparence financière des groupes vis-à-vis des financeurs publics doit être renforcée, en particulier par :
  - Une obligation de transmission à la CNAF de la clé d'imputation des frais de siège et des prestations afférentes à ces frais. Une contractualisation spécifique de la branche famille avec les sièges sur le niveau des frais de siège, parallèlement à la tarification du financement des structures, permettrait d'assainir la situation ;
  - Sur le modèle du décret n° 2022-734 du 28 avril 2022 portant diverses mesures d'amélioration de la transmission financière dans la gestion des établissements et services sociaux et médico-sociaux mentionnés au I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, l'obligation de transmission des comptes et de l'avis du commissaire aux comptes au financeur public doit être imposée aux groupes ;
  - La faculté doit être ouverte aux services de la branche famille d'imposer, parallèlement à la récupération d'indus, des sanctions financières aux établissements et aux sièges des entreprises, en cas d'irrégularités récurrentes repérées dans plusieurs établissements du même groupe.
- La coordination des contrôles doit être systématisée, au niveau local comme au niveau national. Une réunion annuelle minimale devrait être prévue au niveau départemental entre la PMI, la CAF et la DDEETS (pour les versants cohésion sociale, inspection du travail et répression des fraudes), donnant lieu à un avis remonté aux autorités nationales : SGMAS, DGCS, DGT, CNAF, IGAS, IGF. Une réunion annuelle devrait également être prévue entre ces instances au niveau national pour évaluer les éventuelles alertes.
- La compétence de contrôle des inspections générales (IGAS et IGF) doit être étendue aux sièges privés (groupes, associations, mutuelles), comme elle l'a été dans le cas des ESSMS. Les inspections générales devront sur ce fondement élaborer un programme de contrôle des groupes du secteur marchand comme des groupes associatifs.

#### 4.2 Les capacités de suivi et de contrôle des micro-crèches PAJE doivent également être renforcée

[66] Comme indiqué plus haut, les services de la branche famille ne disposent pas d'une capacité d'analyse et de contrôle sur les établissements financés par le biais du CMG structure, dans la mesure où la structure n'est pas financée de façon directe, mais par le biais d'une allocation aux familles. Cette situation représente une zone de risque très significative, d'autant plus que le secteur des micro-crèches est peu régulé, que des gestionnaires sans expérience et sans qualification dans le domaine peuvent ouvrir des établissements à des seules fins d'investissement, et que de nombreuses situations irrégulières ont été remontées (voir plus haut).

[67] Par conséquent, la mission considère qu'il est indispensable que la CNAF se dote au plus vite des moyens de contrôler le bon emploi de l'argent public dans ces établissements :

- Soit par une généralisation du tiers payant dans les établissements, en faisant de ce versement direct de l'allocation un levier pour contrôler les comptes ;

- Soit en étendant ses aides aux établissements, actuellement restreintes à des subventions à l'investissement, à des subventions de fonctionnement, ces subventions pouvant dès lors s'accompagner de contreparties plus strictes sur la qualité. Néanmoins, l'existence de ces subventions ne permettra pas de couvrir l'ensemble des établissements : comme on le voit dans le cas des aides à l'investissement, le refus d'octroi de ces aides ne bloque pas l'installation de micro-crèches, en particulier pour des entreprises qui gèrent un nombre important d'établissements, et pour lesquelles les aides de la branche famille ne représentent pas un apport substantiel ;
- A terme, le manque de sécurisation de ce modèle de financement plaide donc pour une extinction du système de financement à la PAJE, qui ne présente aucune garantie sérieuse, et ne permet pas aux pouvoirs publics de disposer d'un droit de regard sur des activités qu'ils financent.

## 5 Le financement doit être simplifié et harmonisé pour l'ensemble des établissements

[68] La mission fait sienne les analyses de la mission IGAS-IGF de 2017 sur les revues de dépense de la politique familiale ainsi que les analyses de la mission IGAS-IGF de 2021 sur l'évaluation du crédit impôt-famille. Cette dernière appelle à une extinction du crédit impôt-famille et à une révision globale du système de financement dont on rappelle ici les termes :

[69] « En contrepartie de la suppression du CIF, le nouveau système devrait prévoir :

- Un mode de subventionnement des EAJE simplifié et ouvert au secteur marchand assurant :
  - Le maintien de l'équilibre économique de ces établissements qu'ils soient du secteur public, du secteur associatif ou du secteur marchand ;
  - L'allègement des coûts de structure, qu'il s'agisse des coûts commerciaux pour démarcher des tiers financeurs s'agissant des EAJE du secteur associatif ou du secteur marchand ou des coûts associés à la mesure de l'activité et qui sont supportés par l'ensemble de ces établissements ;
  - Une forme d'équilibre entre les financements des modes d'accueil de l'enfant, entre la CNAF, les collectivités et les familles, à proportion de leurs capacités financières ;
- Un mode de subventionnement à même d'inciter à la dynamisation de l'offre de places en crèches
  - Destinées à accueillir des familles moins favorisées ;
  - Dans des territoires où jusqu'à présent la pénurie de places en crèches est la plus forte ;
- Le maintien de leviers favorisant la conciliation de la vie familiale et professionnelle des salariés.

[70] La mission recommande de ne pas utiliser d'outils de nature fiscale dans ce cadre pour deux raisons. Premièrement, le recours à un instrument fiscal est peu flexible et entraîne des différences entre contribuables selon leur niveau de contribution à l'impôt et aujourd'hui, il apparaît que l'une des priorités de la politique d'accueil du jeune enfant réside dans la réduction des inégalités d'accès

aux modes d'accueil formel du jeune enfant. Deuxièmement, en ce qui concerne le CIF, la mission a relevé que le recours à un dispositif de nature fiscale ne permet pas un pilotage approprié.

[71] Ces modalités de financement pourraient être unifiées entre les types d'établissements : crèches classiques et micro-crèches, répondant à l'exigence de simplification et passer par la révision de la PSU actuellement servie par la CNAF. La mission relève que la signature de la prochaine convention d'objectif et de gestion de la CNAF (2023/2027) ou la suivante sera le document susceptible d'inclure les orientations énumérées supra par la mission. »

[72] Ces préconisations entrent en cohérence avec les analyses conduites par la présente mission, et appellent à souligner les priorités suivantes :

- A court terme, et à défaut d'une révision rapide des modalités globales de financement des établissements d'accueil collectif, les mesures indiquées plus haut (généralisation du tiers payant et instauration d'aides au fonctionnement) devraient s'accompagner d'une régulation du cumul de dépenses publiques (dépenses de la PAJE, dépenses fiscales du CIF entreprise et du CIF particulier...). Comme l'ont montré les missions qui ont précédé ainsi que les analyses supra, c'est par le biais de ce cumul que peut se constituer un risque de surfinancement de l'activité par les dépenses publiques. A ce titre, la mission préconise que l'ensemble des places réservées par des entreprises en micro-crèche soient basculées sur le financement de droit commun, en PSU ;
- La coexistence de ces deux systèmes ne paraît néanmoins pas satisfaisante, ce qui suppose une trajectoire d'extinction du financement PAJE, pour basculer l'ensemble des établissements sur le financement PSU. Pour les établissements qui ne disposeraient pas de tiers financeur (actuellement les places de micro-crèches PAJE sans entreprise réservataire), le financement complémentaire pourrait être assuré par les familles selon un modèle de liberté contractuelle. Deux points de vigilance doivent néanmoins être pris en compte dans la mise en œuvre de cette trajectoire :
  - D'une part, elle impliquera selon toute probabilité une hausse des contributions de la branche famille, qui ne subventionne actuellement pas les établissements PAJE à la hauteur des établissements PSU ;
  - D'autre part, dans un contexte de désengagement budgétaire des collectivités, la possibilité ouverte de contributions familiales qui excèdent le tarif de la CAF fait courir le risque que les gestionnaires, notamment publics, revendiquent de pouvoir également augmenter la part des contributions familiales dans leurs établissements.

[73] Néanmoins, comme les missions qui l'ont précédé, la présente mission considère que la complexité du système actuel de financement, la tension qu'elle fait peser sur le secteur, le surcoût qu'elle impose aux gestionnaires et l'instabilité budgétaire dans laquelle elle installe certains établissements, notamment du secteur associatif, appelle à une réforme systémique.

[74] Deux options peuvent à ce titre être envisagées :

- La bascule vers un modèle de type « éducation nationale » pour le secteur de la petite enfance, en partageant de façon nette les dépenses relevant des collectivités ou des gestionnaires pour l'entretien et la rénovation des établissements, et les dépenses de fonctionnement assurées par un canal national. Un tel modèle serait cohérent avec l'élaboration d'un service public de la petite enfance, qui implique que l'accueil du jeune enfant ne relève pas d'un mode de garde à disposition des familles mais d'une intention pédagogique nécessaire à l'éveil et au développement des jeunes enfants. Il impliquerait néanmoins une refonte des modalités de financement comme de

l'organisation administrative qui nécessiterait une volonté partagée par tous les acteurs, ce que la mission n'a pas relevé à ce jour ;

- A défaut d'un tel bouleversement, la mission préconise l'extinction des financements PSU et PAJE au profit d'une approche contractuelle par le biais de contrats pluriannuels d'objectif et de moyens (CPOM) tripartites, tels qu'ils se pratiquent dans le champ du médico-social, selon les principes suivants :
  - Elaboration d'un état prévisionnel des dépenses et des recettes donnant lieu à l'octroi d'une enveloppe budgétaire annuelle versée par douzièmes. Ce prévisionnel devrait pouvoir se fonder sur une équation tarifaire qui prenne en compte le nombre d'enfants accueillis, l'âge des enfants et le projet d'accueil spécifique de l'établissement (accueil d'enfants en situation de handicap, crèches AVIP etc.), ainsi que sur les effets de l'inflation. La contractualisation autour de ce prévisionnel doit permettre de conduire des discussions approfondies sur le projet d'accueil et sur la qualité ;
  - La mission considère que les besoins spécifiques qui excèdent les discussions conduites dans le cadre de ces contrats (accueil d'un enfant avec un handicap lourd, besoins de rénovation du bâti) pourront faire l'objet de subventions ponctuelles à partir des fonds d'accompagnement et de modernisation existants ;
  - Réajustement de l'enveloppe selon l'activité en N+1, avec un seuil de tolérance en termes de taux d'occupation dont le niveau devra être négocié ;
  - Contractualisation séparée avec le gestionnaire des frais de siège, des prestations afférentes et des clés d'imputation.

Un tel modèle supposera en tout état de cause de déterminer de façon plus claire les charges financées par la branche famille et les contributions familiales, et les charges financées par les collectivités ou les entreprises.

[75] Quelle que soit l'option retenue pour les modalités de financement, la mission rappelle néanmoins qu'elle ne pourra produire ses effets que si ce financement s'accompagne de garanties strictes sur la qualité, en particulier :

- Un travail de fond sur le coût de la qualité (voir supra) ;
- Un contrôle renforcé des données financières relatives à la masse salariale, à l'alimentation, aux couches et au matériel pédagogique, pour mieux repérer les pratiques abusives et le manque de financements chez tous types de gestionnaires ;
- Une meilleure cartographie des risques et un suivi régulier par le biais de logiciels intégrés (taux de rotation de personnel, absentéisme, EIG...) ;
- Une obligation d'évaluation régulière par les pairs.





PIECE-JOINTE 1 : DGCCRF – Enquête micro-crèches  
– 1<sup>er</sup> trimestre 2021

1<sup>er</sup> trimestre 2021

**Dossier suivi par :**

Bureau 5B - Produits et prestations de santé  
et des services à la personne

E-mail : bureau-5b@dgccrf.finances.gouv.fr

Réalisée en 2021, cette enquête nationale de la DGCCRF portait sur un secteur en plein essor dans l'offre de garde d'enfants : les micro-crèches. Elle avait pour objectif de s'assurer de la bonne information précontractuelle des parents, de l'absence de clauses abusives dans les contrats d'accueil ainsi que de l'absence de pratiques commerciales trompeuses.

58 départements de 12 régions ont participé à cette enquête. Sur les 364 établissements contrôlés (au cours de 586 visites au total), 288 présentaient au moins une anomalie. Dans la mesure où l'enquête avait une visée exploratoire, les suites pédagogiques et correctives ont été privilégiées. Ainsi, les contrôles ont donné lieu à 208 avertissements et 80 injonctions de mise en conformité.

Les contrôles ont permis de relever des **défauts en matière d'information précontractuelle** (mode de calcul des tarifs, précisions sur les aides déjà intégrées dans les tarifs communiqués, transparence sur des frais additionnels au tarif journalier...), la présence de **clauses abusives dans les contrats d'accueil** (relatives aux frais de réservation ou à un dépôt de garantie, absence de procédure de mise en demeure préalable, obligations déséquilibrées défavorables au consommateur...) ainsi que des **pratiques commerciales trompeuses** (communications mensongères ou allégations incorrectes sur les professionnels présents, les activités proposées, l'alimentation proposée ou les caractéristiques de la micro-crèche).

**Le taux d'anomalie élevé, de 79%, s'explique notamment du fait que les acteurs du secteur sont bien moins informés de leurs obligations liées au code de la consommation que de celles découlant du code de la santé publique. Dans leur grande majorité, les professionnels ont rectifié de manière volontaire les anomalies identifiées.**

## I – RAPPEL DE L'OBJET, DES MOTIVATIONS ET DES MODALITÉS DE L'ENQUÊTE

Cette enquête, à visée exploratoire, s'inscrit dans le cadre de l'orientation n°5-4 du programme national d'enquête (PNE) 2021 : « *Recherche de fraude au bénéfice des consommateurs les plus vulnérables* » visant à « *Renforcer l'action dans les secteurs à fort enjeu économique au bénéfice des entreprises responsables et des consommateurs, particulièrement les plus vulnérables* ».

Les micro-crèches sont des crèches collectives dont la capacité d'accueil est limitée à 10 berceaux. Il s'agit majoritairement de structures à but lucratif, dont l'essor résulte à la fois de l'insuffisance en offres de garde d'enfants et des dispositions qui régissent leur fonctionnement, plus souples que pour les plus grandes structures. Ce secteur n'ayant jamais été investigué au niveau national sous l'angle de la protection économique des consommateurs, il est apparu opportun de s'assurer du respect des obligations en la matière : information précontractuelle et information sur les prix, absence de clauses abusives et de pratiques commerciales trompeuses.

Les contrôles ont été menés auprès des sièges des enseignes spécifiquement visées dans les consignes d'enquête et leurs établissements secondaires ainsi qu'auprès de micro-crèches indépendantes.

Une grande partie des sièges des groupes sélectionnés pour l'enquête sont installés en région parisienne (majoritairement à Paris et dans les Hauts-de-Seine).

Le ciblage des contrôles s'est également appuyé sur le site Internet de la Caisse nationale des allocations familiales, <https://monenfant.fr>, ainsi que sur les listes fournies par plusieurs conseils départementaux, à la demande des directions départementales en charge des contrôles. Ces échanges ont permis de recueillir des signalements qui se sont ajoutés aux quelques plaintes ou signalements reçus directement par les DD(ETS)PP ou via SignalConso. Les contrôles ont été réalisés sur place, après avoir pris rendez-vous ou de manière inopinée, ainsi qu'en visio-conférence, pour quelques établissements, du fait du contexte lié à la crise sanitaire. Les prises de rendez-vous préalables se sont révélées utiles pour présenter le contexte des contrôles et la DGCCRF auprès d'opérateurs peu au fait de ses missions. Elles permettaient également de s'assurer de la présence du gestionnaire, susceptible d'exercer dans plusieurs établissements.

N.B. : au cours de l'enquête, le [décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants](#) a modifié la réglementation relative aux micro-crèches<sup>1</sup> en permettant notamment aux opérateurs de disposer d'une capacité d'accueil supérieur à dix berceaux (12 à 14 berceaux en fonction des autorisations accordés par le conseil départemental) ainsi qu'en prévoyant la qualification des directeurs, la nomination d'un référent « Santé et accueil inclusif » et les conditions d'organisation de l'ensemble du personnel. Toutefois, cette évolution n'a que peu impacté les recommandations de l'enquête au regard des délais accordés aux opérateurs afin de se mettre en conformité.

## II – CONTRÔLES EFFECTUÉS

Les contrôles ont globalement été accueillis favorablement par les professionnels. Les enquêteurs ont dû faire preuve de pédagogie face à des professionnels habitués aux échanges avec leurs autorités de contrôle (PMI/CAF), notamment dans le cadre de leurs demandes d'autorisation d'exploitation et des dispositions du code de la santé publique en matière de garantie du bien-être de l'enfant et de sa sécurité, mais méconnaissant le plus souvent les dispositions légales en matière de protection économique du consommateur.

58 départements de 12 régions ont participé à cette tâche nationale. 586 visites ont permis de contrôler 364 établissements.

Afin de mieux saisir l'analyse des contrôles réalisés, il convient de revenir sur le fonctionnement des micro-crèches ainsi que leur tarification :

- Lors de leur création, les micro-crèches bénéficient de l'appui de la CAF, qui met à leur disposition un guide de création. Des trames de projet d'établissement et de règlement de fonctionnement, travaillées généralement conjointement avec la PMI, leur sont également fréquemment communiquées. Ces modèles de documents n'ont *a priori* pas à être consultés par les DD(ETS)PP.
- La tarification dépend des revenus des parents, du volume horaire d'accueil de l'enfant et du nombre d'enfants accueillis :
  - la tarification de la majorité de ces micro-crèches ne dépasse pas 10€ de l'heure, soit le plafond fixé permettant à la micro-crèche ou aux familles de bénéficier du « complément de libre choix du mode de garde » (CMG) qui fait partie de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE)<sup>2</sup>. Cette aide financière<sup>3</sup> versée par la CAF si l'enfant est gardé plus de 16 heures dans le mois, est destinée à compenser son coût de garde. Son montant varie selon la situation familiale et les ressources du foyer<sup>4</sup>, le nombre d'enfants et leur âge. À défaut de justificatif de revenus, le gestionnaire utilise le barème le plus élevé. La facturation des micro-crèches PAJE repose généralement sur un forfait mensuel lissé sur 12 mois (afin de facturer un nombre d'heures mensuelles identique chaque mois) calculé en fonction du tarif horaire, multiplié par le nombre d'heures journalières puis par le nombre de jours contractualisés durant lesquels l'enfant est accueilli sur l'année (dont sont déduites les semaines de fermeture de la micro-crèche), divisé par le nombre de mois sur la période contractualisée. Ainsi, les structures facturent sur une durée moyenne de 47 semaines (contrat lissé sur 12 mois comprenant 52 semaines - 5 semaines de fermeture annuelle). Des semaines ou des jours d'absence peuvent, en outre, être déduits de la facturation à venir à la demande des parents si le contrat le prévoit. Le prix hors aide financière ainsi que les heures supplémentaires ou absences déductibles doivent apparaître ensuite sur les factures ;
  - les autres micro-crèches sont financées par la prestation de service unique (PSU), modèle de financement minoritaire qui implique une tarification en fonction du barème national des participations familiales établie par la CNAF.
- Lorsque des établissements secondaires appartiennent à un groupe, ils gèrent avant tout la garde d'enfants en elle-même et les achats de fonctionnement, parfois après autorisation du siège. La gestion administrative ainsi que les achats relatifs à l'hébergement et à la fourniture de couches sont généralement effectués par le siège.

Les principaux constats effectués ont été les suivants :

### ✓ Obligation générale d'informations précontractuelles et d'information sur les prix

Usuellement, les demandes de places en crèches font l'objet de pré-inscriptions suivies d'un rendez-vous avec le gestionnaire durant lequel le mode de fonctionnement de la structure et le mode de calcul des tarifs sont expliqués

<sup>1</sup> Fiche « [Évolutions principales du secteur des micro-crèches consécutives au décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux établissements d'accueil de jeunes enfants](#) » accessible sous Géci sur le réseau APAPV / Autres établissements - Crèches

<sup>2</sup> Chaque structure transmet chaque fin de mois par extranet les heures effectives de garde des enfants au service dédié de la CAF

<sup>3</sup> Cette aide peut également être versée au(x) parent(s) si elle n'est pas déjà versée directement à la micro-crèche par la Cnaf (CMG simple)

<sup>4</sup> Le barème est fixé sur la base de 3 tranches de revenus

aux parents. Lors du rendez-vous ou à l'issue de ce dernier, le règlement de fonctionnement (règlement intérieur) puis le contrat sont transmis aux parents. Une grande majorité des micro-crèches demandent des frais de réservation avant l'admission de l'enfant.

En matière d'affichage des prix sur le lieu d'accueil du public, les contrôles ont permis de constater que les micro-crèches n'avaient pas pour habitude d'afficher leurs tarifs, à quelques exceptions près. Néanmoins, cet affichage n'est pas directement requis, puisque l'article L. 112-3 du code de la consommation prévoit que : « *Lorsque le prix ne peut être raisonnablement calculé à l'avance du fait de la nature du bien ou du service [ce qui est le cas en l'espèce compte tenu de la complexité du mode de calcul, cf. supra], le professionnel fournit le mode de calcul du prix et, s'il y a lieu, tous les frais supplémentaires de transport, de livraison ou d'affranchissement et tous les autres frais éventuels* ». Outre la complexité inhérente au calcul du prix, qui justifie l'application de cette disposition, le consommateur ne peut pas prendre aisément connaissance de cet affichage au sein de l'établissement dans la mesure où il est nécessaire de prendre rendez-vous pour rentrer dans une telle structure et les protocoles restreignent l'accueil du public (plan Vigipirate et protocole sanitaire temporairement appliqué compte-tenu de la crise liée à la Covid-19). Dans ce contexte, les consignes d'enquête considéraient que les communications précontractuelles en ligne ou à distance s'avéraient des éléments plus pertinents à contrôler dans ce secteur.

En ce qui concerne l'application de l'article L. 112-3 du code de la consommation précité, la pratique de la délivrance d'un devis avant, durant ou après le rendez-vous est largement répandue. Toutefois, les devis sont bien souvent sommaires, faisant davantage office d'une simulation du coût mensuel avec une approximation du CMG répercutée sur les tarifs (si les micro-crèches dépendaient du premier modèle de tarification) et d'estimation du crédit d'impôt auquel les parents ont potentiellement droit.

En outre, l'article R. 2324-30 du code de santé publique dispose que : « *I.- Les établissements et services d'accueil élaborent un règlement de fonctionnement qui précise les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ou du service, et notamment : (...) 5° Le mode de calcul des tarifs et les éléments du contrat d'accueil* ». Or, le mode de calcul n'est pas systématiquement explicité dans le règlement de fonctionnement.

Pour rappel, les enquêteurs de la CCRF ne disposent pas d'habilitation pour contrôler que le règlement de fonctionnement est effectivement remis au consommateur. Toutefois, il convenait de s'y référer afin de disposer de l'ensemble des informations sur le mode de calcul des tarifs, puis de comparer ces informations avec ce qui était communiqué dans l'ensemble des informations précontractuelles et dans le contrat. Il apparaissait également utile de vérifier que le règlement de fonctionnement fasse partie des documents systématiquement remis aux familles en amont de tout engagement contractuel.

En conséquence, ont été relevés de manière récurrente des défauts d'informations précontractuelles, à l'origine d'une forte opacité sur les prix pratiqués :

- l'absence de communication des taux horaires appliqués, des grilles tarifaires ou du mode de calcul tarifaire dans le devis ou le règlement de fonctionnement, ou la délivrance d'informations obsolètes ;
- l'absence de précisions quant au mode de tarification (PAJE/PSU) et de transmission du barème national des participations familiales établi par la CAF en cas de financement PSU ;
- en cas de financement PAJE, l'absence de mentions explicites relatives aux conditions d'octroi des aides de la CAF et au crédit d'impôt (absence totale d'informations ou aides et crédit intégrés d'ores et déjà dans le tarif communiqué sans aucune précisions) ;
- l'impossibilité de comparer les prix entre les différentes structures d'accueil du fait d'une disparité de facturation en sus du tarif horaire. En effet, au prix journalier communiqué peuvent s'ajouter :
  - des frais concernant la fourniture des produits alimentaires et d'hygiène (lait, repas et couches) ;
  - des frais d'entretien ;
  - des frais annexes relatifs à l'utilisation de logiciels ou autres.

Sur ce sujet, il convient de rappeler que les autorités publiques recommandent, dans un souci d'équité de tarification vis-à-vis des familles, que les gestionnaires n'appliquent pas de suppléments, notamment pour les repas ou les couches fournis par la structure, ni de déductions pour les repas ou les couches apportés par les familles.

Enfin, les contrôles ont permis de signaler aux opérateurs l'absence de mentions légales ou incomplètes sur leurs sites Internet.

#### ✓ La formation du contrat et la remise d'un contrat type

Les micro-crèches rattachées à un groupe remettent fréquemment des contrats type établis par leur siège qui précisent en général au minimum la date de début et de fin de contrat, les horaires et jours d'accueil de l'enfant, le montant mensuel des frais de garde, les périodes de vacances et dates de fermetures prévues, et les modalités de résiliation du contrat.

Lors de la signature des contrats, des frais d'inscription pouvant aller jusqu'à cent euros, et être requis tous les ans, sont quasi-systématiquement demandés par les micro-crèches. Par ailleurs, certaines micro-crèches prévoient des frais en cas de dépassement d'horaire ou d'oubli de pointage alors même que cette pratique n'est pas encouragée dans les guides d'aide à la rédaction des règlements de fonctionnement des caisses d'allocations familiales.

Les contrôles font ressortir un manque de cohérence entre la rédaction du règlement de fonctionnement et du contrat. Les règlements de fonctionnement comportent souvent des clauses qui auraient dû relever du contrat d'accueil (ex. : les modalités de résiliation). Certaines micro-crèches font signer le règlement de fonctionnement, en sus du contrat d'accueil, tandis que d'autres précisent dans le contrat que la famille reconnaît qu'un exemplaire lui avait été remis. Néanmoins, il a été rappelé que le simple renvoi du contrat au règlement de fonctionnement n'est pas suffisant pour informer le consommateur sur les engagements contractuels réciproques au regard de l'article L. 211-1 du code de la consommation qui dispose que « *les clauses des contrats proposés par les professionnels aux consommateurs doivent être présentées et rédigées de façon claire et compréhensible* ».

En outre, certains contrats à reconduction tacite ne respectaient pas les modalités décrites à l'article L. 215-4 du code de la consommation puisqu'aucune indication ne mentionnait la possibilité de ne pas reconduire le contrat.

#### ✓ Les clauses illicites et abusives

Plusieurs clauses illicites<sup>5</sup> et présumées abusives (dont clauses noires et clauses grises)<sup>6</sup> générant un déséquilibre contractuel très important au détriment des familles ont fait l'objet de suites.

##### 1) Des clauses illicites, contraires au code de la consommation :

- clauses créant une confusion entre la réglementation relevant des frais de réservation et la demande de dépôt de garantie. Un dépôt de garantie équivalent à un ou deux mois d'accueil était demandé lors de l'inscription (et parfois encaissé avant la signature du contrat) puis acquis en cas de rupture du contrat par le représentant légal avant le premier jour d'accueil de l'enfant. Or, ce type de clause est illicite puisque seules des arrhes peuvent être demandées avant l'accueil de l'enfant au sein de la structure, chacun des contractants pouvant revenir sur son engagement : le consommateur en perdant les arrhes, le professionnel en les restituant au double, s'il s'agit d'arrhes. Par ailleurs, fréquemment, aucune disposition équivalente en cas de rétractation de la structure n'était prévue dans les contrats ;
- clauses de frais de recouvrement sans titre exécutoire, contraires à l'article L. 121-21 qui dispose qu'« *Est interdit le fait pour un professionnel de solliciter ou de percevoir d'un consommateur des frais de recouvrement dans des conditions contraires au deuxième alinéa de l'article L. 111-8 du code des procédures civiles d'exécution* » ;
- clauses attributives de compétences contraires à l'article R. 631-3 (exemple : « *Pour tout litige relatif aux présentes et à défaut d'accord amiable, il est fait attribution expresse et exclusive de juridiction auprès du Tribunal compétent, qui est celui du lieu de résidence du client* »).

##### 2) Des clauses illicites contraires à l'article L. 112-12 du code monétaire et financier du fait de l'application de frais pour un instrument de paiement donné (chèque, espèces, chèque emploi service universel – CESU) donnant lieu aux pratiques déloyales relative à la facturation abusive mentionnée au §4 ;

##### 3) Des clauses contraires au code civil :

- clauses, rencontrées dans une grande partie des micro-crèches, exigeant un dépôt de garantie (jusqu'à deux mois d'accueil) en anticipant une potentielle inexécution des obligations du consommateur en plus d'une « clause pénale » déjà prévue au contrat visant à la réparation du préjudice pour inexécution du contrat. La clause pénale prévoit une certaine somme à titre de dommages et intérêts à partir de la mise en demeure notifiée par le créancier.

→ De telles clauses permettent au professionnel de récupérer une partie de la clause pénale dès la signature du contrat bien qu'il ne soit pas possible de cumuler clause pénale et clause d'intérêts de retard. En encaissant au début de l'exécution du contrat, la pénalité correspondant à la clause pénale, le professionnel agit en contradiction avec les dispositions de l'article 1231-5 du code civil. De telles clauses s'affranchissent également dans certains cas du principe préalable de mise en demeure avant exécution de la clause pénale prévue par l'article 1231-5 du code civil si aucune mise en demeure n'est prévue dans le contrat. En outre, elles

<sup>5</sup> Clause illicite : clause contraire aux lois et règlements en vigueur

<sup>6</sup> Clause abusive : clause qui a pour objet ou effet de créer, au détriment du non-professionnel ou du consommateur, un déséquilibre significatif entre les droits et obligations des parties au contrat.

Clauses noires : clauses présumées abusives et dès lors interdites, listées à l'article R. 212-1 du code de la consommation.

Clauses grises : clauses présumées abusives sauf au professionnel à rapporter la preuve contraire, listées à l'article R. 212-2 du même code.

créent un déséquilibre significatif puisque qu'aucune autre clause ne prévoit de réciprocité favorable au consommateur ;

- clauses prévoyant la résolution du contrat sans mise en demeure, contraires à l'article 1225 du code civil : « *En cas de non-règlement par le représentant légal du forfait mensuel au plus tard le 15 du mois concerné, et sans qu'il soit nécessaire de le notifier par écrit, l'établissement [...] pourra résilier le présent contrat de plein droit avec prise d'effet à la fin du mois concerné.* » / « *En cas de facture impayée la micro crèche pourra résilier le contrat d'accueil immédiatement.* » ;
- clauses demandant des pénalités de retard en cas de défaut de paiement sans aucune mise en demeure préalable contraire à l'article 1231-6 du code civil ;
- clause contraire à l'article 1195 du code civil : « *Les parties conviennent expressément d'exclure l'application des dispositions de l'article 1195 du code civil, relatif à l'imprévision. Chacune des parties s'engage donc à assumer un risque d'exécution excessivement onéreuse, en cas de changement de circonstances imprévisibles lors de la conclusion du contrat.* ».

4) De très nombreuses clauses présumées abusives au titre des articles R. 212-1 (clauses noires) et R. 212-2 (clauses grises) du code de la consommation :

- clauses permettant des possibilités de modifications discrétionnaires par le gestionnaire ;
- clauses relatives à la rupture abusive immédiate et unilatérale du contrat par le gestionnaire sans reconnaître le même droit au consommateur ou sans préavis raisonnable ;
- clauses contraignant le consommateur à exécuter ses obligations alors réciproquement le professionnel n'exécute pas son obligation de fourniture de service ;
- clause soumettant la résiliation à un délai de préavis plus long pour le consommateur que pour le professionnel et/ou admettant la subordination de celle-ci par le consommateur au versement d'une indemnité au profit du professionnel ;
- clauses relatives au fait d'autoriser le professionnel à conserver des sommes versées par le consommateur lorsque celui-ci renonce à conclure ou à exécuter le contrat, sans prévoir réciproquement ce même droit au consommateur ;
- clauses pour imposition de pénalités de retard d'un montant disproportionné ;
- clause soumettant la résolution ou la résiliation du contrat à des conditions ou modalités plus rigoureuses pour le consommateur que pour le professionnel telles que des clauses prévoyant toute interdiction de résiliation du contrat d'accueil par le consommateur entre le 1<sup>er</sup> avril ou 1<sup>er</sup> mai jusqu'au 31 août ;
- clauses d'attribution de juridiction.

→ Ces clauses portaient notamment sur les modalités de réservation des places, de rupture, d'inexécution ou de résiliation du contrat. Pour rappel, les clauses imposant des obligations au consommateur ne peuvent dépendre d'une interprétation générale et doivent faire l'objet de précisions. Ainsi, par exemple, une clause prévoyant une « *interruption du contrat d'accueil pour non-respect du règlement de fonctionnement de l'établissement ou incompatibilité avec le projet éducatif* » était considérée comme abusive.

5) Des clauses ne respectant pas les recommandations de la Commission des clauses abusives (CCA), considérant le prélèvement automatique comme unique mode de paiement<sup>7</sup>.

#### ✓ La remise de note avant paiement

Les contrôles ont mis en évidence les anomalies suivantes :

- l'absence de précisions quant au prix facturé (en ne mentionnant qu'un forfait mensuel) ;
- l'absence de précisions quant aux jours d'absence à déduire et au tarif horaire correspondant.

#### ✓ Les pratiques déloyales

1) Des communications ou des allégations au caractère trompeur ont été relevées sur les sites Internet des opérateurs ainsi que dans les supports commerciaux et contractuels :

Communications mensongères du fait de la mise en avant :

- de prix déloyaux compte tenu de calculs d'aides et de crédit d'impôt inexacts ;
- de fausses amplitudes horaires ;

<sup>7</sup> Cf. recommandation de la CCA n° 97-01 relative aux contrats de télésurveillance, recommandation n° 98-01 concernant les contrats d'abonnement au câble et à la télévision à péage, recommandation n° 99-02 relative aux contrats de téléphonie mobile.

- de la présence et d'un nombre de professionnels inexacts : éducateur pour jeunes enfants, médecin, psychomotricien, diététicien ;
- de qualifications professionnelles fictives de certains membres du personnel ;
- de l'existence d'activités proposées aux enfants : enseignement de la langue des signes ou de l'anglais, jardinage, mise à disposition d'un espace Snoezelen, ateliers réalisés par des intervenants extérieurs (conteuse, photographe, etc.) alors qu'ils sont assurés par le personnel de la micro-crèche ;
- d'une superficie exagérée de la structure ;
- d'un taux de satisfaction très significatif des parents se fondant sur une enquête non représentative ;
- du nombre d'établissements disponibles affiché alors que plusieurs d'entre eux sont en projet de construction, ou encore de l'ouverture de micro-crèches à venir (nombres de places totales et disponibles) bien qu'aucune autorisation d'exploitation n'ait été délivrée par les autorités.

Allégations trompeuses, telles que :

- le caractère biologique de l'alimentation, des couches et produits de nettoyage utilisés ou d'autres allégations mettant en avant la qualité des produits (« fait maison », « viandes françaises », etc.) ;
- le recours à des aliments issus de circuits courts ou à des cuisines centrales de proximité ;
- l'utilisation de mobilier écoresponsable (Écolabel Européen, NF Environnement, ecocert, etc.) ;
- la mention de labels sans aucun engagement dans un processus de labellisation ou sans renouvellement de l'adhésion à ces dernier (ex. : ECOLO LABEL proposé par la société LABEL VIE), de partenariats erronés avec des organismes publics (logo de la Marianne, du département, de la CAF, etc.) et de la réalisation de contrôles de la part de structures publiques.

2) Par ailleurs, en termes de facturation, les pratiques illicites ou trompeuses suivantes ont pu être observées :

- facturation abusive contraire aux conventions établies avec la CAF (exemples : facturation abusive de frais de produits alimentaires et d'hygiène par certaines micro-crèches malgré le conventionnement établi avec la CAF leur permettant d'obtenir des subventions et prévoyant l'intégration de ces prestations de service dans le prix ou forfait mensuel facturé aux parents) ;
- facturation abusive par rapport au temps d'accueil mensuel réel de l'enfant ;
- indemnité forfaitaire facturée pour tout incident de paiement, autre que le rejet d'un chèque, contraire au plafond fixé aux articles L. 133-26 et D. 133-6 du code monétaire et financier ;
- application de frais en cas de paiement par CESU contraire à l'article L. 112-12 du code monétaire et financier.

✓ Processus de médiation de la consommation

Les opérateurs méconnaissaient ce processus et ne disposaient pas de médiateur de la consommation. La fiche pratique relative à la médiation de la consommation a été jointe aux lettres d'informations règlementaires ou les suites adressées aux professionnels.

### III – SUITES DONNÉES AUX MANQUEMENTS ET INFRACTIONS CONSTATÉS

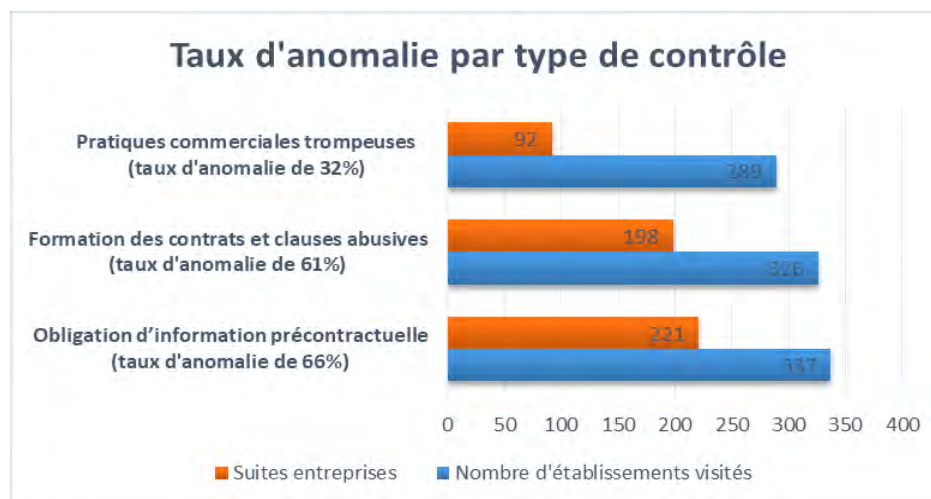
✓ Suites apportées

**Le taux d'anomalie de cette enquête est élevé : 79%. Sur 364 établissements contrôlés, 288 présentaient au moins une anomalie. Conformément aux orientations données, des suites pédagogiques et correctives ont été privilégiées (208 avertissements et 80 injonctions de mise en conformité).** Aucun procès-verbal n'a été dressé. Les demandes de mise en conformité ont fait l'objet de rectifications rapides de la part des opérateurs. Lorsque des plaintes avaient été déposées, les établissements ont remboursé les familles et modifié les clauses non-conformes dans leur documentation.

**Sur l'ensemble des contrôles, les enquêteurs ont notamment établi des suites sur les points suivants :**

- **l'obligation d'information précontractuelle** : 337 établissements ont fait l'objet de ce contrôle. 221 suites (164 avertissements et 57 injonctions de mise en conformité) portant sur un total de 284 anomalies ont été adressées. Ainsi, **66% des établissements contrôlés sur ce point ont fait l'objet d'une suite** ;
- **la formation des contrats et les clauses abusives** : sur 326 établissements visités et concernés par ce point de contrôle, 198 suites (134 avertissements et 64 injonctions) ont été envoyées aux gestionnaires en vue de rectifier autant d'anomalies. **61% des établissements contrôlés sur ce point ont donc fait l'objet d'une suite** ;

- **les pratiques commerciales trompeuses** : 92 suites (51 avertissements et 41 injonctions de mise en conformité) ont permis de répertorier 119 anomalies identifiées au sein de 289 établissements visités et ayant fait l'objet de ce type de contrôle. **32% de ces contrôles ont donné lieu à la rédaction d'une suite.**



#### IV – RÉSULTATS OBTENUS

##### ✓ Impact de l'enquête

L'enquête a permis d'informer les professionnels sur les dispositions du code de la consommation et d'aboutir à une mise en conformité vis-à-vis de la réglementation en vigueur.

Le marché est en mutation permanente en raison de la cession d'établissements entre groupes et du rachat de crèches indépendantes par certains groupes.

##### ✓ Enjeux identifiés concernant la réglementation contrôlée

En parallèle, les enquêteurs ont fait part de l'intérêt qu'il y aurait à préciser la réglementation dans ce secteur qui croît économiquement, notamment sur les points suivants :

- la portée du tarif appliqué. Les suppléments potentiellement facturés, malgré les recommandations des principales autorités et parfois les consignes des conventions avec la CAF, rendent la comparaison des tarifs horaires ardue puisqu'il s'agit de postes de dépenses très importants :
  - frais relatifs aux produits alimentaire et d'hygiène et produits alimentaires ;
  - frais d'entretien (2 à 5€/journée) ;
  - frais liés à l'utilisation d'un logiciel de communication de mise en relation entre les parents et la structure (exemple : 5€/mois) ;
- la confusion entre la demande légale d'arrhes et la requête illicite d'un dépôt de garantie ;
- l'impossibilité d'exiger, dans le contrat, un dépôt de garantie anticipant une potentielle inexécution des obligations du consommateur, en plus d'une clause pénale déjà prévue au contrat, pour couvrir d'éventuels dommages et intérêts (après mise en demeure préalable notifiée par le créancier visant à la réparation du préjudice pour inexécution du contrat) ;
- l'interdiction de prévoir des pénalités financières disproportionnées auprès des consommateurs en cas de défauts de paiement ;
- l'ensemble des clauses abusives et, plus particulièrement, les suivantes :
  - clauses interdisant toute résiliation de la part du consommateur entre le 1<sup>er</sup> mai et le 31 août, créant un déséquilibre significatif si le contrat ne prévoit aucune réciprocité favorable au consommateur ;
  - clauses indiquant des durées de préavis déséquilibrés entre le consommateur et la micro-crèche en cas de résiliation (pour les consommateurs, les contrats indiquent des préavis entre un à quatre mois).



PIECE-JOINTE 2 : DAEI – Réseau des conseillers pour les affaires sociales - Processus et mesures mises en œuvre afin de garantir la sécurité et la bienveillance des enfants accueillis en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

## Processus et mesures mises en œuvre afin de garantir la sécurité et la bientraitance des enfants accueillis en établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

[Danemark](#), [Espagne](#), [Italie](#), [Royaume-Uni](#), [Suède](#)

[Retour au sommaire](#)



Danemark :

### 1. Quelle est la tranche d'âge concernée en EAJE dans votre pays ? (en France de 10 semaines à 3 ans)

La tranche d'âge concernée est entre 6 mois (26 semaines) et 6 ans. L'instruction obligatoire commence en effet aux 6 ans de l'enfant.

La garderie (*dagtilbud*) est le terme général pour les établissements destinés à l'accueil des enfants âgés de 0 ans et jusqu'à la rentrée scolaire.

### 2. Nombres d'établissements (si possible évolution sur les 5 dernières années) ;

En 2020, selon l'Office danois des statistiques *Danmarks Statistik*, il y avait près de 4 000 EAJE (ou *dagtilbuds*) au Danemark.

Dans la municipalité de Copenhague, on compte 349 crèches (*vuggestuer*) et 375 jardins d'enfants (*børnehaver*). 284 d'entre eux sont à la fois des crèches et des jardins d'enfants (Voir distinction *infra* 5.).

### 3. Nombres de places (si possible évolution sur les 5 dernières années) ;

Chaque municipalité a pour obligation d'offrir une place dans une garderie à partir des 6 mois de l'enfant, jusqu'à ce qu'il commence l'école, même si les parents n'ont pas pour obligation de l'inscrire : c'est la « **garantie de garde d'enfants** » (*pasningsgaranti*). En cas de rupture de cette garantie, la commune doit prendre en charge les frais des parents pour une garde privée.

En 2021, environ 260 000 enfants ont été accueillis en garderie, d'après les derniers chiffres du Ministère de l'Enfance et de l'Éducation (*Børne- og Undervisningsministeriet*).

### 4. Nombre de places rapporté à la population concernée (nombre de places pour 100 enfant) ;

En raison de la garantie de la garde d'enfants, **quasiment tous les enfants au Danemark obtiennent une place en garderie**. Dès lors, le taux de fréquentation des crèches est très haut : en 2018, 98% des enfants au Danemark étaient accueillis en garderie, un an avant l'âge de la scolarisation obligatoire (*Danmarks Statistik*).

### 5. Quel est le statut des crèches (public communal/régional/national, associatif, privé commercial) et quels sont les différents types de crèches?

L'éducation préscolaire est principalement proposée dans les établissements suivants :

De 6 mois à 2 ans et 10 mois :

- Crèches municipales (*vuggestuer*), littéralement «salles de berceau». Taille: 60 à 96 enfants par crèche, 12 enfants pour 3 adultes par chambre.
- Garderies créées par des particuliers accueillant quelques enfants (*dagpleje*). Taille: 4 à 5 enfants.

De 2 ans et 10 mois à 5 ans :



## Danemark :

- Jardins d'enfants (*børnehaver*). Taille: 20 à 80 enfants ;

Les structures publiques étant confrontées à des limites en matière de capacité d'accueil, le mode de garderie privée et familiale se développe de plus en plus.

75% des garderies sont des garderies municipales. Ainsi, 25% appartiennent à des sociétés privées et sont gérées par des associations, des parents ou des entreprises en accord avec les autorités locales.

### 6. Qui autorise la création de crèches ?

Selon la loi de décentralisation de 2007, **les municipalités sont responsables et autonomes dans leur gestion des EAJE**, impliquant que chaque localité est chargée d'offrir un financement, un **permis d'exploitation** et une inspection régulière des établissements.

Les municipalités créent ainsi des crèches en fonction des besoins, en prenant en compte la garantie de garde d'enfants.

Les garderies privées sont quant à elles gérées sur la base d'un accord entre la municipalité et le prestataire de services de garderie privé. Il appartient donc à la municipalité de décider de conclure ou non un accord avec le prestataire. Si la municipalité choisit de passer un contrat avec une garderie privée, les mêmes exigences doivent être respectées tant par la garderie municipale que par la garderie privée de la municipalité.

### 7. Quel est le taux d'encadrement ?

75 894 personnes étaient employées en EAJE en 2021. Cette même année, d'après les derniers chiffres de *Danmarks Statistik*, le taux d'encadrement en EAJE à l'échelle nationale était de 3,3 enfants par personnel éducatif : 2,9 en crèche municipale (*vuggestuer*) et 5,7 en jardin d'enfant (*børnehaver*).

Le taux d'encadrement, nommé « statistiques de normalisation » (*normeringsstatistikken*), montre la relation entre les ressources en personnel éducatif et le nombre d'enfants inscrits dans les EAJE danois. Avant 2020, il n'existait pas de règle à l'échelle nationale régissant le ratio adultes / enfants dans les garderies. Sur la base des accords négociés entre l'Association des municipalités (KL) et les syndicats BUPL pour le personnel éducatif en garderie (*pædagoger*) et FOA pour le personnel du secteur public, la municipalité décidait en effet du taux minimal d'encadrement à respecter.

Depuis, un accord a été conclu en décembre 2020 entre le gouvernement et 5 partis au Parlement pour l'introduction de normes minimales (*minimumsnormeringer*) concernant les taux d'encadrement dans les EAJE danois. Ainsi, d'après l'accord, en 2024, le taux minimal d'encadrement sera de 3 enfants par personnel éducatif au sein des crèches municipales, et de 6 enfants par personnel éducatif en jardin d'enfants, le taux minimal d'encadrement étant calculé comme une moyenne annuelle au niveau communal.

Ces normes minimales devraient entrer en vigueur le 1er janvier 2024. Des fonds ont été épargnés par le gouvernement précédent pour que les taux d'encadrement puissent être progressivement relevés dans les communes à échéance 2024.

Selon les derniers chiffres, 55 municipalités du pays sur 98 respectent actuellement les taux minimaux d'encadrement définis par l'accord.

### 8. Quelles sont les qualifications requises pour le personnel des crèches et dans quelle proportion ?

La loi sur les garderies (*dagtilbudsloven*) n'établit **pas d'exigences relatives aux qualifications du personnel pédagogique**. Néanmoins, elle exige des autorités municipales qu'elles mettent à disposition un personnel capable de respecter les principes pédagogiques définis en son sein, dont notamment :

- 1) Stimuler et créer les conditions nécessaires au bien-être, à l'apprentissage et au développement de l'enfant ;
- 2) Se concentrer sur les enfants vulnérables ;
- 3) S'attacher à créer une cohérence avec l'ensemble de l'offre éducative danoise.

Ainsi, les municipalités ont leurs propres exigences concernant le recrutement du personnel capable d'assurer ces principes. Au regard des standards internationaux, **le personnel pédagogique danois est réputé hautement qualifié**, en raison de la diversité d'offres de formations pédagogiques adaptées à différents niveaux (maîtrise, baccalauréat, formation professionnelle).



Danemark :

### 9. Qui finance les crèches et dans quelle proportion ?

**Les municipalités financent les EAJE grâce à l'impôt qu'elles prélèvent.** Le niveau d'imposition varie d'une municipalité à l'autre. Afin d'équilibrer l'offre, un système de péréquation est assuré par l'attribution de subventions globales, gérées par l'Etat.

### 10. Quel est le reste à charge pour les parents ?

Chaque année, la municipalité publie les tarifs en vigueur pour une place en garderie municipale. La municipalité subventionne les dépenses brutes par enfant au sein des garderies municipales à hauteur de 75 %. Ainsi, le paiement des parents pour une place en garderie ne doit pas excéder 25 % des dépenses brutes par enfant.

La subvention de la municipalité n'est pas versée directement aux parents, mais à la garderie où l'enfant a une place, et doit être utilisée pour le fonctionnement de la garderie.

La municipalité peut donner une aide financière supplémentaire à certains parents en difficulté.

Les parents souhaitant que leur enfant soit accueilli dans une garderie privée peuvent obtenir une aide financière du conseil municipal de leur commune de résidence. Cependant, la municipalité n'est tenue d'accorder des subventions qu'à partir du moment où un enfant a droit à un service de garde d'enfants dans le cadre de l'offre municipale.

Le prix de la garde d'enfant privée n'est pas fixé par la municipalité (bien que contrôlé) mais fait l'objet d'une négociation avec l'assistant maternel privé. Le prix revient à des coûts similaires à la garde publique.

### 11. Existe-t-il des référentiels qualité ou de bonnes pratiques ?

Comme évoqué précédemment, la loi danoise sur les garderies définit le cadre général du système des EAJE, sans préciser les normes applicables en termes d'encadrement des enfants, de même que de construction, d'accessibilité, de sécurité incendie, etc. Les municipalités ont donc à charge d'adapter les normes générales aux réalités locales. Les règles d'encadrement des enfants sont donc définies au niveau local entre la municipalité et les représentants syndicaux des professionnels. En cas de non-respect des règles définies par les autorités compétentes et les accords décidés par les partenaires sociaux, la municipalité est tenue pour responsable.

Concernant le programme éducatif, le Ministère de l'Enfance et de l'Éducation a publié le « programme d'enseignement renforcé » (*styrkede pædagogiske læreplan*) destiné aux garderies, comprenant le « socle pédagogique commun » (*fælles pædagogiske grundlag*). Le programme d'enseignement renforcé permet de donner aux communes des orientations plus précises pour le respect des principes de la loi sur les garderies. Il forme le cadre du travail éducatif et vise à assurer un apprentissage, un bien-être et un développement accrus pour tous les enfants. Les garderies sont donc tenues de s'appuyer sur cette base pédagogique.

Le Danemark est plus globalement considéré comme un **modèle en matière de prise en charge des jeunes enfants**. Selon un rapport de l'Unicef publié en juin 2019<sup>1</sup>, le Danemark est le pays le plus performant pour la prise en charge et l'accueil des enfants de moins de trois ans parmi les Etats membres de l'OCDE. Au regard de la taille du pays et de son PIB, cela place le Danemark parmi les cinq pays de l'OCDE qui dépensent le plus pour financer ces infrastructures (EAJE).

### 12. L'approche des EAJE est-elle orientée plutôt vers une approche sanitaire ou éducative ?

Les EAJE au Danemark ont un véritable objectif éducatif.

La Loi sur les garderies dispose qu'elles doivent « promouvoir le bien-être, l'apprentissage, le développement et l'éducation des enfants par le biais d'environnements d'apprentissage sûrs et éducatifs dans lesquels le jeu est fondamental et dans lesquels une approche centrée sur l'enfant est adoptée».

L'accent dans les garderies est cependant largement porté sur l'apprentissage des habiletés sociales et motrices, ainsi que des normes culturelles plutôt que sur les travaux scolaires traditionnels tels que l'apprentissage de la lecture et de l'écriture.

1 « Are the world's richest countries family-friendly? Policy in the OECD and EU », Juin 2019.



**Danemark :**

La Loi sur le Service Social dispose quant à elle que les établissements préscolaires doivent faire partie du plan global de mesures générales et préventives en faveur des enfants. L'objectif général est de garantir aux enfants une journée active qui leur donne à la fois sécurité et défis, et au cours de laquelle des liens étroits avec les adultes peuvent se développer.

**13. Le risque de maltraitance : les professionnels sont-ils formés à la prévention de la maltraitance, existe-t-il des modes d'alerte ou de signalement d'actes de maltraitance ?**

Il est prévu dans la législation que **toute personne qui apprend qu'un enfant ou un jeune de moins de 18 ans est victime de violence, de négligence ou d'abus sexuel a le devoir d'en aviser la municipalité**. C'est le devoir de notification « ordinaire » ("*almindelige underretningspligt*"). Les personnes qui travaillent avec des enfants et des jeunes ont une obligation de signalement plus stricte : le devoir de notification « renforcé » ("*skærpede underretningspligt*"). Ainsi, le personnel dans les garderies doit savoir reconnaître les signes de maltraitance d'enfants dans son travail, et les signaler le cas échéant. De ce fait, le personnel de garderie a le devoir de **signaler tout cas de présomption d'abus** sur enfant, contrairement aux **citoyens qui doivent en avoir la connaissance concrète**.

**14. Qui contrôle les crèches et à quelle fréquence ?**

Selon la loi de décentralisation de 2007, chaque municipalité est chargée d'organiser une inspection régulière des établissements. Les communes ont ainsi un service spécialisé assurant la supervision des garderies.

La municipalité doit effectuer des visites d'inspection notifiées et inopinées, et doit garantir l'impartialité de l'inspection. Elle doit publier un rapport d'inspection de ses établissements de garderie tous les deux ans.

**15. Existe-t-il un référentiel de contrôle ?**

Le conseil municipal doit s'assurer que les conditions d'accueil des garderies est à la hauteur du contenu de la loi sur les garderies, et que ces dernières favorisent donc le bien-être, l'apprentissage, le développement et l'éducation des enfants.

Le référentiel de contrôle concernant le programme pédagogique enseigné est le « programme d'enseignement renforcé ».

**16. Qui peut prononcer la fermeture d'un établissement ?**

La municipalité peut retirer un permis d'exploitation de garderie, généralement après la publication de plusieurs rapports d'inspection critiques exigeant l'amélioration de certaines conditions d'accueil au sein de l'établissement.

[Retour au sommaire](#)



**Espagne :**

Les compétences en matière d'éducation sont réparties entre l'administration générale de l'État (ministère de l'éducation et de la formation professionnelle) qui édicte les règles générales et les dix-sept communautés autonomes (ministères ou services régionaux de l'éducation – sauf en Galice : ministère des politiques sociales) qui fixent les règles d'application, gèrent les structures publiques d'accueil et les financent.

En matière d'accueil du jeune enfant, la législation nationale, applicable à l'ensemble du territoire, en fixe les grands principes : il s'agit de la loi organique 2/2006 d'Education du 3 mai 2006 (LOE), de la loi organique 3/2020 du 18 septembre 2020 dite LOMLOE qui porte modification de la loi organique de 2006 et du décret 95/2022 du 1<sup>er</sup> février 2022 d'organisation et enseignements minimums en matière d' « éducation infantile ».

Chaque communauté autonome élabore sa propre législation, relative aux enseignements (le niveau national constituant un socle minimal en la matière), aux règles de sécurité, à l'organisation des établissements.

La multiplicité des législations régionales est souvent critiquée pour les inégalités qui en découlent : toutes les communautés autonomes ne financent pas l'éducation de la même façon. Un récent rapport de l'Association des Directrices et Gérants de Services



**Espagne :**

Sociaux montre que, si en général les dépenses en éducation ont augmenté de 10% en moyenne nationale en 2021 par rapport à l'époque pré-pandémie, elles n'ont pas augmenté dans la même proportion dans toutes les régions.

- Les Baléares, la Catalogne, la région de Madrid et le Pays Basque sont les régions où les dépenses en éducation ont le moins augmenté (en deçà de la moyenne nationale). Au contraire, La Rioja, la Communauté de Valence et la Navarre sont celles qui ont le plus augmenté leurs dépenses en éducation (plus de 15%).
- Les différences entre les territoires sont notables, entre Madrid, qui investit le moins dans l'éducation (756€/habitant) et le Pays Basque qui investit le plus (1 366€), en 2021.

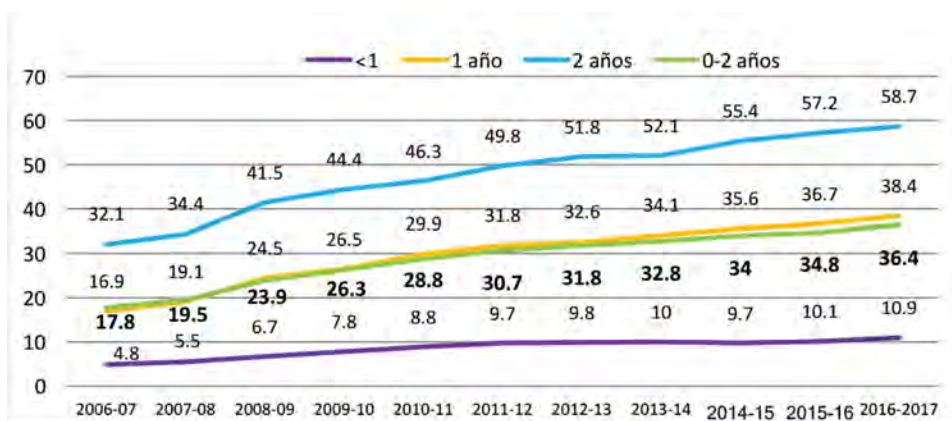
**1. Quelle est la tranche d'âge concernée en EAJE dans votre pays ? (en France de 10 semaines à 3 ans)**

En Espagne, l'« Education Infantile » est constituée de deux cycles, le 1<sup>er</sup> cycle de 0 à 3 ans et le second cycle, de 3 à 6 ans.

Le 1<sup>e</sup> cycle concerne les enfants de 0 à 3 ans et est dispensé dans des crèches ou jardins d'enfants. Un peu moins de 40% de cette tranche d'âge y est accueilli.

Le 2<sup>e</sup> cycle est l'équivalent de la maternelle et est dispensé dans les écoles maternelles attenantes aux écoles primaires. 96% des enfants de cette classe d'âge y sont inscrits. Avec la LOE, cette étape scolaire est gratuite les administrations compétentes doivent garantir des places pour tous les élèves (bien qu'elle ne soit pas encore obligatoire).

Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la scolarisation en crèche (1<sup>er</sup> cycle) depuis l'année scolaire 2006-2007 jusqu'en 2016-2017 :



Source : rapport sur le premier cycle d'éducation infantile du ministère de l'éducation et de la formation professionnelle, 2020

La décennie analysée montre une augmentation importante des taux de scolarisation en crèche. Le taux de scolarisation en 2006-07 était alors de 17,8% au niveau national et il a atteint 36,4% en 2016-17. L'augmentation diffère par tranches d'âges : +6,1% pour les moins d'1 an, 21,4% de 1 à 2 ans et 26,6% pour les 2-3 ans. Il n'y a pas de différence significative entre filles et garçons et cette augmentation a eu lieu dans toutes les régions (de façon plus ou moins marquée).

**2. Nombres d'établissements (si possible évolution sur les 5 dernières années) ;**

Années scolaires	Etablissements publics	Etablissements privés	(dont privé conventionné)	TOTAL
2022-23	4 769	5 528	-	<b>10 297</b>
2021-22(*)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
2020-21	5 004	5 188	1 761	<b>10 192</b>
2019-20	4 973	5 362	1 723	<b>10 365</b>
2018-19	4 894	5 370	1 649	<b>10 264</b>
2017-18	4 813	5 321	1 627	<b>10 154</b>



**Espagne :**

(\*) les données ne détaillent pas entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>nd</sup> cycle de l'éducation infantile  
(source : ministère de l'éducation et de la formation professionnelle)

**3. Nombres de places (si possible évolution sur les 5 dernières années) ;**

Années scolaires	Enfants dans des structures publiques	Enfants dans des structures privées	TOTAL
2022-23	N.D.	N.D.	N.D.
2021-22	233 873	200 263	<b>434 136</b>
2020-21	209 109	179 865	<b>388 974</b>
2019-20	244 319	225 439	<b>469 758</b>
2018-19	241 846	230 779	<b>472 625</b>
2017-18	241 540	231 667	<b>473 207</b>

(source : ministère de l'éducation et de la formation professionnelle)

Le nombre de places, dans les centres relevant du public et du privé, était de 389 000 lors de l'année scolaire 2020-2021 (source : ministère de l'Éducation), réparties pour 51,5% dans le secteur public et 48,5% dans le secteur privé.

En 2020-2021, selon les statistiques du ministère de l'Éducation, le premier cycle de l'éducation infantile, a perdu 79 333 élèves, soit 17 % du total. Employeurs et syndicats calculent que 20% des garderies privées ont fermé et qu'environ 10 000 emplois ont été perdus, presque tous occupés par des femmes, puisqu'il s'agit d'un secteur fortement féminisé. Cette situation est une conséquence de la pandémie : moins d'enfants scolarisés, des parents ayant perdu leur emploi et ne pouvant plus payer la garderie ; elle découle aussi d'une baisse de la natalité (-23% en 2020).

Néanmoins, fin 2021, le gouvernement a annoncé un plan triennal de 670 M€ pour la création de 65 000 places publiques de crèches, pour les 0-3 ans, jusqu'en septembre 2024, conformément aux engagements du Plan de relance (PNRR). La dotation est répartie sur 3 ans, à raison de 200 M€ en 2021, 331 M€ en 2022 et 143 M€ en 2023.

Cette annonce n'a pas fait l'unanimité parmi les régions, certaines, comme l'Andalousie, privilégiant le conventionnement avec le secteur privé.

**4. Nombre de places rapporté à la population concernée (nombre de places pour 100 enfants)**

Il n'existe pas de données relatives au nombre de places en crèches ou établissements similaires. On peut néanmoins considérer que le nombre de places vacantes est faible voire inexistant, et que le nombre d'élèves inscrits (« scolarisés » dans le système d'éducation infantile entre 0 et 3 ans) correspond dans une très large mesure au nombre de places disponibles.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, l'INE (Institut National des Statistiques) recensait une population de 1 086 000 enfants de 0 à 3 ans, dont 389 000 inscrits en crèche (source ministère de l'Éducation) :

- 341 000 enfants de moins d'un an, dont 37 034 inscrits en crèche
- 363 300 enfants d'un an à deux ans, dont 136 850 inscrits en crèche et
- 382 000 enfants de 2 ans à 3 ans, 214 870 inscrits en crèche.

*Nota Bene* : les statistiques de l'INE font état d'une population de 1 305 000 enfants de 0 à 3 ans au 01/01/2015 et de 1 192 400 au 01/01/2019, ce qui donne une mesure de la baisse régulière de la natalité, au cours des dernières années.

Les différences entre les régions espagnoles sont marquées, allant de 18,3% de scolarisation en crèche dans la région de Murcie à 53,8% au Pays Basque. L'Andalousie, la Communauté de Madrid, le Pays Basque et la Galice ont des taux de scolarisation supérieurs à 40%, puis on trouve la Catalogne, l'Aragon, Castille-La-Manche et la Communauté valencienne avec des taux compris entre 30 et 40%. Le reste des communautés se situe entre 20 et 30%.



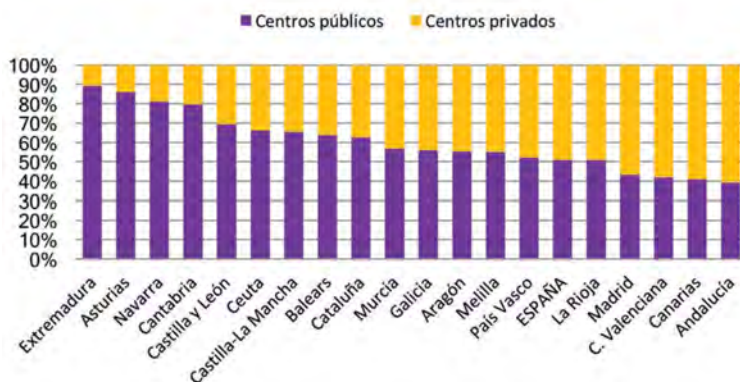
**Espagne :**

Par ailleurs, tous les enfants ne sont pas scolarisés à temps plein : en 2019, la part des enfants de moins de 3 ans fréquentant les modes d'accueil publics entre 1 et 29h par semaine est de 30,5% et elle est de 26,9% pour ceux qui y passent plus de 30h par semaine, pour un total (plus d'1h par semaine) de 57,4% (source Eurostat).

**5. Quel est le statut des crèches (public communal/régional/national, associatif, privé commercial) et quels sont les différents types de crèches ?**

Les crèches sont publiques (4 769 établissements) ou privées (5 528, dont 3 179 sous contrat avec l'administration locale).

Ce graphique montre la proportion d'établissements publics (*violet*) et privés (*jaune*) dans les régions, et les fortes variations existantes, généralement liées à des choix politiques régionaux : 88% sont publics en Estrémadure mais seulement 36% le sont en Andalousie.



Source : rapport sur le premier cycle d'éducation infantile du ministère de l'éducation et de la formation professionnelle, 2020  
 Les crèches publiques sont dans leur grande majorité gérées par les communes, dans une moindre mesure par les ministères régionaux d'éducation et dans quelques régions par des administrations régionales autres que celles dédiées à l'éducation.

L'offre privée disparaît dans les zones rurales où ne persiste quasiment que l'offre publique.

Par ailleurs, le nombre d'élèves scolarisés dans des établissements publics a augmenté au détriment des inscriptions dans les établissements totalement privés. Sur l'ensemble du pays, 51,5% des élèves sont inscrits dans des établissements publics, tandis que 48,5% sont inscrits dans des établissements privés.

Outres les crèches, il existe de façon plus marginale, selon les régions, d'autres modalités de garde d'enfants qui font l'objet d'une législation régionale :

- Une prise en charge spécifique dans les zones rurales de la communauté de Madrid, dans des « maisons d'enfants » (horaires réduits, pas de cantine...) ou en Catalogne, dans les « garderies rurales ».
- Les « mères de jour » ou « maisons nids », qui sont l'équivalent de nos assistantes maternelles, sont permises et règlementées dans certaines régions (Galice, Madrid, Navarre) : le nombre d'enfants accueillis est limité à 3 ou 4. Il n'existe pas de législation nationale pour cette activité.
- L'Andalousie prend en charge dans des conditions spécifiques les enfants des familles de saisonniers agricoles ou des familles itinérantes.
- Certaines régions scolarisent les enfants de 2 ans dans les établissements de maternelle-primaire (Communauté valencienne, Aragon, Estrémadure, Cantabrie).

**6. Qui autorise la création de crèches ?**

L'autorisation de création de crèches est de la compétence du ministère régional chargé de l'éducation.

**Quel est le taux d'encadrement ?**

Les taux d'encadrement dépendent de l'âge des enfants et sont généralement similaires dans les différentes communautés autonomes :

- Un encadrant pour 1 groupe de 8 enfants au plus, pour les moins d'un an ;
- Un encadrant pour 1 groupe de 12 à 14 enfants au plus, pour les 1 à 2 ans ;





## Espagne :

- Un encadrant pour 1 groupe de 16 à 20 enfants au plus, pour les 2 à 3 ans.

Toutes les régions exigent la présence d'un professionnel qualifié :

- Pays Basque, Asturies, Castille-La-Manche, Cantabrie: 1 personne qualifiée par groupe d'enfants (dont 1 maître ou technicien supérieur par centre)
- Baléares : 1 personne qualifiée par groupe d'enfants +1 (dont 1 maître ou technicien supérieur pour 3 groupes d'enfants)
- Navarre, Galice : 1 personne qualifiée par groupe d'enfants +1
- 10 autres régions : 1 personne qualifiée par groupe d'enfants +1 (dont 1 maître ou technicien supérieur pour 6 groupes d'enfants)

Si des enfants ont des besoins éducatifs spécifiques (en cas de handicap par exemple), selon les régions le nombre de maîtres sera augmenté ou le nombre d'enfants par classe sera réduit.

### 7. Quelles sont les qualifications requises pour le personnel des crèches et dans quelle proportion ?

Selon la loi 2/2006 du 3 mai 2006 (article 92§1), le personnel du 1<sup>er</sup> cycle d'éducation infantile doit comprendre des maîtres spécialisés en éducation de la petite enfance ou titulaires d'un diplôme de niveau équivalent et, le cas échéant, des personnels dûment qualifiés pour la prise en charge éducative des enfants de 0 à 3 ans.

Les réglementations régionales se font l'écho de cette législation nationale et précisent les diplômes exigés des personnels. Il peut aussi s'agir, outre les maîtres spécialisés en éducation infantile :

- des techniciens supérieurs de l'éducation de la petite enfance ou équivalent
- des professionnels disposant d'une spécialisation et d'une habilitation du ministère de l'Éducation

Le diplôme de maître spécialisé en éducation de la petite enfance correspond à 240 ECTS. Les enseignements sont dispensés dans le cadre des études universitaires de l'enseignement supérieur.

Les diplômes de technicien supérieur sont dispensés dans le cadre de l'enseignement professionnel (2000 h de formation, accessible après le Bac ou un diplôme technique équivalent, dans des centres de formation non universitaires).

Toutes les régions reconnaissent que les personnes titulaires d'un diplôme de maître spécialisé en éducation de la petite enfance, voire à tout le moins d'un diplôme de technicien supérieur de l'éducation de la petite enfance, doivent être présents, dans ce 1<sup>er</sup> cycle éducatif.

Certaines ont défini des règles particulières :

Dans la Communauté valencienne et à Madrid, peuvent également exercer des « techniciens spécialistes en jardins d'enfants » (équivalents aux techniciens supérieurs de l'éducation de la petite enfance).

En Galice, peuvent également exercer en crèche les personnes titulaires d'une licence en psychologie ou en psychopédagogie.

Enfin, le Pays Basque exige que, dans les crèches privées, le personnel soit titulaire d'un diplôme universitaire égal ou supérieur à celui de maître et justifie d'une expérience de 3 ans au moins.

**Proportions** (voir point 6 les taux d'encadrement) :

- Pays Basque, Asturies, Castille-La-Manche, Cantabrie: 1 personne qualifiée par groupe d'enfants (dont 1 maître ou technicien supérieur/centre)
- Baléares : 1 personne qualifiée par groupe d'enfants +1 (dont 1 maître à partir de 3 groupes d'enfants)
- Navarre, Galice : 1 personne qualifiée par groupe d'enfants +1
- 10 autres régions : 1 personne qualifiée par groupe d'enfants +1 (dont 1 maître à partir de 6 groupes d'enfants)

### 8. Qui finance les crèches et dans quelle proportion ?

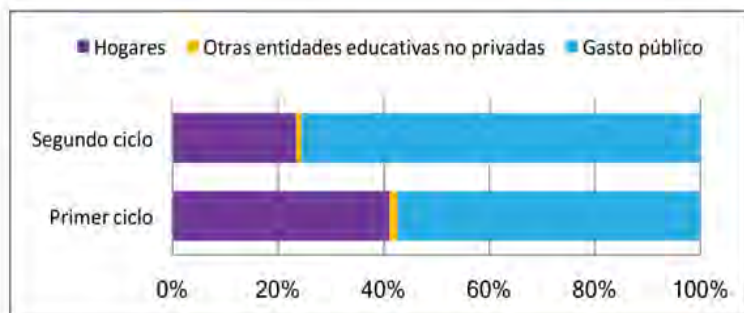
Le financement des établissements privés peut être totalement privé ou subventionné par les régions (établissements sous contrat). Le financement public, dans les crèches publiques, est complété par une participation des familles, en fonction de critères de ressources et de composition de la famille.

L'investissement total (public et privé) dans le premier cycle, la crèche (2,5 Mds€) est sensiblement plus faible que celui réalisé pour le deuxième cycle, la maternelle (6,6 Mds€).



**Espagne :**

Part du financement des établissements, en 2016 : en violet, les familles (41% des dépenses du 1<sup>er</sup> cycle), en jaune celles des « autres acteurs » (3%) et en bleu les dépenses des collectivités publiques (66%).



La dépense en direction des enfants de moins de 3 ans en Espagne représente 0,02% du PIB et correspond à 300€ par enfant et par an.

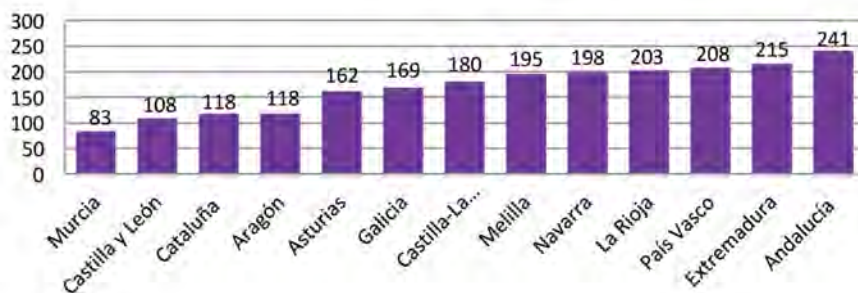
Pour les crèches publiques, l'objectif du décret 95/2022 est d'étendre progressivement la gratuité de l'éducation infantile dans le 1<sup>er</sup> cycle (il prévoit la gratuité du 2<sup>nd</sup> cycle). Les crèches sont donc financées en partie par les régions (et parfois en partie par les communes) et pour partie par les familles.

**9. Quel est le reste à charge pour les parents ?**

Le ministère de l'Education estime que le reste à charge pour les familles est en moyenne de 824 €/an dans le secteur public et de 2 462 €/an dans le secteur privé (année scolaire 2020-2021). Cette différence n'est pas neutre, sachant que 48,5% des enfants sont inscrits, en moyenne nationale, dans des établissements privés et que, dans certaines régions, comme l'Andalousie, ce mode de gestion est prédominant.

En ce qui concerne les tarifs des crèches du secteur public, il existe des différences notables, tant au niveau des montants maximaux que des systèmes de réductions et d'exemptions, liés aux ressources du ménage et à la composition du foyer, mais toutes les communautés autonomes appliquent des mesures destinées à faciliter l'accès aux crèches. Il en va de même pour les services complémentaires proposés et leurs prix (cantine...).

Les prix mensuels maximaux, selon les régions, étaient les suivants, pour l'année scolaire 2019-20 :



Source : rapport sur le premier cycle d'éducation infantile du ministère de l'éducation et de la formation professionnelle, 2020  
On observe une tendance à la gratuité totale ou partielle en Estrémadure, Aragon, Cantabrie et Communauté de Valence, qui développent des mesures dans ce sens.

**Le tableau ci-dessous (données de 2016) fait état du nombre d'enfants de moins de 3 ans scolarisés, du type de familles et de la contribution des familles aux frais de scolarité :**

	Enfants de moins de 3 ans (en milliers)	Scolarisés (en %)	Scolarisés (en milliers)	Le foyer paie intégralement les coûts	Le foyer paie une partie des coûts	Le foyer n'a pas à payer	Non renseigné
<b>TOTAL</b>	<b>1 418,1</b>	<b>43,7</b>	<b>620,3</b>	<b>54,6</b>	<b>22,5</b>	<b>22,2</b>	<b>0,7</b>



**Espagne :**

Un adulte et un enfant au moins	52,3	45,4	23,7	45	21,4	33,6	0
Deux adultes et un enfant	510,0	41,4	211,4	58	27,7	14,3	0
Deux adultes et deux enfants	558,7	49,9	279,1	62,9	19,7	15,7	1,7
Deux adultes et 3 enfants ou plus	133,1	43,9	58,4	20,1	26,8	53,1	0
Autres types de foyers avec enfants	164,0	29,1	47,8	37,8	10,9	51,3	0
Autres types de foyers/non renseigné	0	-	0	-	-	-	-

Source : Institut National des Statistiques – enquête conditions de vie – accès aux services (INE)- 2016

**10. Existe-t-il des référentiels qualité ou de bonnes pratiques ?**

La législation nationale en vigueur sert de socle normatif et les régions ont soit :

- développé une norme spécifique au 1<sup>er</sup> cycle d'éducation infantile (Pays Basque, Communauté de Madrid, Estrémadure, Communauté de Valence, Catalogne, Cantabrie, Iles Baléares, Aragon), ou
- ont développé une norme commune avec les autres aspects de l'éducation infantile (La Rioja, la Navarre, Castille-la-Manche, les villes autonomes de Ceuta et Melilla, Castille et Léon, les Canaries, les Asturies, l'Andalousie) ou bien
- elles renvoient à la législation nationale (Murcie).

Par ailleurs, le ministère de l'éducation et de la formation professionnelle dispose d'une bibliothèque virtuelle, consultable en ligne (certains documents sont payants, d'autres accessibles gratuitement), sur tous les sujets en matière d'éducation.

**11. L'approche des EAJE est-elle orientée plutôt vers une approche sanitaire ou éducative ?**

En Espagne, le décret 95/2022 du 1<sup>er</sup> février 2022 a conduit à un changement important de l'approche de l'accueil des jeunes enfants, en intégrant une dimension éducative obligatoire dans la prise en charge. Jusqu'à présent, les objectifs des crèches étaient pour l'essentiel d'assurer la garde des enfants et de leur prodiguer l'attention et les soins liés à leur âge. La volonté du gouvernement, en développant dès le plus jeune âge une prise en charge pédagogique, est de permettre le développement de l'enfant et lutter ainsi contre l'abandon scolaire et l'échec scolaire. Le texte fixe des principes pédagogiques et des objectifs, qui peuvent faire l'objet d'une évaluation.

Les principes pédagogiques visés par le décret.

1. *Développer progressivement et à asseoir les fondements qui facilitent le développement maximal de chaque enfant.*
2. *Expériences d'apprentissage significatives et émotionnellement positives, expérimentation et le jeu. Dans un esprit de bienveillance et de confiance afin de renforcer leur estime de soi, leur intégration sociale et l'établissement d'un attachement sécurisant. Veiller à ce que s'établisse une transition positive entre la famille et l'environnement scolaire, ainsi qu'une continuité entre les cycles et les étapes.*
3. *Développement affectif, gestion des émotions, les habitudes de mouvement et de contrôle du corps, les manifestations de la communication et du langage, de la coexistence et des relations sociales, de la découverte de l'environnement, des êtres vivants qui l'habitent et des caractéristiques physiques et sociales de l'environnement. Education aux valeurs.*
4. *Education à la consommation responsable et durable, promotion et éducation à la santé.*
5. *Les enfants doivent être encouragés à acquérir une autonomie personnelle et à développer une image de soi positive, équilibrée et égalitaire, exempte de stéréotypes discriminatoires.*
6. *Développement de tous les langages et modes de perception propres à ces âges afin de développer tout leur potentiel, dans le respect de la culture spécifique de l'enfance.*
7. *Il sera possible de proposer une approche de la lecture et l'écriture, ainsi que des expériences d'initiation précoce aux compétences numériques de base, aux technologies de l'information et de la communication, l'expression visuelle et musicale, ainsi que toute autre activité que les administrations éducatives peuvent déterminer.*

Les objectifs contribueront au développement des capacités des enfants pour leur permettre de :



**Espagne :**

- a) Connaître leur propre corps et celui des autres, ainsi que ses possibilités d'action, et apprendre à respecter les différences.
- b) Observer et explorer leur environnement familial, naturel et social.
- c) Acquérir progressivement de l'autonomie dans leurs activités habituelles.
- d) Développer leurs capacités émotionnelles et affectives.
- e) Entretenir des relations avec les autres sur un pied d'égalité et acquérir progressivement des principes de base des relations sociales, ainsi que de pratiquer l'empathie et la résolution pacifique des conflits, en évitant toute forme de violence.
- f) Développer des compétences de communication dans différents langages et formes d'expression.
- g) S'initier aux compétences logico-mathématiques, à la lecture et à l'écriture, ainsi qu'au mouvement, geste et rythme.
- h) Promouvoir, appliquer et développer des normes sociales qui favorisent l'égalité entre les hommes et les femmes.

**12. Le risque de maltraitance : les professionnels sont-ils formés à la prévention de la maltraitance, existe-t-il des modes d'alerte ou de signalement d'actes de maltraitance ?**

La formation des professionnels de la petite enfance (« maîtres en éducation infantile ») est encadrée par le décret 1393/2007 et par l'arrêté 3854/2007 du 27 décembre 2007.

Ce décret ne prévoit pas en tant que telle de formation à la prévention de la maltraitance. Toutefois, la psychologie du jeune enfant y est enseignée (« connaître les développements de la psychologie évolutive de l'enfance dans les périodes 0-3 et 3-6 », « connaître les fondamentaux de la prise en charge précoce », « reconnaître l'identité de l'étape et ses caractéristiques cognitives, psychomotrices, communicatives, sociales et affectives »). Les difficultés d'apprentissages et troubles du développement de l'enfant font aussi l'objet d'enseignement (notamment « identifier les difficultés d'apprentissage, les dysfonctions cognitives et celles liées à l'attention » mais aussi savoir informer d'autres professionnels spécialistes et travailler avec eux).

En matière de santé et alimentation, le maître devra « connaître les principes basiques d'un développement et comportement sains, identifier les troubles du sommeil, de l'alimentation, du développement psychomoteur, de l'attention, de la perception auditive et visuelle ». Et il devra aussi collaborer avec les professionnels spécialisés pour trouver des solutions. Il devra « détecter les carences affectives, alimentaires, de bien-être qui perturbent le développement physique et psychique adéquat de l'enfant. »

En matière d'organisation de l'espace, du matériel et de l'enseignement, le maître devra « comprendre que la dynamique quotidienne est changeante en fonction de chaque élève, groupe et situation et savoir être souple dans l'exercice de ses fonctions ». Il doit « prendre en charge les besoins des élèves et transmettre sécurité, tranquillité et affection. »

Par ailleurs, les personnes ayant fait l'objet d'une condamnation pénale, celles pour lesquelles une décision de justice définitive leur en interdit l'exercice et celles inscrites au registre des délinquants sexuels ne peuvent faire partie du personnel (enseignant ou autre) des établissements scolaires.

L'article 5 de loi organique 8/2021 de protection intégrale de l'enfance et de l'adolescence face à la violence (dite LOPIVI) prévoit la formation des enseignants en matière de droits de l'enfance :

« 1. Les administrations publiques, dans le cadre de leurs compétences respectives, promeuvent et garantissent une formation spécialisée, initiale et continue des droits fondamentaux des enfants et des adolescents pour les professionnels qui ont un contact régulier avec les mineurs. Cette formation comprend au moins

- a) L'éducation à la prévention et à la détection précoce de toutes les formes de violence visées par la présente loi.
- b) Les actions à mener lorsque des signes de violence ont été détectés.
- c) Formation spécifique à la sécurité et à l'utilisation sûre et responsable d'Internet, y compris les questions relatives à l'utilisation intensive et à la génération de troubles du comportement.
- d) Le traitement approprié des enfants et des adolescents.
- e) L'identification des facteurs de risque et l'augmentation de l'exposition et de la vulnérabilité à la violence.
- f) Mécanismes permettant d'éviter la victimisation secondaire.
- g) L'impact des rôles et des stéréotypes de genre sur la violence à l'encontre des enfants.

2. En plus des dispositions de la section précédente, les administrations publiques, dans le cadre de leurs compétences, veillent à ce que les enseignants et les éducateurs reçoivent une formation spécifique à l'éducation inclusive. »

**13. Qui contrôle les crèches et à quelle fréquence ?**



**Espagne :**

L'inspection des établissements scolaires, y-compris des crèches, incombe aux services régionaux d'inspection de l'enseignement. Selon la loi 2/2006, il appartient aux administrations compétentes (les régions) de réguler la structure et le fonctionnement des organes d'inspection (article 154). Chaque communauté autonome établit ses procédures et délais.

Ainsi, la majorité des communautés autonomes établissent des mécanismes d'évaluation et supervision des établissements. Certaines (Andalousie, Asturies, Baléares, Valence) prévoient même des mécanismes d'autoévaluation du fonctionnement et de la qualité des services, dont les résultats sont compilés dans des rapports annuels.

Dans toutes les régions (sauf la Galice et Murcie), la supervision du projet pédagogique et de sa mise en œuvre sont assurés par les services de l'Inspection pédagogique régionaux. Certaines autres administrations peuvent être mises à contribution dans les domaines qui les concernent (santé, services sociaux, communes...). Les administrations compétentes établissent des programmes et stratégies d'évaluation périodique des établissements.

**14. Existe-t-il un référentiel de contrôle ?**

Non, pas à notre connaissance.

**15. Qui peut prononcer la fermeture d'un établissement ?**

Comme pour l'autorisation de création de crèches, la fermeture est de la compétence de l'administration désignée dans chaque communauté autonome. En général il s'agit du ministère régional chargé de l'éducation.

A Madrid, par exemple, le ministère régional de l'Éducation peut révoquer une autorisation accordée à un établissement privé dans les cas suivants :

- Lorsque le centre ne satisfait pas à l'une des exigences minimales en matière d'installations ou de nombre ou qualification du personnel enseignant établies dans les règlements correspondants, ou lorsqu'il ne respecte pas le nombre maximal de places scolaires pour lequel il a été autorisé.
- Lorsque l'enseignement pour lequel le centre a été autorisé n'est pas dispensé conformément aux programmes et cursus correspondants et sous réserve du règlement académique.
- En cas d'atteinte grave à l'un des droits des enfants ou des mineurs.

A Madrid, les établissements sont inscrits au Registre Régional des Etablissements Scolaires et en sont radiés dès lors qu'ils ne répondent plus aux exigences sur lesquelles est fondée leur autorisation d'ouverture (conditions relatives aux installations, taille des classes et parties communes, lumière naturelle, cour de récréation, toilettes, mobilier adapté etc. ; exigences quant au nombre d'élèves par classe ; exigences quant à la formation des maîtres et à leur nombre...).

Les registres régionaux d'établissements scolaires autorisés sont publics ce qui permet aux parents de vérifier qu'un établissement de leur choix est dûment autorisé par les autorités compétentes.

[Retour au sommaire](#)

[Retour au sommaire](#)



**Italie :**

Priorité 1 :

- Tranche d'âge concernée (dans certains pays les EAJE concernent les 0-6 ans).

Les EAJE en Italie concernent les enfants âgés de 0 à 6 ans. Ils se composent des crèches ("asili nido"), accueillant les enfants âgés d'entre 3 mois et 3 ans, et les écoles maternelles ("scuole dell'infanzia") accueillant les enfants âgés d'entre 3 ans et 6 ans.

- Qui autorise la création de crèches ?

Le niveau décisionnel selon les différentes étapes de la création d'une crèche est organisé comme suit :



Italie :

<b>L'étude des besoins sur le territoire</b>	La commune ou le service supra-local (supra-municipal) appelé "Zone".
<b>Le choix du statut et le mode de gestion</b>	Les promoteurs doivent respecter la réglementation en vigueur pour ce qui a trait à l'élaboration du statut et aux modalités de gestion.
<b>La recherche d'un terrain/local adapté</b>	La commune.
<b>Le permis de construire ou de rénover</b>	Les autorités compétentes au niveau local.
<b>L'autorisation d'ouverture</b>	La commune. En ce qui concerne les procédures d'autorisation d'ouverture et d'accréditation, la plupart des régions ont encadré ces deux types de procédures. Les autres régions ont réglementé uniquement l'autorisation d'ouverture en laissant aux collectivités locales une autonomie pour réglementer l'accréditation du service.

- Quel est le statut des crèches (public communal/régional/national, associatif, privé commercial) ?

Il existe différents statuts de crèches en Italie :

\_Les crèches publiques réservées à certaines familles signalées aux services sociaux en fonction de leurs revenus.

\_Les crèches à domiciles, nommées "micronidi" ou "nidi famiglia", pouvant accueillir un nombre restreint d'enfants, généralement 4 ou 5 par domicile.

\_Les franchises, qui originellement demandaient de verser un pourcentage des bénéfiques à la maison mère, mais qui aujourd'hui fonctionnent de plus en plus par un système de forfait annuel, non annexé sur les bénéfiques de chaque établissement. En échange, la maison mère fournit généralement au franchisé le mobilier et la décoration.

\_Les associations culturelles, qui sont à but non lucratif et doivent généralement employer des bénévoles. Elles peuvent également compter quelques salariés, selon certaines limites. Leur champ d'action est également plus limité que celui des crèches à but lucratif.

\_Les crèches intégrées, similaires aux crèches classiques mais ayant la particularité d'être liées à des écoles maternelles.

- Qui finance les crèches et dans quelle proportion ?

Les crèches sont principalement financées par les fonds du Plan National de Relance et de Résilience (PNRR), lequel intègre également les ressources européennes "Next Generation EU", pour un total de 2,4 milliards d'euros. A ces 2,4 milliards alloués aux crèches viennent s'ajouter 600 millions d'euros alloués aux écoles maternelles, pour un total de 3 milliards d'euros allant aux EAJE dans le cadre des actions pour le renforcement des services d'instruction. Ces 3 milliards sont complétés par un peu plus de 108 millions d'euros alloués par le Ministère de l'Instruction, pour un total d'exactement 3 108 496 490 euros dédiés à la tranche 0 – 6 ans. Ces fonds serviront à financer des travaux de construction, d'extension et de requalification pour 333 écoles maternelles et 1857 crèches dans tout le pays, ce qui en fait le plan de financement dédié à la petite enfance le plus ambitieux de l'histoire de l'Italie.

- Quel est le reste à charge pour les parents ?

Dans le cas des crèches publiques les tarifs appliqués aux parents varient en fonction de leurs ressources, de la composition de la cellule familiale et du type d'accueil proposé.

La commune peut subventionner le montant à charge de la famille en fonction du revenu familial.

- Qui contrôle les crèches et à quelle fréquence ?

Les contrôles des crèches sont effectués par les services compétents de la municipalité de référence.

A titre d'illustration, la commune de Turin dispose d'une commission de vigilance qui effectue des contrôles au minimum tous les 18 mois. Ces contrôles peuvent être effectués plus fréquemment en cas de signalement ou de constatation d'irrégularités lors d'un



**Italie :**

précédent contrôle. Ils sont effectués par le personnel des services éducatifs et ont pour but de vérifier que toutes les normes soient respectées ainsi que de prodiguer des conseils aux gérants afin d'optimiser la structure.

- **Quel est le taux d'encadrement ?**

Le personnel qui travaille dans la crèche est réparti entre le personnel éducatif et auxiliaire. Il est quantifié en fonction du nombre d'enfants accueillis et de leur âge.

Le rapport varie : il va d'un minimum d'un éducateur pour 5 enfants (pour les enfants de 3 à 12 mois) à un maximum d'un éducateur pour 10 enfants (dans le cas d'enfants âgés de 24 à 36 mois).

Le ratio d'encadrement concernant le personnel auxiliaire est encore plus variable : il va d'un opérateur pour 6 enfants jusqu'à un opérateur pour 30 enfants.

Les normes prévoient également une variabilité en fonction des horaires d'ouverture et du nombre d'enfants qui fréquentent la structure.

- **Quelles sont les qualifications requises pour le personnel des crèches et dans quelle proportion ?**

La réglementation régionale vise essentiellement à garantir une cellule pédagogique d'organisation et de gestion au sein des services éducatifs.

Le directeur de la crèche doit être en possession du diplôme de Directeur de communauté d'enfants ("Dirigente di comunità infantile").

Ce diplôme, qui a une approche pluridisciplinaire, correspond à une figure professionnelle polyvalente : directeur ou technicien de services sociaux-sanitaires et éducatifs.

La personne qui souhaite ouvrir une crèche n'est pas tenue d'avoir ce diplôme. Il suffit que la personne qui occupera les fonctions de directeur au sein de la crèche ait effectivement cette qualification (décret législatif n. 65/2017).

Etant donné que les normes régionales ne prévoient pas un unique diplôme d'accès à la profession d'éducateur pour les services éducatifs, le décret législatif n. 65/2017 a établi que tout le personnel doit avoir obtenu la licence triennale L-19 (Bac +3) en sciences de l'éducation (3 ans d'études universitaires) à partir de 2019/2020.

Par ailleurs, les diplômés universitaire ("laureati") en science de la formation primaire ayant obtenu un diplôme universitaire quinquennal « laurea quinquennale – bac + 5 » à cycle unique pourront également travailler au sein des services éducatifs à condition qu'ils fréquentent un cours de spécialisation complémentaire spécifique.

Par ailleurs, le décret précité détermine les secteurs des disciplines scientifiques et les activités de formation (et stages) et les laboratoires spécifiques pour le cours de spécialisation.

Enfin, le décret précise que les diplômés universitaires "laureati L-19" orientés sur la petite enfance pourront s'inscrire en troisième année de licence en sciences de la formation primaire ("Laurea in Scienze della formazione primaria"), après avoir passé le test d'accès.

- **Existe-t-il des référentiels qualité ?**

Les normes applicables selon les différents domaines se définissent comme suit :

Pour ce qui concerne les services éducatifs, l'art. 6 de la Loi n. 1044/71 prévoit que "*les Régions et Provinces autonomes*" (ces dernières étant au nombre de cinq, ndr), *avec leurs propres normes législatives, fixent les critères généraux pour la construction, la gestion et le contrôle des crèches [...].* » Compte tenu du processus de dévolution des pouvoirs administratifs (transferts de compétences) appelé "principe de subsidiarité" et promu, d'abord, par la Loi n. 59/97 et par la réforme du Titre V de la Constitution, cette autonomie est devenue encore plus évidente par la suite en entraînant un développement de l'action législative régionale et, parallèlement, une plus importante hétérogénéité sur le plan réglementaire.

La loi n. 285/97, la loi n. 328/2000, la nomenclature des services sociaux et les actions de promotion des services éducatifs pour la petite enfance, financées par le Département pour les politiques de la Famille, ont favorisé un courant de convergence sur des éléments communs concernant la typologie des crèches et garderies (« *asilo nido, nido d'infanzia* »).

La loi n. 107/2015, "Réforme du Système national d'éducation et de formation et délégation/habilitation pour réorganiser les dispositions législatives en vigueur" ("*Riforma del Sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti*") s'inscrit dans ce contexte, ainsi que l'approbation du Décret législatif n. 65/2017 sur la "Mise en place du système intégré d'éducation et d'instruction de la naissance jusqu'à six ans, conformément à l'art. 1, alinéas 180 et 181, lettre e), de la loi n. 107 datée du 13 juillet 2015" ("*Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni*) et tous les



Italie :


actes qui, dès lors, conduisent à sa concrète réalisation. Il s'agit, dans l'ensemble, d'une nouveauté très importante qui établit en tant que règle et pour la première fois, le droit à l'éducation pour les enfants à partir de la naissance en déterminant, en même temps, l'identification du segment 0-6 ans comme première pierre du système national d'éducation et d'instruction.

Le Décret n. 65/2017 définit clairement les rôles et les tâches des différents niveaux institutionnels, en indiquant ce qui incombe à l'Etat, aux régions et aux collectivités locales, avec une forte corrélation entre eux. Par ailleurs, les composantes du système intégré 0-6 ans sont spécifiquement définies, en incorporant dans un texte normatif relevant du ministère italien de l'éducation, de l'université et de la recherche (MIUR), la description des différentes typologies, selon les indications précédemment définies par la Nomenclature interrégionale des actions et des services sociaux : les crèches, les jardins d'enfants (y compris les micro-crèches et les « sections Printemps » (« *sezioni Primavera* »)(\*), les services connexes (organisés en espaces de jeu, centres pour enfants et familles, services éducatifs à domicile) font partie du système 0-6 qui comprend les écoles maternelles (« *scuole dell'infanzia* », écoles de l'enfance).

Afin d'appliquer concrètement ce cadre juridique général, le Conseil des ministres a approuvé une résolution, le 11 décembre 2017, sur le premier Plan pluriannuel pour la programmation du système intégré d'éducation et d'instruction ("*Piano d'azione pluriennale per la programmazione del sistema integrato di educazione e istruzione*"), en identifiant trois aires fondamentales sur lesquelles investir les ressources, à savoir : les constructions, les restructurations et la restauration des structures publiques, les frais de fonctionnement (pour la gestion des services), la formation continue du personnel et les coordinations pédagogiques au niveau territorial. Pour ce qui a trait au financement du Plan, un Fonds national ad hoc a été créé : 209 millions d'euros ont été prévus pour 2017, pour 2018, 224 millions d'euros et 229 millions d'euros pour 2019.

(\*) Sezione Primavera : depuis l'année scolaire 2007/2008, un nouveau service destiné aux enfants âgés de 2 ans a vu le jour : les sections de pré-maternelles appelées « section Printemps ». Il s'agit de sections de crèches liées aux écoles maternelles, destinées aux enfants de 24 à 36 mois.



 <b>Italie :</b>	
<b>Hygiène</b>	Prévoir obligatoirement un espace spécifique pour la cuisine. Pour ce qui concerne la circulation des aliments, les produits sains ne doivent pas croiser les produits contaminés.
<b>Surface exigée, critères retenus</b> <i>Zone rurale /urbaine Dense/peu dense</i> <i>Accueil occasionnel</i> <i>Espaces extérieurs</i> <i>Hauteur de plafonds</i> <i>Age des enfants</i> <i>Nombre d'enfants ...</i> <b>Surface moyenne</b>	<p>Pour ce qui concerne les dimensions des espaces liés aux crèches – tant pour l’environnement intérieur (sections, espaces communs, laboratoires, zones pour adultes, cuisine et services généraux) que pour les espaces externes– les normes régionales indiquent les dimensions de la superficie minimum par rapport au nombre d’enfants à accueillir. Les exigences réglementaires sont sensiblement non homogènes entre les différentes régions. Elles varient d’un minimum de 5m<sup>2</sup> à un maximum de 10 m<sup>2</sup> par enfant accueilli.</p> <p>Dans certaines régions, la dimension des espaces externes peut être supérieure, notamment pour les services situés dans de nouveaux édifices, avec des valeurs variables allant de 15 à 30 m2.</p> <p>Le calcul des espaces dédiés aux services généraux (entrée et milieu filtré, services généraux et espaces à disposition des adultes; aire de jeux et « section sommeil », services hygiéniques; cuisine ou terminal de cuisine; autres espaces) a une forte incidence sur la variabilité des valeurs numériques. Dans la pratique, les sections qui composent la crèche sont généralement consacrées à l’accueil de groupes d’enfants sélectionnés en rapport à l’âge – petits, moyens, grands – même si la possibilité de groupes mixtes n’est pas exclue.</p> <p>Un décret ministériel a permis de répartir entre les régions 150 millions d’euros pour construire des pôles (édifices qui peuvent accueillir des crèches et des écoles maternelles, avec possibilité de gestion différente). Certaines lois régionales ont déjà prévu que le Pôle pour l’enfance -qui représente une solution « plus légère » - puisse être adopté dans les territoires caractérisés par une très forte carence de structures éducatives ou une sous-utilisation des édifices scolaires déjà en place.</p>
<b>Restauration</b>	La cantine est un service obligatoire et la législation en vigueur doit être respectée dans les crèches
<b>Accessibilité aux personnes handicapées</b>	Les crèches doivent être accessibles aux personnes en situation de handicap
<b>Sécurité/Incendie</b>	<p>Les crèches doivent respecter la réglementation en vigueur en matière de sécurité et d’incendie : la plupart des normes d’appliquent au niveau national.</p> <p>La sécurité est régie par le décret législatif (ayant force de loi) n. 81 du 9 avril 2000 (mis à jour en mai 2018) sur la sécurité sur les lieux de travail et il s’applique à tous les champs d’activité (tant privés que publics) et à toutes les typologies de risque (art.2).</p> <p>Il prévoit des codes de conduite en cas de situations à risque qui portent notamment sur les premiers secours, les normes anti-incendie, l’évacuation et les comportements à adopter en cas de danger grave et immédiat</p> <p>Le décret ministériel du 16 juillet 2014 sur les normes anti-incendie concerne essentiellement les crèches de plus de 30 enfants.</p> <p>Sur la base de leur taille, les crèches doivent être munies des éléments suivants : une issue de secours dégagée et adaptée au nombre de personnes qui doit être à usage exclusif de la crèche si la structure est multiple, voies d’urgence dégagées (au moins 2 voies de secours par étage), un système de détection d’incendie et d’alerte, des extincteurs et des portes coupe-feu). Utiliser les sous-sols pour l’accueil des enfants est interdit.</p> <p>Au niveau du personnel : la présence d’au moins 5 adultes pour 50 enfants pour gérer un groupe en cas d’incendie.</p>
<b>Sécurité attentat</b>	Dispositions régionales en matière de système de vidéosurveillance dans les crèches et écoles maternelles (des projets de loi ont été présentés pour lutter contre les actes criminels sur les enfants et personnes sensibles mais ne concernent pas spécifiquement les attentats (cf. projet de loi n. 480 présenté le 6 avril 2018, à l’examen du sénat en mars 2019).
<b>Jouets et mobiliers</b>	Tous les matériaux dans les crèches doivent être certifiés selon les paramètres prévus par la législation européenne (jouets, etc.. : directive européenne 2009/48/CE).



Italie :

**Construction, travaux, aménagements**

La législation en vigueur – principalement régionale, doit être respectée pour toute intervention en matière de construction, travaux divers et restructuration. En ce qui concerne l'aménagement interne: un espace réservé à l'accueil, vestiaire et local poussettes, des salles d'éveil, des salles de repos, des sanitaires, une cuisine et une zone réservée au stockage.

Les normes de sécurité (dans les deux décrets précités) insistent sur la qualité des matériaux, sur la résistance au feu notamment pour les cages d'escalier, les rideaux et le mobilier (fauteuils, chaises et matelas) et sur d'autres aspects liés à la protection de l'enfant : protection des angles, revêtements amortissants pour éviter les traumatismes (Norme européenne UNI EN 1177), fenêtres et poignées de porte à hauteur ad hoc, pour faciliter la surveillance des enfants.

Priorité 2 :

- Nombres d'établissements (évolution sur les 5 dernières années).

- Pour 2020 – 2021 : 13 542 établissements.
- Pour 2019 – 2020 : 13 834 établissements.
- Pour 2018 – 2019 : 13 335 établissements.
- Pour 2017 – 2018 : 13 145 établissements.
- Pour 2016 – 2017 : 13 147 établissements.

- Nombres de places (évolution sur les 5 dernières années).

- Pour 2020 – 2021 : 350 670 places.
- Pour 2019 – 2020, 361 318 places.
- Pour 2018 – 2019 : 355 829 places.
- Pour 2017 – 2018 : 354 641 places.
- Pour 2016 – 2017 : environ 354 000 places.

- Nombre de places rapporté à la population concernée (nombre de places pour 100 enfants).

Le nombre de places en crèches en Italie est de 27,2 pour 100 enfants. L'Italie n'atteint donc toujours pas l'objectif de 33 places pour 100 enfants qui avait été fixé par l'UE en 2002 et qui devait être atteint à horizon 2010.

- Le risque de maltraitance : prévention, alerte, traitement des signalements.

Il est obligatoire, depuis une loi du 17 juin 2019, que les EAJE en Italie soient dotés de systèmes de vidéosurveillance afin de prévenir toute forme de maltraitance sur les enfants. Lorsque des enfants présentent des signes de potentielle maltraitance, il est conseillé aux parents d'en référer à un pédiatre afin d'évaluer la situation de l'enfant et de déterminer si cette maltraitance est avérée ou non. En cas de confirmation par le pédiatre, il est recommandé d'aller en référer au responsable de l'établissement fréquenté par l'enfant. Il sera alors attendu de celui-ci qu'il effectue toutes les investigations et vérifications nécessaires. Enfin, si cette démarche n'est pas concluante, il est recommandé aux parents de se tourner vers les autorités judiciaires, qui pourront alors, sous réserves de preuves suffisantes, ouvrir une enquête à l'encontre de l'établissement.

- Politique d'amélioration continue de la qualité.

L'objectif actuel de l'Italie est avant tout d'augmenter le nombre de places en crèches afin d'atteindre le seuil de couverture à 33% fixé par l'UE. Cet objectif est notamment visé par le PNRR, lequel prévoit d'améliorer de façon tangible le service scolaire et éducatif italien, en particulier pour les régions dites du Mezzogiorno (sud de l'Italie). Cette amélioration aura pour but, entre autres, de permettre aux femmes de se libérer du temps pour travailler si elles le souhaitent. Toutefois, certains doutes demeurent quant à la



**Italie :**

capacité du gouvernement à tenir les délais annoncés pour la mise en place de l'ensemble du dispositif prévu dans le cadre du PNRR au sujet des EAJE, notamment du fait que les accords entre le ministère de l'éducation et les autorités ne soient toujours pas finalisés.

Pour ce qui est de l'amélioration du niveau de service des EAJE existants, un dispositif de formation continue est mis à disposition du personnel afin d'enrichir leurs connaissances sur le milieu de la petite enfance. Ce dispositif comprend des cours théoriques variés ainsi que des exercices pour former à la pratique éducative via des mises en situation, souvent collaboratives.

- Une approche éducative ou sanitaire.

Depuis 1971, année de création de l'école maternelle municipale et de l'aide aux enfants jusqu'à 3 ans comme service social d'intérêt public, les structures d'accueil des plus jeunes ont surtout mis l'accent sur la dimension éducative de leur rôle. On peut citer comme exemple la loi de 1997 ayant eu pour objet de promouvoir des projets présentant des caractéristiques « novatrices et expérimentales » pour les enfants de zéro à trois ans, en élargissant les possibilités de gestion aux organisations familiales, aux associations ou aux coopératives.

Plus récemment, dans le cadre du PNRR, les lois budgétaires de 2021 et 2022 ainsi que 384 projets soutenus par le Fonds de lutte contre la pauvreté éducative des enfants ont engagé le projet de création de communautés éducatives permettant d'inclure l'ensemble des jeunes enfants tout en renforçant l'action des parents grâce à des « alliances éducatives ». Ces dernières comprennent les écoles, les familles, les organisations sociales privées, les organisations civiques d'éducation et les institutions locales. Au total, 6 700 acteurs sont actuellement en train d'être mis en réseau par le biais de ces alliances promouvant le dialogue, l'écoute, la coopération. Dans ce cadre, les familles doivent être activement impliquées dans la définition des objectifs éducatifs, dans l'organisation et la vérification de la qualité et des résultats des services.

Néanmoins, en parallèle, l'Etat tend depuis quelques années à promouvoir une nouvelle vision du domaine sanitaire, en tant qu'activité dynamique et transversale de promotion du bien-être pouvant s'exprimer dans le développement des compétences sociales des individus. Cette nouvelle acception intègre donc la mise en œuvre de politiques de parcours de vie capables de créer des conditions favorables à l'adoption de comportements sains et de stimuler les choix conscients des individus.

Les EAJE, en tant qu'organismes participant au développement des enfants, s'inscrivent dans cette redéfinition et tendent donc à s'apprécier selon des critères non plus seulement éducatifs, mais également sanitaires. La relation entre le système scolaire dans son ensemble et le système de santé est particulièrement consolidée par l'intégration de compétences et objectifs spécifiques, exprimées dans l'Accord État-Régions du 17 janvier 2019 « Lignes directrices de politique intégrée pour les écoles promotrices de la santé ».

Dans cette perspective, et conformément aux recommandations de l'OMS, il convient d'encourager la diffusion d'une approche scolaire globale, selon laquelle l'école s'approprie la promotion de la santé en ses propres murs, non pas comme un contenu thématique, mais comme une partie intégrante des activités pédagogiques quotidiennes. La santé et l'éducation se voient ainsi liées, permettant la poursuite d'objectifs à la fois éducatifs et sociaux.

[Retour au sommaire](#)



**Suède :**

▪ **Tranche d'âge concernée**

La tranche d'âge concernée par les établissements d'accueil du jeune enfant en Suède est : 0 – 5 ans.

▪ **Qui autorise la création de crèches ?**

Si ce n'est pas la commune elle-même qui établit une crèche, c'est la commune où la crèche est établie qui approuve l'exploitant (Loi scolaire, chapitre 2. par 7).

▪ **Quel est le statut des crèches (public communal/régional/national, associatif, privé commercial) ?**

Dès l'âge **d'un an**, les enfants doivent se voir proposer une place en crèche, compte tenu de l'emploi ou des études des parents, ou si l'enfant a un besoin particulier en raison de la situation familiale en général. **Les communes doivent offrir une place en crèche**



Suède :

pendant au moins 525 heures gratuites par an à partir de la rentrée scolaire l'année où l'enfant atteint l'âge de 3 ans. (Chapitre 8 de la loi scolaire « Skollagen »).

À la rentrée 2021, on comptait près de 2 290 exploitants de crèches en Suède. Parmi eux, 290 sont les 290 communes. Près de huit exploitants sur dix ont en moyenne 50 enfants inscrits. La plupart des exploitants indépendants ne gèrent qu'une seule crèche et 94% des exploitants indépendants gèrent une ou deux crèches. 6 660 crèches (soit 70% des crèches) sont gérées par la commune et 2790 crèches par un exploitant indépendant. **Le statut des crèches indépendantes varie.** Les coopératives de parents représentent un peu moins de 25 % et les coopératives de personnel 10 % des crèches. D'autres crèches indépendantes ont une forme de fonctionnement différente, elles ne sont pas gérées de manière coopérative.

Depuis 2012, la proportion de coopératives de parents a diminué de 7 points de pourcentage. Parmi les crèches gérées par des entreprises, les sociétés par actions constituent la forme la plus répandue. En 2021, près de 45% de l'ensemble des crèches ayant un exploitant indépendant sont gérées par une société anonyme. Parmi celles qui ne sont pas gérées par des entreprises, les associations économiques sont la forme la plus courante : un peu plus de 35 % des crèches gérées par un exploitant indépendant sont gérées par une association économique.

#### ■ Qui finance les crèches et dans quelle proportion ?

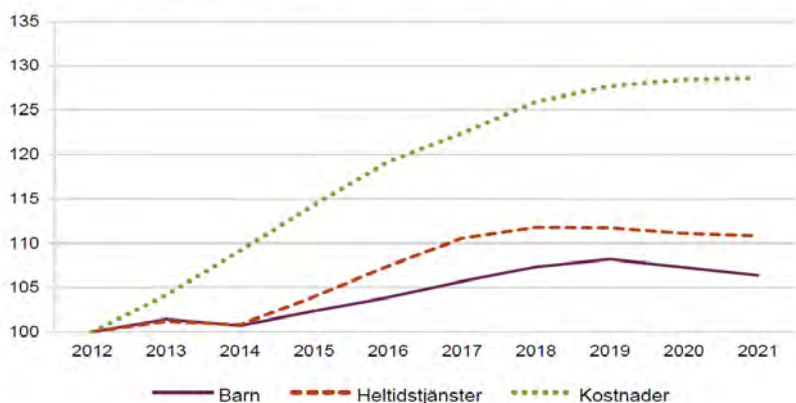
La Suède a 21 régions et 290 communes. Il n'y a pas de relation hiérarchique entre les communes et les régions. Les collectivités territoriales financent des services publics différents. Les régions ont la responsabilité de la santé par exemple, alors que **l'école est de la responsabilité des communes.**

En 2021, le coût total de l'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant était d'environ 83,9 milliards de SEK / 7,66 milliards €. Le coût par enfant inscrit s'est élevé à 163 000 SEK / 15 000 €. A la rentrée 2021, on comptait environ 513 000 enfants inscrits en crèche.

Entre 2012 et 2021, les coûts des crèches ont augmenté de près de 29 %. Au cours de la même période, le nombre d'enfants a augmenté d'un peu plus de 6 % et le personnel, calculé en termes de postes à temps plein, d'un peu moins de 11 %.

#### Coûts totaux, nombre d'enfants inscrits et postes à temps plein entre 2012 et 2021

Diagram 2. Total kostnad, antal inskrivna barn i förskola samt antal heltidstjänster 2012–2021 (index där år 2012=100, fasta priser).



Källa: Kostnader, tabell 2A för kalenderåren 2012–2021.

Source: Skolverket, Direction nationale de l'enseignement scolaire)

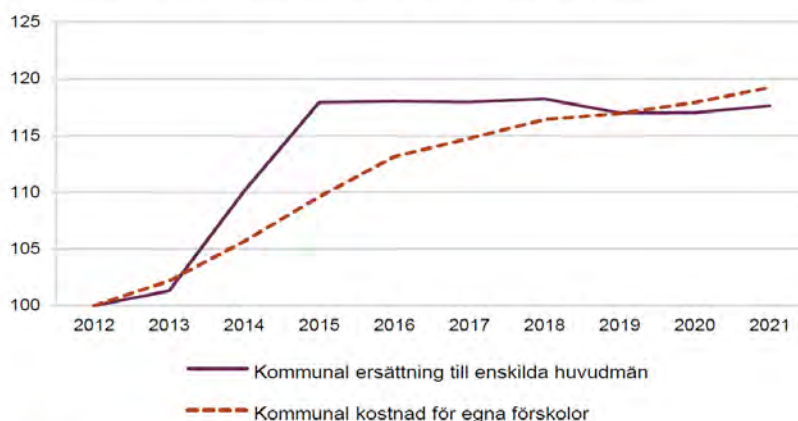
En 2021, 21% des enfants inscrits dans une crèche, l'étaient dans une crèche non-communale. En 2021, les coûts des communes pour leurs propres crèches s'élevaient à 165 400 SEK / 15 120 € par enfant inscrit. En 2021, la compensation de la commune pour les crèches non-communales s'élevait à 144 400 SEK / 13 200 par enfant inscrit.

#### Coût par enfant dans une crèche communale et non-communale entre 2012 et 2021



Suède :

**Diagram 3.** Kostnad per inskrivet barn i kommunal förskola och kommunal ersättning till förskolor i enskild regi 2012–2021 (index där år 2012=100, fasta priser).



Källa: Kostnader, tabell 2A för kalenderåren 2012–2021.

Source: Skolverket, Direction nationale de l'enseignement scolaire)

Entre 2012 et 2021, les coûts par enfant inscrit dans les crèches communales ont augmenté de 19%, tandis que la compensation communale par enfant inscrit dans les crèches non-communales a augmenté de 18 %.

#### ▪ Quel est le reste à charge pour les parents ?

L'école (dont les crèches) étant décentralisé, le montant du reste à charge est décidé par chacune des 290 communes. Les frais sont calculés en fonction du revenu du ménage, du nombre d'enfants au sein du ménage et si l'enfant est inscrit à temps partiel ou à temps plein. Le revenu du ménage peut être : le salaire, l'allocation parentale, l'allocation maladie, les indemnités de chômage ou la retraite.

Nous prendrons la ville de Stockholm à titre d'exemple

Le tarif à **temps plein** s'applique aux enfants qui ont entre un et deux ans et qui fréquentent la crèche plus de 30 heures par semaine.

- Enfant 1 (enfant le plus jeune) : 3 % du revenu, maximum 1 572 SEK / 144 € par mois ;
- Enfant 2 : 2 % du revenu, maximum 1 048 SEK / 96€ par mois ;
- Enfant 3 : 1 % du revenu, maximum 524 SEK / 48 € par mois ;
- Enfants 4 : gratuit.

En août de l'année où l'enfant atteint ses **trois ans**, le **montant passe à un tarif à temps partiel, quel que soit le nombre d'heures**.

Le tarif à **temps partiel** s'applique aux enfants qui ont entre un et deux ans et qui fréquentent la crèche un maximum de 30 heures par semaine.

- Enfant 1 (enfant le plus jeune) : 2 % du revenu, maximum 1 048 SEK / 96€ par mois ;
- Enfant 2 : 1 % du revenu, maximum 524 SEK / 48 € par mois ;
- Enfant 3 : 1 % du revenu, maximum 524 SEK / 48 € par mois ;
- Enfants 4 : gratuit.

Les enfants de **trois à cinq ans** peuvent fréquenter **gratuitement** la crèche durant 15 heures par semaine pendant les périodes scolaires. Si l'enfant fréquente la crèche plus de 15 heures par semaine, un **tarif à temps partiel** s'applique.

#### ▪ Qui contrôle les crèches et à quelle fréquence ?

Les **communes** ont la responsabilité du contrôle des **crèches non-communales**.



Suède :

L'**Inspection scolaire** (agence publique sous la tutelle du Ministère de l'éducation) a la responsabilité du contrôle des **crèches communales**. L'Inspection scolaire est également chargée d'examiner la manière dont les communes assument leur responsabilité en matière de contrôle des crèches non-communales.

L'inspection scolaire est chargée d'inspecter les crèches communales. Quant au contrôle de l'application de la loi sur l'école, « skollagen », il s'effectue de manière quasi-exclusive au niveau communal. Depuis la pandémie, l'Inspection a très peu opéré au niveau communal dans l'ensemble.

La supervision des crèches non-communales ne peut être exercée que par les communes, conformément à la loi sur l'école. En ce qui concerne l'examen de la qualité, l'Inspection peut le faire aussi bien au sein des crèches communales que non-communales. Selon l'Inspection, cela n'a pas été fait depuis plusieurs années. L'Inspection est actuellement en train d'examiner 30 crèches.

#### ▪ Quel est le taux d'encadrement ?

Il y a 5,1 enfants par poste à temps plein dans le préscolaire. Le nombre d'enfants par poste à temps plein est relativement constant depuis plusieurs années. À la rentrée 2021, 109 000 salariés travaillent dans les établissements d'accueil du jeune enfant. Converti en postes à temps plein, cela correspond à 100 000 salariés.

Parmi les employés à temps plein en 2021, environ 40 % ont un diplôme dit d'enseignement préscolaire et 2 % ont un diplôme d'enseignant ou d'éducateur. Environ 17% des employés disposent d'une formation secondaire pour travailler avec des enfants. Environ 9% ont une formation universitaire sans diplôme ou une formation secondaire sans diplôme.

#### Nombre d'enfants par employé.e à temps plein 2012 – 2021

Source: Skolverket, Direction nationale de l'enseignement scolaire)

Tabell 2. Antal barn per heltidstjänst 2012–2021.

År	Totalt	Kommunala förskolor	Fristående förskolor
2012*	5,3	5,4	5,2
2013*	5,3	5,4	5,2
2014	5,3	5,3	5,3
2015	5,2	5,3	5,1
2016	5,2	5,2	5,1
2017	5,1	5,1	5,0
2018	5,1	5,1	5,0
2019	5,2	5,2	5,0
2020	5,1	5,2	5,0
2021	5,1	5,1	5,1

\*) Dessa år är uppgiften insamlad på gruppnivå.  
Källa: Förskola, Personal, tabell 2A för åren 2012–2021.

Le nombre d'enfants par enseignant préscolaire est de 12,7, tout statut confondu des crèches. Dans les crèches communales, ce nombre est de 11,9. Dans les crèches non-communales, il y a 16,9 enfants par enseignant préscolaire.

À la rentrée 2021, le nombre de directeurs de crèches s'élevait à un peu moins de 4 590. Le nombre de crèches par directeur est de 2,6 dans les crèches communales contre 1,2 dans les écoles maternelles indépendantes. 95 % des directrices de crèches sont des femmes.

#### ▪ Quelles sont les qualifications requises pour le personnel des crèches et dans quelle proportion ?

Parmi tous les postes à temps plein en 2021, environ 40% ont un diplôme d'enseignant préscolaire. La proportion de diplômés d'enseignement préscolaire diffère entre les différentes communes : environ 47% ont un diplôme d'enseignant préscolaire au sein des petites villes et 32 % dans les grandes villes.

En 2011, une **obligation de licence d'exercice** a été introduite pour tous les enseignants en crèche afin d'être employés à durée indéterminée. Seuls ceux qui ont une licence d'exercice préscolaire peuvent assurer l'enseignement.



Suède :

▪ **Existe-t-il des référentiels qualité ?**

Les objectifs nationaux du programme des crèches « *Läroplan för förskolan* » indiquent l'orientation de l'enseignement dit préscolaire et la qualité à assurer au sein de la crèche.

Selon une enquête récente de la Direction nationale de l'enseignement scolaire (Skolverket), 92 % des communes effectuent des analyses systématiques pour contrôler dans quelle mesure les objectifs nationaux sont atteints. 87 % des communes qui identifient des lacunes dans la réalisation des objectifs en font le suivi.

L'instrument de qualité ECERS 3 – *Early Childhood Environment Rating* – a été adapté aux crèches suédoises et utilisé dans la recherche suédoise. L'ECERS-3 comprend l'évaluation de la structure et de la qualité des processus à la crèche.

L'agence nationale pour l'éducation dispose également d'un outil d'auto-évaluation - BRUK, qui est un outil de développement pour rendre les processus et la qualité visibles dans l'apprentissage collégial. Le but de BRUK est de comparer ses propres résultats au fil du temps, de suivre la réalisation des objectifs et d'avoir un aperçu des domaines de développement.

Le modèle de qualité de l'association des communes et des régions, KARTA (Cartographie, Analyse, Résultats, Emploi du temps et Méthodes de travail / « *Kartläggning, Analys, Resultat, Tids-användning och Arbetsmetoder* ») se concentre sur cinq dimensions : les objectifs de la crèche, le management, les compétences, la culture et les méthodes de travail. Le modèle contient un outil de cartographie pour évaluer les points forts et les points à améliorer de la crèche avec des critères de qualité liés aux objectifs, à la gestion, aux compétences, à la culture et aux méthodes de travail.

▪ **Nombres d'établissements (évolution sur les 5 dernières années)**

En 2021, la Suède comptait 9 450 crèches, dont 70 % sont gérées par la commune.

▪ **Nombres de places (évolution sur les 5 dernières années)**

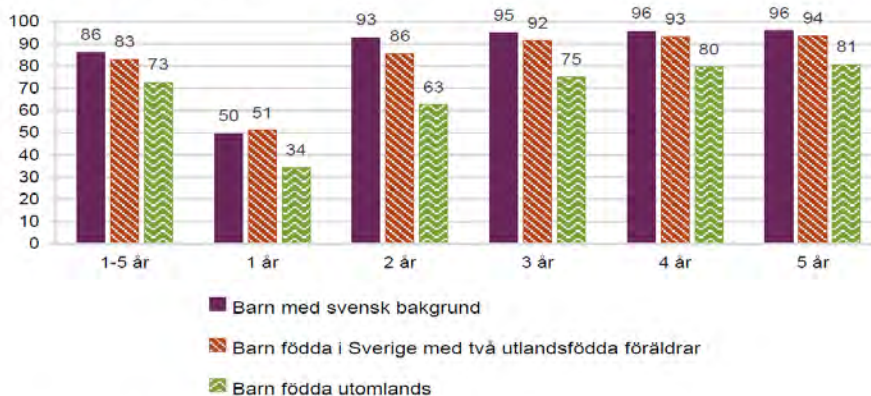
Lorsqu'un tuteur a notifié la commune d'une demande de place en crèche, la commune **doit** proposer une place à l'enfant dans un **délai de quatre mois**.

En 2021, la Suède comptait 713 875 enfants âgés entre 0 et 5 ans et 599 212 enfants âgés entre 1 et 5 ans. En 2021, 513 000 enfants âgés entre 1 et 5 ans étaient inscrits à une crèche (soit **85,6% des enfants de cette tranche d'âge**). Il s'agit d'une baisse de près de 4 370 enfants, soit un peu moins de 1 %, par rapport à l'année 2020.

A la rentrée 2021, on comptait près de 35 200 groupes d'enfants, soit en moyenne 3,7 groupes d'enfants par crèche. Cela fait environ 14,6 enfants par groupe. Comme le montre le graphique ci-dessous, la proportion d'enfants de parents nés en Suède est la plus grande indépendamment de l'âge de l'enfant. La proportion d'enfants nés à l'étranger est la plus petite.

**Pourcentage d'enfants 0 – 5 ans en établissements d'accueil en 2021**

Diagram 1. Andel barn (procent) av befolkningen inskrivna i förskolan, år 2021.



Källa: Specialbearbetning av Skolverkets statistik.

Source: Skolverket (Direction nationale de l'enseignement scolaire)



**Suède :**

Légende: *barn med svensk bakgrund*: enfant avec deux parents nés en Suède; *barn födda i Sverige med två utlandsfödda föräldrar*: enfants avec deux parents nés à l'étranger; *barn födda utomlands*: enfants nés à l'étranger

Comme le montre le tableau ci-dessous, 14 400 groupes d'enfants sont composés d'enfants âgés entre 1 et 3 ans. 5 450 groupes sont composés d'enfants âgés entre 4 et 5 ans. Dans les groupes composés d'enfants âgés de quatre à cinq ans, la taille moyenne des groupes est de 15 enfants par groupe.

**Taille moyenne des groupes d'enfants (nombre d'enfants) 2012 – 2021**

**Tabell 1.** Genomsnittliga barngruppsstorlekar (antal barn) i förskolan år 2012–2021.

Ar	Totalt	Kommunala förskolor	Fristående förskolor
2012*	16,9	17,0	16,2
2013*	16,8	17,0	16,1
2014	16,9	17,1	16,3
2015	16,7	16,8	16,5
2016	15,9	15,8	16,0
2017	15,3	15,3	15,6
2018	15,4	15,4	15,7
2019	15,0	14,9	15,1
2020	14,8	14,8	14,7
2021	14,6	14,7	14,3

Source: Skolverket (Direction nationale de l'enseignement scolaire)

Légende: *Kommunal förskolor*: crèches communales; *fristående förskolor*: crèches indépendantes

La Direction nationale de l'enseignement scolaire a établi des directives sur la taille des groupes d'enfants dans les crèches. Pour les enfants de un à trois ans, il y a un maximum de 12 enfants par groupe d'enfant et pour les enfants plus âgés, la recommandation est de 15 enfants maximum par groupe. Selon une enquête d'octobre 2022, le syndicat des enseignants indique que seule la moitié de toutes les crèches respectent les directives. Le syndicat souhaite voir une législation sur le personnel minimum et un plafond maximum pour la taille des groupes d'enfants. Le syndicat suédois prend la Norvège voisine comme référence : lorsque le gouvernement norvégien a légiféré sur la densité du personnel en 2018, il n'a fallu que quelques mois pour que 94 % des crèches répondent aux exigences légales.

▪ **Nombre de places rapporté à la population concernée (nombre de places pour 100 enfants)**

Voir questions ci-dessus. Les communes ont l'**obligation, selon la loi**, de disposer de places en crèches suffisantes pour le nombre d'enfants résidants dans la commune en question.

▪ **Le risque de maltraitance : prévention, alerte, traitement des signalements**

En Suède, la punition corporelle est illégale depuis 1979 et à l'école depuis 1958.

Tout le personnel postulant à un emploi dans une crèche ou un établissement scolaire a le devoir de présenter un extrait du casier judiciaire, qui date de moins d'un an.

Toute personne employée dans une crèche ou une école est tenue de signaler aux services sociaux si elle soupçonne qu'un enfant est en danger, par exemple si elle soupçonne qu'un enfant serait exposé ou témoin de violence domestique (loi sur les services sociaux, chapitre 14, par 1).

Le Conseil des affaires sociales et de la santé (*Socialstyrelsen*) a produit un document-guide « À ceux qui sont tenus de signaler les préoccupations concernant les enfants ». La Direction nationale de l'enseignement scolaire pour l'éducation a également produit





#### Suède :

un guide pour le personnel qui traite des responsabilités du personnel dans les crèches et dans les écoles lorsqu'un enfant est en danger.

Les services sociaux font une enquête et décident si des mesures doivent être prises, par exemple si l'enfant doit être pris en charge ou si la famille doit être soutenue d'une quelconque manière. **En cas d'abus, un rapport de police doit être fait.** En cas de traitement abusif, un signal doit être lancé par l'exploitant de la crèche. L'exploitant (commune ou autre) doit enquêter rapidement sur l'affaire et prendre des mesures si l'enquête révèle qu'une infraction a été commise. Le tuteur peut également envoyer un signal à **l'Inspection scolaire**. Il existe un cadre réglementaire sur la manière dont les crèches doivent prévenir les violations ; la crèche et l'exploitant ont l'entière responsabilité.

#### ▪ Politique d'amélioration continue de la qualité

Afin de contribuer à améliorer la qualité et l'égalité, la Direction nationale de l'enseignement scolaire a été chargée par le gouvernement d'organiser des **concertations de qualité à tous les exploitants de crèches** et d'écoles en Suède. Dans le cadre de ces concertations dites de qualité, **un système national de qualité doit être élaboré pour tous les types d'école** (crèche, primaire, secondaire). Le système national de qualité comprendra : des objectifs nationaux, des sous-objectifs, des indicateurs, et les facteurs de succès pour un développement scolaire efficace. Ce travail sera finalisé en avril 2023.

#### ▪ Une approche éducative ou sanitaire

Dans les crèches suédoises, l'approche est éducative. L'activité menée au sein des crèches est qualifiée « d'éducation » et l'école maternelle assure un « enseignement ». L'enseignement peut être à la fois spontané et planifié. Le jeu a une place très importante dans la crèche et doit avoir une place centrale dans l'enseignement. L'éducation dite « préscolaire » doit être amusante, sûre et éducative pour tous les enfants.

[Retour au sommaire](#)



#### Royaume-Uni :

Pour mémoire, les domaines de l'éducation et de l'enfance, à l'instar de nombreuses autres politiques sociales, font partie des compétences dévolues aux nations constitutives du Royaume-Uni (Angleterre, Ecosse, Pays de Galles et Irlande du Nord). Dans la pratique, cela signifie que ce sont les parlements et gouvernements locaux qui déterminent les principaux paramètres, et modalités de mise en œuvre, des politiques en question. Sauf exceptions explicitement mentionnées dans le texte, le système décrit ci-dessous est le dispositif anglais.

**1. Tranche d'âge concernée :** l'accueil du jeune enfant concerne au Royaume-Uni les enfants âgés de 0 à 4 ans. La scolarisation commence en Reception Year (équivalent de la moyenne section de maternelle) pour les enfants atteignant l'âge de 4 ans le 31 août précédant la rentrée scolaire. La dernière année de *nursery* (équivalent de la petite section de maternelle, 3-4 ans) est donc au Royaume-Uni considérée comme un mode d'accueil du jeune enfant.

#### **2. Qui autorise la création de crèches ?**

Les établissements accueillant des enfants de moins de 8 ans plus de 2h par semaine doivent s'enregistrer auprès de l'*Office for Standards in Education, Children's Services and Skills* (Ofsted). Il s'agit d'une agence indépendante, rattachée au ministère de l'Éducation Nationale. Elle est chargée de l'enregistrement des structures d'accueil et, par ailleurs, du contrôle et de l'évaluation des EAJE, ainsi que des établissements d'enseignement primaire et secondaire.

Les assistantes maternelles (*childminder*) peuvent choisir de s'inscrire auprès d'une agence d'assistantes maternelles, qui se charge des démarches administratives, de l'enregistrement, de la recherche de familles et d'un soutien à l'exercice d'activité. Elles peuvent aussi exercer de façon indépendante.

Les demandes d'enregistrement font l'objet d'une vérification par le *Disclosure and Barring Service* (DBS), d'un entretien ainsi que d'une inspection par l'Ofsted.

Il existe deux registres d'inscription :



**Royaume-Uni :**

- Le registre de la petite enfance, *Early Years Register* pour enregistrer les structures et professionnels qui s'occupent d'enfants âgés de 5 ans et moins ;
- Le registre de la garde d'enfants, *Childcare Register*, pour enregistrer les structures et professionnels qui s'occupent d'enfants âgés de 5 à 7 ans.

Les autorités locales ont par ailleurs la responsabilité de s'assurer que le nombre de places en EAJE sur leur territoire est suffisant au regard de la demande existante. Dans ce cadre, ils sont responsables du financement d'heures gratuites de prise en charge, sous conditions de ressources des familles, pour les enfants de deux et trois ans.

**Nombre d'établissements et de places (et évolution sur les 5 dernières années) :**

Il y avait 65 600 prestataires enregistrés auprès de l'Ofsted au 31 août 2022, soit une baisse de près de 15% par rapport au 31 août 2019, où l'on dénombrait 76 200 prestataires enregistrés, confirmant une tendance engagée depuis le début des années 2010 (voir graphique 2)<sup>2</sup>. Le déclin du nombre de prestataires est largement le fait des *childminders*, dont le nombre diminue régulièrement depuis une décennie. Le graphique ci-dessous la ventilation des prestataires par type d'accueil. Pour un tableau complet, il convient d'y ajouter les 11 000 établissements scolaires qui disposent d'une crèche pour les enfants âgés de 3 à 4 ans (correspondant en France à la petite section de maternelle).

**Graphique 1 – Nombre de prestataires d'accueil du jeune enfant enregistrés au 31/8/2022, par type de structure**



Source : Ofsted

**Graphique 2 – Démarrages et cessations d'activité dans le secteur de l'accueil du jeune enfant, 2015-2021**

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/statistics/childcare-providers-and-inspections-as-at-31-march-2021/main-findings-childcare-providers-and-inspections-as-at-31-march-2021>



Royaume-Uni :



Source : Ofsted

Pour ce qui est du nombre de places, un peu plus d'1,6 millions de places étaient offertes au 31 août 2022 (leur déclin est moins prononcé que celui du nombre de structures, les structures en activité ayant tendance à offrir davantage de places), ventilées de la façon suivante<sup>3</sup> :

- 1,1 millions de places en accueil collectif (0-4 ans) dont 2/3 de places en structures privées lucratives et 1/3 de places en structure associative
- 350 000 crèches en milieu scolaire (3-4 ans)
- 180 000 places auprès d'assistantes maternelles (*childminder*).

Au dernier recensement, la population estimée des jeunes enfants âgés de 0 à 4 ans au Royaume-Uni était de 3,78 millions, ce qui donne un ratio d'environ 41 places pour 100 enfants.

Quel est le statut des crèches (public communal/régional/national, associatif, privé commercial) ?

Pour mémoire, en termes de nature de l'accueil, le système britannique distingue quatre cas :

- **les assistantes maternelles, ou *childminders*** : personnes qui s'occupent d'un ou plusieurs enfants dans un domicile qui n'est pas celui de l'enfant. La majorité d'entre elles s'inscrivent au registre de l'EYR dans la mesure où les enfants dont elles ont la charge sont âgés de 0 à 5 ans ;
- **l'accueil d'enfants dans des locaux non domestiques** : ce terme recouvre les crèches dans des locaux professionnels, les petites sections de maternelle rattachées à une école publique ou privée, les clubs de vacances... Les structures sont généralement inscrites au EYR dans la mesure où elles accueillent des enfants de 0 à 5 ans ;
- **l'accueil d'enfants dans des locaux domestiques** : elle recouvre le cas, plus marginal, de structures d'accueil collectif du jeune enfant, gérées par quatre personnes ou plus, intervenant au domicile de l'un des responsables. Elles sont également inscrites à l'un des deux registres ;
- **la garde d'enfants à domicile** : personnes qui s'occupent d'enfants âgés de 0 à 18 ans entièrement ou principalement au domicile de l'enfant. Elles ne sont pas tenues de s'inscrire auprès de l'Ofsted, mais elles peuvent choisir de le faire sur la partie volontaire du Childcare Register (VCR).

Pour ce qui est de la structure juridique, si on laisse de côté les petites sections de maternelle en milieu scolaire, les places en établissements d'accueil sont offertes pour environ les 2/3 par des structures privées à but lucratif, et pour environ 1/3 par des structures associatives à but non lucratif. Les établissements gérés directement par les collectivités locales (*maintained nursery schools*) sont en revanche devenus marginaux, on en compte 400 sur l'ensemble du territoire.

<sup>3</sup> Les chiffres sont arrondis.



Royaume-Uni :

### Qui finance les crèches et dans quelle proportion ?

Le financement de l'accueil du jeune enfant repose majoritairement sur le budget des familles avant l'âge de deux ans, **aucun mécanisme de financement public direct n'intervenant pour la garde des enfants entre 0 et 2 ans.**

Le principal levier public de financement repose sur l'allocation aux familles d'heures d'accueil gratuites pour les enfants de 2 à 4 ans, selon un mécanisme qui prend en partie en compte les ressources du foyer. En janvier 2019, près de 150 000 enfants de 2 ans et 1,3 million d'enfants de 3 et 4 ans bénéficiaient de ces droits.<sup>4</sup>

Le tableau ci-dessous présente brièvement les conditions d'éligibilité aux heures gratuites :

Age de l'enfant	Nombre d'heures gratuites	Conditions d'éligibilité
Enfants de 2 à 3 ans	15 heures par semaine	Foyers allocataires des minima sociaux
Enfants de 3 à 4 ans	15 heures par semaine	Toutes les familles
Enfants de 3 à 4 ans	15 heures additionnelles de garde gratuite par semaine (soit 30h au total)	Familles dont les deux parents travaillent (un si famille monoparentale) et ont un revenu individuel compris entre 7 900€ et 100 000€ annuels. Inclut les travailleurs indépendants et les titulaires d'un contrat zéro heure.

**Les dépenses publiques pour l'accueil du jeune enfant s'élèvent à environ 3,7Mds£ au niveau national.** Elles prennent la forme d'enveloppes allouées par le ministère de l'Education<sup>5</sup> aux collectivités locales, qui financent ensuite les prestataires selon une clef de répartition en partie nationale, en partie locale.

**La formule actuelle de détermination des enveloppes financières allouées par l'Etat aux collectivités locales (l'Early Years National Funding Formula ou EYNFF)<sup>6</sup> a été introduite en avril 2017.** Elle repose sur un taux horaire de financement par enfant déterminé par l'application de la formule suivante: [taux de base (nombre d'heures gratuites à financer sur le territoire) + besoins additionnel (=besoins éducatifs spéciaux, horaires flexibles, ruralité...)] x ajustement territorial (prise en compte des coûts du foncier et des salaires sur les différents territoires).

La collectivité territoriale répartit ensuite l'enveloppe qui lui est allouée en deux tranches<sup>7</sup> :

- **un montant correspondant à 95% de l'enveloppe déléguée par l'Etat, que la collectivité a l'obligation d'allouer aux structures.** On y trouve le paiement des heures gratuites au taux horaire défini pour l'année (90% du total de cette enveloppe), ainsi que des financements additionnels liés à l'indice de déprivation de la zone où est implanté l'établissement, aux enjeux de ruralité (incitation à l'implantation de structures en zone rurale), à l'encouragement à la flexibilité des horaires (incitation financière pour que les établissements offrent des horaires adaptés aux métiers des parents), à la part d'enfant accueillis dont l'anglais n'est pas la langue maternelle, ainsi qu'au renforcement de la qualité de la structure (qualification du personnel)<sup>8</sup>. Ces financements sont à la discrétion de l'autorité locale, sauf celui lié à l'indice de déprivation, et ne peuvent pas dépasser 10% de l'enveloppe affectée aux établissements;

<sup>4</sup> <https://www.nao.org.uk/reports/early-years-visualisation/>

<sup>5</sup>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/718179/Early\\_education\\_and\\_childcare-statutory\\_guidance.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/718179/Early_education_and_childcare-statutory_guidance.pdf)

<sup>6</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/758271/EY\\_NFF\\_Operational\\_Guide\\_-\\_2019-20\\_Final.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/758271/EY_NFF_Operational_Guide_-_2019-20_Final.pdf)

<sup>7</sup> Il existe des nuances selon l'âge de l'enfant qui ne sont pas présentées ici.

<sup>8</sup> Des financements spécifiques peuvent s'ajouter si l'établissement accueille des enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux ou en situation de handicap (environ 650€ par an et par enfant). Il convient d'y ajouter, pour les enfants âgés de 3-4 ans dont les parents sont allocataires de minima sociaux, le Early Year Pupil Premium qui



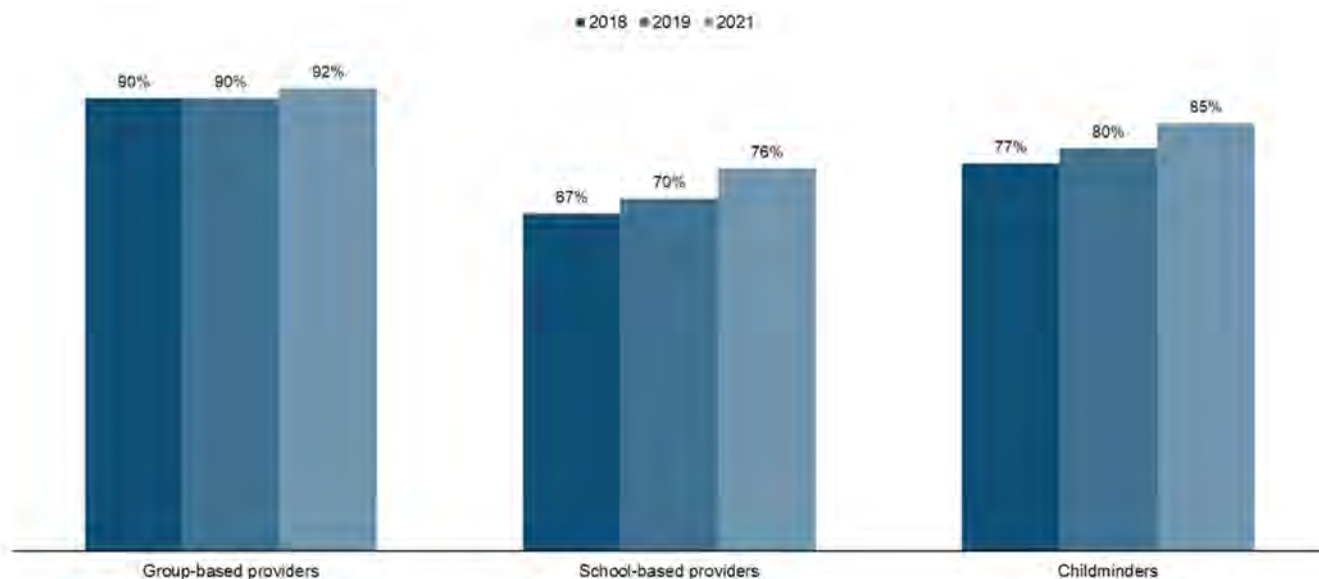
**Royaume-Uni :**

- **les 5% restants de l'enveloppe initiale**, que la collectivité locale peut décider d'affecter à des services fournis à son niveau (soutien aux besoins éducatifs spéciaux) ou pour de la réaffectation à d'autres besoins du jeune enfant.

La logique de ce dispositif est de s'assurer que l'essentiel du financement est bien alloué aux structures, et que le financement de la petite enfance soit distribué de manière équitable et transparente dans toute l'Angleterre. L'EYNFF vise également à empêcher les autorités locales de conserver de trop nombreux fonds ("top-slicing") et d'ainsi d'octroyer des taux de financement différents à différents types de prestataires, par exemple en finançant plus largement les établissements publics (écoles et crèches) que les prestataires privés, bénévoles et indépendants (par exemple, les assistantes maternelles et les crèches et écoles maternelles privées et bénévoles).

**La faiblesse du taux de prise en charge des heures gratuites (4,88£ actuellement, loin des coûts effectifs supportés par les structures, notamment dans les zones où le foncier est élevé)** fait toutefois que de nombreux prestataires privés soit refusent de prendre en charge des enfants dans le cadre de ce dispositif, soit demandent aux parents de payer la différence avec le taux horaire pratiqué par l'établissement. Le graphique ci-dessous présente la proportion d'établissements accueillant des enfants qui bénéficient des heures gratuites.

**Graphique 3 – Evolution du nombre d'établissements participant au dispositif d'heures gratuites, 2018-2021**



Source : Enquête sur les modes d'accueil du jeune enfant, 2021

**Quel est le reste à charge pour les parents ?**

La participation des parents au financement des modes d'accueil varie considérablement selon la structure concernée : selon une enquête menée en 2021 auprès de 1 700 structures d'accueil, 55% des ressources des établissements proviennent du budget des parents, variant de 69% en cas de recours à une assistante maternelle à 8% dans les crèches gérées en régie par les collectivités territoriales.

**Tableau 1 – Ventilation des ressources des établissements d'accueil**

permet aux établissements de recevoir jusqu'à 350£ par an et par enfant pour fournir des services additionnels (orthophonie par exemple).



Royaume-Uni :

Proportion of income in category	Private	Voluntary	Nursery class	MNS	Child-minders	All providers	All providers except child-minders
Parent-paid fees	47%	25%	11%	8%	69%	55%	32%
Free entitlement funding	43%	63%	75%	64%	18%	33%	55%
Other sources	11%	13%	14%	28%	12%	12%	12%
Total	100%	100%	100%	100 %	100%	100%	100%
Number of providers	535	454	207	55	394	1,669	1,275

Source: Survey of Childcare and Early Years Providers, 2021

Le coût moyen des différents modes de garde entre 0 et 4 ans (incluant les heures gratuites) est présenté dans les deux tableaux suivants.

**Tableau 2 – Coût moyen par région de 25 heures de garde hebdomadaire d'un enfant de moins de 3 ans (incluant les aides publiques pour les enfants de plus de 2 ans)**

**Table 1 - Price of 25 hours a week childcare for children aged under three at nurseries and childminders**

	Nursery		Childminder	
	Under two	Two	Under two	Two and over
Great Britain	£138.70	£133.69	£124.41	£122.03
England	£140.68	£135.28	£124.83	£122.33
Scotland	£108.62	£106.62	£119.17	£117.77
Wales	£125.73	£125.88	£118.99	£118.47
East Midlands	£133.16	£129.52	£115.73	£115.47
East of England	£153.08	£143.59	£129.61	£130.48
London, inner	£183.56	£173.98	£172.12	£173.27
London, outer	£155.19	£156.69	£148.51	£146.92
North East	£130.53	£129.29	£117.93	£115.31
North West	£129.74	£125.69	£110.24	£108.74
South East	£147.06	£143.10	£124.43	£122.60
South West	£133.40	£123.91	£130.69	£116.26
West Midlands	£137.14	£127.64	£114.34	£113.74
Yorkshire and Humberside	£122.17	£118.23	£110.39	£108.09

Source : Enquête sur les modes d'accueil du jeune enfant, 2021

**Tableau 3 – Coût moyen par région de 25 ou 50 heures hebdomadaires d'accueil en établissement d'un enfant de 3 à 4 ans**



Royaume-Uni :

**Table 3 - Price of 25 and 50 hours a week childcare for three and four year olds in nurseries in England**

	25 hours a week, including universal entitlement (paying for 10 hours)	50 hours a week, including extended entitlement (paying for 20 hours)
<b>England</b>	£54.10	£105.76
East Midlands	£50.49	£92.53
East of England	£57.11	£114.02
London, inner	£69.07	£141.74
London, outer	£70.74	£139.50
North East	£50.00	£96.17
North West	£49.28	£89.76
South East	£55.56	£112.71
South West	£48.04	£96.04
West Midlands	£49.52	£101.85
Yorkshire and Humberside	£48.49	£88.57

Source : Enquête sur les modes d'accueil du jeune enfant,

2021

**Tableau 4 – Coût moyen par région de 25 ou 50 heures hebdomadaires de garde d'un enfant de 3 à 4 ans par une assistante maternelle**

**Table 5 - Price of 25 and 50 hours a week childcare for three and four year olds with childminders in England**

	25 hours a week, including universal entitlement (paying for 10 hours)	50 hours a week, including extended entitlement (paying for 20 hours)
<b>England</b>	£48.67	£93.98
East Midlands	£48.80	£94.10
East of England	£46.69	£93.36
London, Inner	£47.33	£91.84
London, Outer	£47.65	£81.13
North East	£52.51	£104.40
North West	£69.24	£138.43
South East	£58.21	£115.66
South West	£45.29	£82.92
West Midlands	£43.20	£81.86
Yorkshire and the Humber	£48.59	£95.44

Source : Enquête sur les modes d'accueil du jeune

enfant, 2021

**Qui contrôle les crèches et à quelle fréquence ?**

L'Ofsted contrôle les prestataires de services d'accueil du jeune enfant<sup>9</sup> à partir de leur inscription sur les différents registres (cf. *supra*). Il mène pour ce faire des inspections, pendant lesquelles il s'assure que les structures répondent aux exigences en matière de protection et bien-être d'une part, et apprentissage et développement d'autre part. Le bilan des inspections est publié en ligne sur le site de l'Ofsted.

Les établissements sont généralement inspectés dans les 30 premiers mois de leur inscription, puis au moins une fois tous les 6 ans. Ils peuvent également faire l'objet d'une inspection en cas de signalement.

Les établissements peuvent obtenir l'une des notes suivantes :

Catégorie 1 – exceptionnel, auquel cas ils peuvent utiliser le logo "Ofsted outstanding provider".

Niveau 2 – bon

Catégorie 3 - à améliorer

Catégorie 4 – inadéquat, auquel cas ils seront à nouveau inspecté dans les 6 mois.

<sup>9</sup> <https://www.gov.uk/ofsted-inspection-childcare-provider>



**Royaume-Uni :**

L'Ofsted peut prendre des mesures (en cas de non-respect d'une exigence de l'*Early Years Foundation Stage*, ou EYFS, le cadre réglementaire définissant les besoins de l'enfant auxquels les prestataires doivent répondre) et/ou émettre un avis sur les exigences en matière de bien-être. Si un prestataire de garde d'enfant ne se conforme pas à un avis de l'Ofsted sur les exigences en matière d'EYFS à remplir, il se place en situation d'infraction.

**Quel est le taux d'encadrement ?**

Le tableau ci-dessous présente le taux d'encadrement et les qualifications requises en fonction de l'âge de l'enfant :

	0 - 2 ans	+ 2 ans	3 ans et +	
			Avec une personne ayant le statut d'enseignant qualifié (ou une certification de niveau VI) travaillant directement avec les enfants	Avec une personne ayant le statut d'enseignant qualifié (ou une certification de niveau VI) qui ne travaille pas directement avec les enfants
<b>Taux encadrement</b>	1 membre du personnel pour 3 enfants	1 membre du personnel pour 4 enfants	1 membre du personnel pour 13 enfants	1 membre du personnel pour 8 enfants
<b>Certification de niveau III</b>	1 membre du personnel au minimum	1 membre du personnel au minimum	1 membre du personnel au minimum	1 membre du personnel au minimum
<b>Certification de niveau II</b>	50 % du personnel au minimum	50 % du personnel au minimum	/	50 % du personnel au minimum
<b>Formation spécifique soins des bébés</b>	50 % du personnel au minimum	/	/	/

**Chaque enfant doit également se voir attribuer une "personne clé".** Les prestataires d'accueil doivent informer les parents et/ou les responsables d'enfants du nom de la personne clé et expliquer son rôle. Elle doit veiller à ce que l'apprentissage et les soins de chaque enfant soient adaptés à ses besoins individuels.

**Les exigences en matière de ratio et de qualification ci-dessus s'appliquent au nombre total de personnel disponible pour travailler directement avec les enfants.** Exceptionnellement, et lorsque la qualité des soins et la sécurité des enfants sont maintenues, des modifications des ratios peuvent être apportées. Pour les établissements collectifs offrant des soins de nuit, les ratios pertinents continuent de s'appliquer et au moins un membre du personnel doit être éveillé à tout moment.

**Pour les assistant(e) maternel(le), le ratio est d'une personne pour 6 enfants de moins de huit ans.** Sur ces six enfants, trois au maximum peuvent être de jeunes enfants, et il ne doit y avoir qu'un seul enfant âgé de moins d'un an. Si l'assistant(e) maternel(le) peut démontrer aux parents et/ou aux personnes en charge de l'enfant et aux inspecteurs de l'Ofsted ou à son agence d'assistance à l'enfance que les besoins individuels de tous les enfants sont satisfaits, des exceptions aux ratios habituels peuvent être faites, par exemple :

- lorsque les assistants maternels s'occupent de bébés de la même famille
- lorsqu'elles s'occupent de leur propre bébé





## Royaume-Uni :

- pour maintenir la continuité des soins

### Quelles sont les qualifications requises pour le personnel des crèches et dans quelle proportion ?

L'Ofsted qui enregistre les informations relatives à l'état civil et aux qualifications des éducateurs (ou de toute personne en contact avec les enfants) souhaitant travailler dans une crèche, vérifie également les antécédents judiciaires des salariés (sur la base des documents que les fournisseurs doivent demander aux candidats).<sup>10</sup>

**En termes de qualifications, le coordinateur de l'équipe éducative doit détenir une certification de niveau III minimum** (équivalent du Baccalauréat technologique, professionnel ou du Brevet technique) et justifier d'un minimum de deux années d'expérience auprès de jeunes enfants ou dans un autre domaine approprié.

Au moins la moitié des autres membres du personnel doit être titulaire d'une certification de niveau II minimum (équivalent du Brevet des Collèges).

**Les prestataires de garde d'enfants doivent vérifier de manière approfondie les casiers judiciaires et les listes d'exclusions de chaque personne âgée de plus de 16 ans, qu'elle travaille directement avec les enfants ou qu'elle vive dans les locaux dans laquelle l'accueil des enfants est assuré.** Une vérification supplémentaire du casier judiciaire (ou des vérifications si plus d'un pays) doit également être effectuée pour toute personne ayant vécu ou travaillé à l'étranger.

Les prestataires doivent s'assurer que tous les membres du personnel reçoivent une formation initiale, qui inclut des informations sur les procédures d'évacuation d'urgence, la protection de l'enfance et les questions de santé et de sécurité, pour les aider à comprendre leurs rôles et responsabilités.

Les assistants maternels doivent avoir suivi une formation qui les aide à comprendre et à mettre en œuvre l'EYFS avant de pouvoir s'inscrire auprès de l'Ofsted ou d'une agence d'assistants maternels.

**Au moins une personne titulaire d'un certificat de premiers secours pédiatriques (PFA) en cours de validité doit être présente dans les locaux et disponible à tout moment lorsque des enfants sont présents, et doit accompagner les enfants lors des sorties.** Le certificat doit correspondre à un cours complet conforme aux critères énoncés à l'annexe A. Les personnes chargées de la garde d'enfants, ainsi que tout assistant susceptible de s'occuper seul des enfants pendant un certain temps, doivent être titulaires d'un certificat de premiers secours pédiatriques complet et à jour.

La formation de PFA doit être renouvelée tous les trois ans et être adaptée aux travailleurs s'occupant de jeunes enfants et, le cas échéant, de bébés.

### Existe-t-il des référentiels qualité ?

**Les normes spécifiques aux établissements d'accueil des jeunes enfants sont rassemblées dans un document intitulé *Statutory framework for the early years foundation stage***<sup>11</sup> qui fixe les critères que doivent remplir tous les « *early years providers* » afin d'assurer la sécurité, la santé, le développement et l'apprentissage des enfants.

L'Ofsted et les services d'inspection des écoles indépendantes tiennent donc compte du *Early Years Foundation Stage (EYFS)* lors de leurs inspections et rendent compte de la qualité et des normes de l'offre de garde d'enfants. L'Ofsted publie les rapports d'inspection sur [www.gov.uk/ofsted](http://www.gov.uk/ofsted).

### Le risque de maltraitance : prévention, alerte, traitement des signalements

**Le cadre statuaire des EYFS prévoit des exigences en matière de protection (*safeguarding*) des enfants**, précisées également dans les directives gouvernementales "[Working Together to Safeguard Children](#)" et les "[Prevent duty guidance for England and Wales](#)". Les écoles ne sont pas tenues d'avoir des politiques distinctes pour couvrir les exigences de l'EYFS si ces exigences sont déjà satisfaites par une politique existante. Une grande partie des missions des encadrants d'une structure concerne le "*safeguarding*" : ils doivent être attentifs à toute question préoccupante dans la vie de l'enfant, au sein de l'établissement, à la maison ou ailleurs. **Les politiques et**

<sup>10</sup> <https://www.gov.uk/guidance/apply-for-registration-as-a-childrens-social-care-provider-or-manager>

<sup>11</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/974907/EYFS\\_framework\\_-\\_March\\_2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974907/EYFS_framework_-_March_2021.pdf)



## Royaume-Uni :

procédures de *safeguarding* mises en place doivent être conformes aux directives et procédures mises en place de façon au niveau local au sein des *Local safeguarding partnerships (LSP)*, des réunions locales au cours desquelles les différents acteurs des politiques de l'enfance d'un territoire se réunissent pour identifier les besoins de *safeguarding* de leur communauté et cherchent à y répondre ensemble. Ces politiques et procédures doivent inclure une explication des mesures à prendre en cas d'inquiétude concernant un enfant et en cas d'allégation contre un membre du personnel, et couvrir la question de l'utilisation des téléphones portables et des caméras de surveillance dans l'établissement.

**Un encadrant doit être désigné pour assumer la responsabilité principale de la protection des enfants dans chaque établissement.** Dans le cas des assistantes maternelles, celles-ci doivent assumer la responsabilité elles-mêmes. L'encadrant principal est responsable de la liaison avec les services de l'enfance de l'autorité locale et avec le LSP. Il doit fournir un soutien, des conseils et une orientation en matière de *safeguarding*, ainsi que répondre aux questions spécifiques qui se posent, dès lors que autre membre du personnel en fait la demande. Il doit suivre un cours de formation à la protection de l'enfance qui lui permet d'identifier, de comprendre et de répondre de manière appropriée aux signes d'abus et de négligence possibles.

Les prestataires d'accueil doivent également former l'ensemble du personnel à la compréhension de leur politique et de leurs procédures de sauvegarde, et s'assurer que tout le personnel possède des connaissances actualisées sur ces questions.

En matière de signalement, les prestataires doivent également informer l'Ofsted ou les services locaux de l'aide à l'enfance de toute allégation de préjudice grave ou de maltraitance par toute personne vivant, travaillant ou s'occupant d'enfants dans les locaux. Ces notifications doivent être faites dès que possible, au plus tard dans les 14 jours suivant les allégations. Un prestataire agréé qui, sans excuse raisonnable, ne se conforme pas à cette exigence, commet une infraction.

Les prestataires doivent enfin assumer leurs responsabilités en vertu de la loi de 2006 sur la protection des groupes vulnérables (*Safeguarding Vulnerable Groups Act 2006*), qui comprend l'obligation de saisir le Disclosure and Barring Service lorsqu'un membre du personnel est licencié (ou l'aurait été si la personne n'avait pas d'abord quitté l'établissement) parce qu'il a fait du mal à un enfant ou l'a mis en danger.

### Politique d'amélioration continue de la qualité

La stratégie 2022-27 de l'Ofsted<sup>12</sup> entend améliorer de la qualité du programme d'apprentissage et de développement de la petite enfance par la formation des inspecteurs. C'est un point de départ important, car il existe actuellement un manque de cohérence considérable entre les inspections de la petite enfance, tant dans les établissements agréés que dans les écoles. L'Ofsted a pour objectif de développer une formation spécialisée sur l'éducation de la petite enfance pour son personnel afin d'améliorer la compréhension de ce qu'est qu'une éducation de la petite enfance de « haute qualité ».

### Approche éducative ou sanitaire

Il existe une différence assez nette entre l'accueil des enfants jusqu'à trois ans inclus, et l'accueil des enfants de 3-4 ans, correspondant à la petite section de maternelle en France. L'accueil préscolaire au Royaume-Uni a trois buts majeurs :

- planifier l'apprentissage et le développement de chaque enfant,
- s'assurer de la protection des enfants et de leur bien être en travaillant en partenariat avec les parents et/ou les responsables d'enfants,
- lutter pour l'égalité des chances et contre la discrimination, en veillant à ce que chaque enfant soit inclus et soutenu.

En matière d'apprentissage et de développement, l'EYFS exige des établissements qu'ils :

- **offrent des programmes éducatifs couvrant les sept domaines d'apprentissage et de développement** (la communication et le langage, le développement physique, le développement personnel, social et émotionnel, l'alphabétisation, les mathématiques, la compréhension du monde, les arts expressifs et le design)
- **remplissent les objectifs d'apprentissage précoce**, correspondant aux connaissances, compétences et compréhension que tous les jeunes enfants devraient avoir acquis à l'entrée en *Reception Year* (moyenne section de maternelle)

<sup>12</sup>[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1070946/Ofsted\\_Strategy\\_2022\\_2027.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1070946/Ofsted_Strategy_2022_2027.pdf)



**Royaume-Uni :**

- **respectent les exigences en matière d'évaluation** (quand et comment les praticiens doivent évaluer les résultats des enfants, et quand et comment ils doivent discuter des progrès des enfants avec les parents et/ou les personnes en charge).

## **Annex A: Criteria for effective Paediatric First Aid (PFA) training**

1. Training is designed for workers caring for young children in the absence of their parents and is appropriate to the age of the children being cared for.
2. Following training an assessment of competence leads to the award of a certificate.
3. The certificate must be renewed every three years.
4. Adequate resuscitation and other equipment including baby and junior models must be provided, so that all trainees are able to practice and demonstrate techniques.
5. The **emergency PFA** course should be undertaken face-to-face<sup>71</sup> and last for a minimum of 6 hours (excluding breaks) and cover the following areas:
  - Be able to assess an emergency situation and prioritise what action to take
  - Help a baby or child who is unresponsive and breathing normally
  - Help a baby or child who is unresponsive and not breathing normally
  - Help a baby or child who is having a seizure
  - Help a baby or child who is choking
  - Help a baby or child who is bleeding
  - Help a baby or child who is suffering from shock caused by severe blood loss (hypovolemic shock)
6. The **full PFA** course should last for a minimum of 12 hours (excluding breaks) and cover the elements listed below in addition to the areas set out in paragraph 5 (the emergency PFA training elements outlined in paragraph 5 should be delivered face to face).
  - Help a baby or child who is suffering from anaphylactic shock
  - Help a baby or child who has had an electric shock
  - Help a baby or child who has burns or scalds
  - Help a baby or child who has a suspected fracture
  - Help a baby or child with head, neck or back injuries
  - Help a baby or child who is suspected of being poisoned
  - Help a baby or child with a foreign body in eyes, ears or nose
  - Help a baby or child with an eye injury
  - Help a baby or child with a bite or sting
  - Help a baby or child who is suffering from the effects of extreme heat or cold
  - Help a baby or child having: a diabetic emergency; an asthma attack; an allergic reaction; meningitis; and/or febrile convulsions
  - Understand the role and responsibilities of the paediatric first aider (including appropriate contents of a first aid box and the need for recording accidents and incidents)
7. Providers should consider whether paediatric first aiders need to undertake annual refresher training, during any three year certification period to help maintain basic skills and keep up to date with any changes to PFA procedures.

[Retour au sommaire](#)



PIECE-JOINTE 3 : CNAF - Restitution des résultats  
de l'enquête nationale « pénurie de professionnels  
en établissements d'accueil du jeune enfant »

A l'attention des membres du Comité de filière « Petite enfance »

**Objet : Restitution des résultats de l'enquête nationale « pénurie de professionnels en établissements d'accueil du jeune enfant »**

---

### Synthèse des résultats

L'enquête porte sur 15 986 crèches collectives offrant 411 959 places d'accueil.

48,6% des crèches collectives déclarent un manque de personnel auprès d'enfants. 8 908 postes auprès d'enfants sont déclarés durablement vacants ou non remplacés à la date du 1<sup>er</sup> avril 2022, soit entre 6,5% et 8,6% de l'effectif total de professionnel auprès d'enfants.

Le niveau d'exposition des départements aux difficultés de recrutement (rapporté au nombre de places agréées) varie d'un facteur de 1 à 9. La région Ile-de-France, qui compte le plus de places, concentre 41% du total des postes auprès d'enfants vacants. Les territoires des départements de 1<sup>ère</sup> couronne parisienne, de Paris, du Rhône et de la Guyane apparaissent particulièrement exposés au phénomène de pénurie de personnels auprès d'enfants, dans des proportions de 30 à 60% supérieures au reste du territoire national. Les Eaje situés en-dehors des métropoles rencontrent 25% de difficultés de personnels en moins.

9 512 places sont durablement fermées ou inoccupées à cause d'une difficulté de recrutement, soit 2,3% du total des places recensées dans le cadre de cette enquête. La part des places fermées étant significativement moins élevée que la proportion de postes vacants, un certain nombre d'Eaje fonctionnent avec des effectifs en tension.

La difficulté de fonctionnement qui en découle est majorée par le nombre de postes de direction manquants : plus d'1 crèche sur 10 en moyenne est concernée par ce phénomène. Au total, 1 623 postes de direction sont déclarés découverts.



Les modes d'accueil du jeune enfant font face à des tensions de personnels qui pèsent sur les conditions de travail des professionnels et conduisent sur certains territoires à des réductions de l'offre proposée aux familles. Si ce constat est récurrent aussi bien de la part des acteurs de l'accueil collectif que des professionnels de l'accueil individuel, l'ampleur et les caractéristiques du phénomène n'ont pas fait l'objet de travaux récents chiffrés d'évaluation pour le secteur des établissements d'accueil du jeune enfant (Eaje).

Pour documenter cette problématique, la Cnaf a conduit une enquête auprès de l'ensemble des crèches en avril 2022 à la demande du Comité de filière « Petite enfance ». L'objectif est double : mesurer l'ampleur des pénuries de personnel et leurs conséquences sur le nombre de places fermées.

Avec un taux de réponses exploitables de 51,1%, les résultats permettent de donner une photographie représentative au niveau national, régional et départemental des difficultés de recrutement rencontrées par les gestionnaires d'Eaje et de leurs effets sur l'offre d'accueil.

Les résultats renseignent les membres du comité de filière, le Gouvernement, la branche Famille et l'ensemble des acteurs du secteur de l'accueil collectif sur les tensions éprouvées au 1<sup>er</sup> semestre 2022 dans les Eaje.

Les résultats portent sur les postes manquants (1) et les places fermées (2) dans les crèches collectives. Compte tenu des spécificités des accueils familiaux, les résultats les concernant sont traités de manière séparée (3).

#### **Encadré 1. Méthode d'élaboration et de passation du questionnaire**

Un questionnaire en ligne d'une dizaine de questions a été adressé aux Eaje, au moyen d'un lien unique envoyé par mail. Tous les Eaje, quel que soit leur mode de financement (en Paje ou via la Psu) ont été interrogés.

16 449 Eaje en activité, offrant 432 005 places d'accueil collectif ou familial, ont été ciblés par l'enquête à partir des bases de données dont disposent les Caf.

Pour faciliter des réponses consolidées pour les gestionnaires de taille importante, 141 gestionnaires multi-sites ont été interrogés au moyen d'un questionnaire unique par département pour l'ensemble des structures dont ils assurent la gestion.

Les têtes de réseau nationales du secteur et membres du Comité de filière ont joué un rôle prépondérant dans la réalisation et la promotion de l'enquête auprès de leurs réseaux respectifs :

- participation à la consultation sur le contenu du questionnaire ;
- relais d'information et promotion de la démarche auprès de leurs réseaux respectifs et relances coordonnées avec la Cnaf ;
- remontée des questions récurrentes vers la Cnaf et redirection des Eaje vers la page dédiée sur le site caf.fr.

Le questionnaire a été ouvert du 31 mars au 16 mai 2022. La situation sur les postes « découverts » et les places fermées est évaluée au 1<sup>er</sup> avril 2022.

Le questionnaire, le calendrier de passation et les modalités d'association des partenaires têtes de réseaux figurent en annexe 1.

## Encadré 2. Taux de réponse et méthode de redressement

Le taux de réponse brut à l'enquête est de 59,7% pour les crèches collectives. Néanmoins, après analyse de la cohérence des réponses, le taux de réponse de qualité est de 51,1% (8 176 Eaje), représentant 58% des places d'accueil (411 959 places).

Le tableau ci-dessous compare le taux de réponse de qualité à la population générale selon le type de gestionnaire et de financement.

**Tableau 1. Nombre et part des Eaje interrogés et avec réponse de qualité selon le type de gestionnaire et le mode de financement**

	Ensemble des Eaje interrogés	Part dans l'ensemble des Eaje interrogés	Eaje avec une réponse de qualité	Part dans l'ensemble des Eaje avec réponse de qualité
<b>Psu - public</b>	6 582	41%	4 158	51%
<b>Psu - privé à but non lucratif</b>	3 405	21%	2 036	25%
<b>Psu - privé du secteur marchand</b>	1 221	8%	479	6%
<b>Paje - public</b>	60	0,4%	36	0,4%
<b>Paje - privé à but non lucratif</b>	466	3%	265	3%
<b>Paje - privé du secteur marchand</b>	4 252	27%	1 202	15%
<b>Total</b>	<b>15 986</b>	<b>100%</b>	<b>8 176</b>	<b>100%</b>

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

La méthode de redressement, permettant d'assurer une représentativité des réponses au niveau départemental, s'appuie sur trois critères : le type de gestion (public, privé à but non lucratif, privé du secteur marchand), le type de financement (Paje ou Psu) et le territoire d'implantation de la structure (métropoles d'Ile de France, métropoles, hors métropole).

L'annexe 2 détaille la méthode de sélection des réponses de qualité et la méthode de redressement pour garantir des analyses représentatives au niveau départemental.

### 1. Les postes « découverts » dans les crèches collectives

Les « postes découverts » (ou dits « vacants » ou « inoccupés ») comprennent les postes vacants depuis 3 mois ou plus et les absences longues et non-remplacées depuis plus de 3 mois faute de candidats, recensés par les gestionnaires à la date du



1<sup>er</sup> avril 2022. Les absences de courte durée, en lien avec l'épidémie de Covid-19 par exemple, ne sont pas recensées. Les postes durablement occupés par des professionnels dits « volants » ou intérimaires ne sont pas considérés comme « découverts » dans le cadre de cette enquête.

L'analyse ci-dessous porte sur les postes vacants auprès d'enfants (1.1.) et sur les postes de direction (1.2.).

**1.1. A 1<sup>er</sup> avril 2022, 8 908 postes auprès d'enfants sont vacants depuis au moins 3 mois, soit un manque de 21,62 Etp pour 1 000 places agréées**

48,6% des Eaje déclarent qu'ils ont des postes vacants depuis au moins 3 mois au 1<sup>er</sup> avril 2022. Dans ces établissements, le nombre de postes auprès d'enfants découverts s'élève à 8 908 équivalents temps plein (Etp).

**Tableau 2. Nombre d'Etp auprès d'enfants découverts depuis trois mois ou plus au 1<sup>er</sup> avril 2022 en crèche collective**

<b>Total *</b>	<b>dont Eje</b>	<b>dont infirmier ou puériculteur</b>	<b>dont auxiliaire de puériculture</b>	<b>dont autres</b>
<b>8 908</b>	1 550	334	3 972	1 516

\* Certains gestionnaires ont saisi le nombre d'Etp découverts au global, sans détailler par type de poste, ce qui explique l'écart entre le total d'Etp vacants et la ventilation par poste.

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

Au minimum 45% des besoins de recrutement concernent des postes d'auxiliaires de puériculture et 17% concernent des postes d'éducateurs de jeunes enfants.

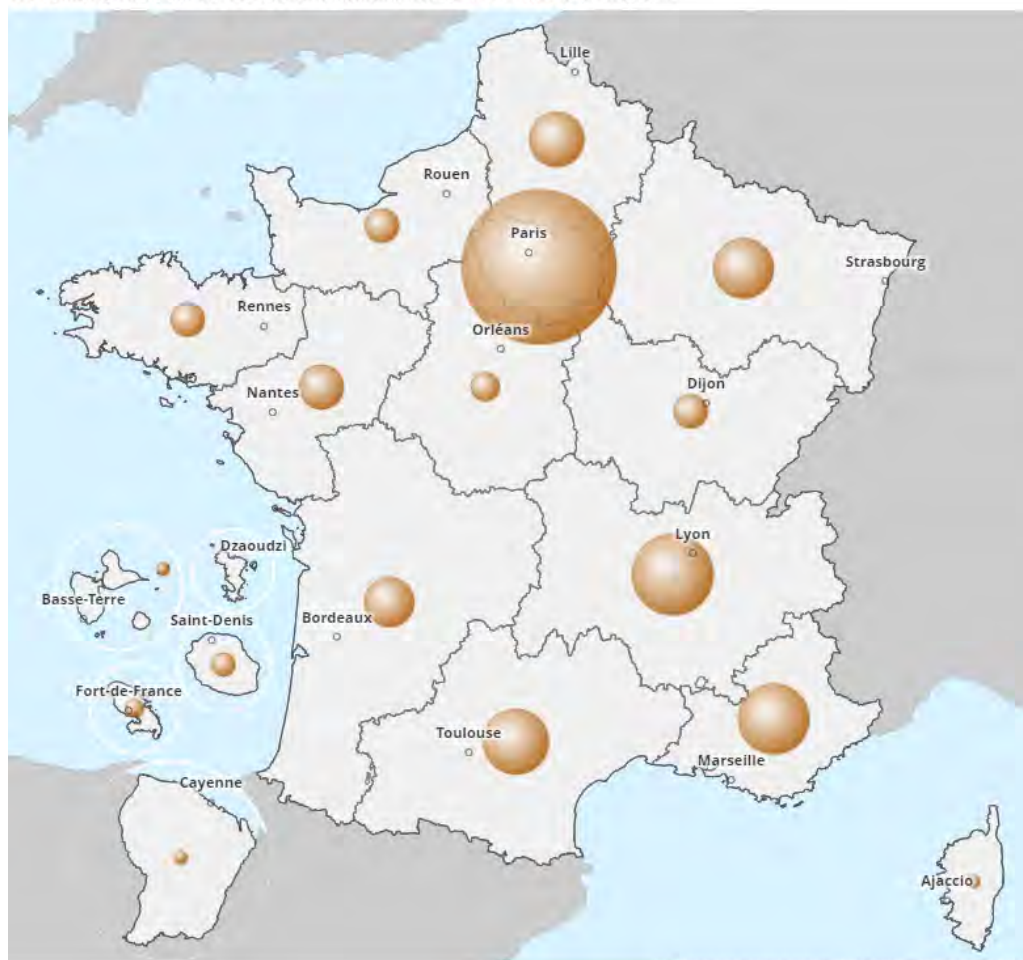
L'effectif total auprès d'enfants des Eaje visés par l'enquête n'est pas connu précisément. Selon la taille des structures, leur amplitude horaire et le mode de gestion, l'effectif théorique auprès d'enfants varie généralement de 3 à 4 places par Etp.

Selon ces hypothèses, l'effectif total placé auprès d'enfants dans les Eaje visés par l'enquête et offrant 411 959 places d'accueil est évalué entre 103 000 et 137 000 Etp. Ainsi, on estime que le nombre de postes « vacants » auprès d'enfants (8 908 Etp) représente entre 6,5% et 8,6% du total de l'effectif cible.


La région Ile-de-France, qui compte le plus de places en Eaje (124 768 places recensées dans le cadre de cette enquête, soit 30% du total) concentre le plus de postes découverts auprès d'enfants : 3 639 Etp, soit 41% du total des postes auprès d'enfants vacants.

## Carte 1. Nombre d'Etp auprès d'enfants découverts depuis trois mois ou plus au 1<sup>er</sup> avril 2022 en crèche collective par région

Nb Etp manquants (Données APRES redressement) - Source : Cnaf - Enquête pénurie de personnel



© Observatoire des territoires, ANCT 2021 - IGN Admin Express

 = 404 Etp auprès d'enfants

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022.

En complément du volume de postes vacants qui renseigne sur le besoin de recrutement immédiat, le niveau d'exposition d'un territoire ou d'une catégorie d'Eaje aux difficultés de recrutement peut se mesurer en rapportant le nombre d'Etp découverts à la capacité d'accueil des Eaje.

Rapporté à la capacité d'accueil des Eaje au global, le nombre d'Etp manquants auprès d'enfants s'élève à 21,62 Etp pour 1 000 places agréées. Il est le plus élevé au sein de la catégorie des micro-crèches (23,71 Etp manquant). Au sein des crèches de 40 places et plus, 1 poste manque auprès d'enfant minimum par crèche en moyenne.

**Tableau 3. Nombre d'Etp auprès d'enfants découverts depuis trois mois ou plus au 1<sup>er</sup> avril 2022 en crèche collective selon la taille des établissements**

	<b>Etp auprès d'enfants découverts depuis trois mois ou plus</b>	<b>Nombre de places des Eaje</b>	<b>Nb Etp manquant par place pour 1 000 places</b>	<b>Nombre d'Eaje</b>	<b>Nb Etp manquant par Eaje</b>
<b>GLOBAL</b>	<b>8 908</b>	<b>411 959</b>	<b>21,62</b>	<b>15 986</b>	<b>0,56</b>
1 - 12 places	1 432	60 421	23,71	5 907	0,24
13 - 24 places	1 266	67 653	18,71	3 541	0,36
25 - 39 places	1 815	89 167	20,35	2 900	0,63
40 - 59 places	2 878	124 295	23,15	2 616	1,10
Plus de 60 places	1 518	70 423	21,55	1 022	1,48

\* pour les questionnaires multi-sites, le nombre moyen de places est utilisé

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022.

Le niveau d'exposition des départements aux difficultés de recrutement rapporté au nombre de places agréées varie de 1 à 9 : de 4 Etp manquants auprès d'enfants pour 1 000 places en Corrèze à 36 Etp pour 1 000 places au sein des 3 départements de 1<sup>ère</sup> couronne parisienne (respectivement 34, 36 et 37 Etp manquants pour 1 000 places dans le Val-de-Marne, dans les Hauts-de-Seine et en Seine-Saint-Denis). Les départements du Rhône, les territoires de Paris et de la Guyane apparaissent également très exposés avec autour de 30 Etp vacants pour 1 000 places.

Agrégé au niveau régional (cf. tableau 4 ci-dessous), les résultats sont plus homogènes et varient de 1 à 2 : de 14 Etp manquants pour 1 000 places en Bretagne à 29 Etp manquants en Ile-de-France.

Enfin, le niveau d'exposition des Eaje aux difficultés de recrutement est fortement marqué par le fait d'être implanté dans une agglomération de type métropole<sup>1</sup> : hors métropole, on recense 16 Etp manquant pour 1000 places en Eaje Psu. Les Eaje hors métropoles sont ainsi 25% moins exposés aux difficultés de recrutement que la moyenne nationale des crèches collectives.

Le détail par département du nombre de postes vacants, total et rapporté à la capacité d'accueil des territoires figure en annexe 3.

## **1.2. Au 1<sup>er</sup> avril 2022, 1 623 postes de direction sont vacants**

Le nombre de postes de direction découverts s'élève à 1 623 Etp, soit plus d'1 Etp découvert pour 10 Eaje en fonctionnement en moyenne. Le niveau d'exposition des régions aux difficultés de recrutement des postes de direction rapporté à la capacité d'accueil du territoire varie de 1 à 2 en France métropolitaine, de 2,6 Etp pour 1 000 places en Nouvelle-Aquitaine à 4,9 Etp manquants dans les Hauts-de-France. En outre-mer, la Guyane (8 Etp manquants pour 1 000 places) et la Guadeloupe (4,8 Etp manquants) apparaissent particulièrement exposées.

<sup>1</sup> Les métropoles sont les suivantes : Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Clermont-Auvergne Métropole, Dijon Métropole, Grenoble Alpes Métropole, Métropole Européenne de Lille, Métropole de Lyon, Métropole d'Aix-Marseille-Provence, Metz Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Métropole Nice Côte d'Azur, Orléans Métropole, Métropole du Grand Paris, Rennes Métropole, Métropole Rouen Normandie, Saint Etienne Métropole, Strasbourg Eurométropole, Toulouse Métropole, Métropole Toulon-Provence-Méditerranée, Tours Métropole Val de Loire

Le détail du nombre de postes de direction vacants figure ci-dessous par région, et en annexe 3 par département.

**Tableau 4. Nombre d'Etp auprès d'enfants et de direction découverts depuis trois mois ou plus au 1<sup>er</sup> avril 2022 en crèche collective par région**

Région	Pénurie sur l'offre existante				Etp supplémentaires à créer (réforme)	
	Etp auprès d'enfants découverts depuis 3 mois ou +	Nombre de places des Eaje	Nb Etp manquant pour 1000 places	Etp direction découverts depuis 3 mois ou +	éducateurs de jeunes enfants à créer	infirmiers ou puériculteurs à créer
Guadeloupe	46	2 312	20,0	11	6,3	4,5
Martinique	72	2 956	24,2	9	7,0	3,0
Guyane	41	1 369	30,2	11	7,0	8,2
La Réunion	89	6 561	13,6	27	5,2	8,5
Île-de-France	3639	124 768	29,2	527	144,7	164,8
Centre-Val de Loire	155	10 449	14,8	38	21,2	20,8
Bourgogne-Franche-Comté	222	11 520	19,3	35	30,0	12,8
Normandie	208	13 151	15,8	55	24,2	24,6
Hauts-de-France	505	24 275	20,8	119	43,8	62,0
Grand Est	545	31 409	17,4	131	50,3	55,8
Pays de la Loire	302	17 431	17,3	58	25,7	45,4
Bretagne	172	11 936	14,4	42	14,7	23,2
Nouvelle-Aquitaine	411	26 917	15,3	70	29,7	53,8
Occitanie	661	36 022	18,4	127	50,7	45,6
Auvergne-Rhône-Alpes	1057	49 631	21,3	231	106,6	94,1
Provence-Alpes-Côte d'Azur	752	39 521	19,0	124	77,6	72,2
Corse	31	1 731	18,0	7	6,5	0,2

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

### Encadré 3. Besoins de recrutement liés à la réforme des modes d'accueil

La réforme des modes d'accueil du jeune enfant conduite en 2021 introduit des évolutions de nature à modifier les effectifs d'encadrement, en particulier s'agissant des personnels diplômés éducateurs de jeunes enfants et infirmières puéricultrices.

63% des répondants à l'enquête identifient au moins partiellement les impacts de la réforme des modes d'accueil en termes de recrutements potentiels d'éducateurs de jeunes enfants ou d'infirmières puéricultrices à compter de septembre 2022.

Les besoins nouveaux de recrutement à compter de septembre 2022 sont évalués à 651 Etp d'éducateurs de jeunes enfants et 700 Etp d'infirmières puéricultrices. Le détail des besoins nouveaux de recrutement par département et par région figure en annexe 3.

## 2. Au 1<sup>er</sup> avril 2022, volume de places d'accueil collectif fermées

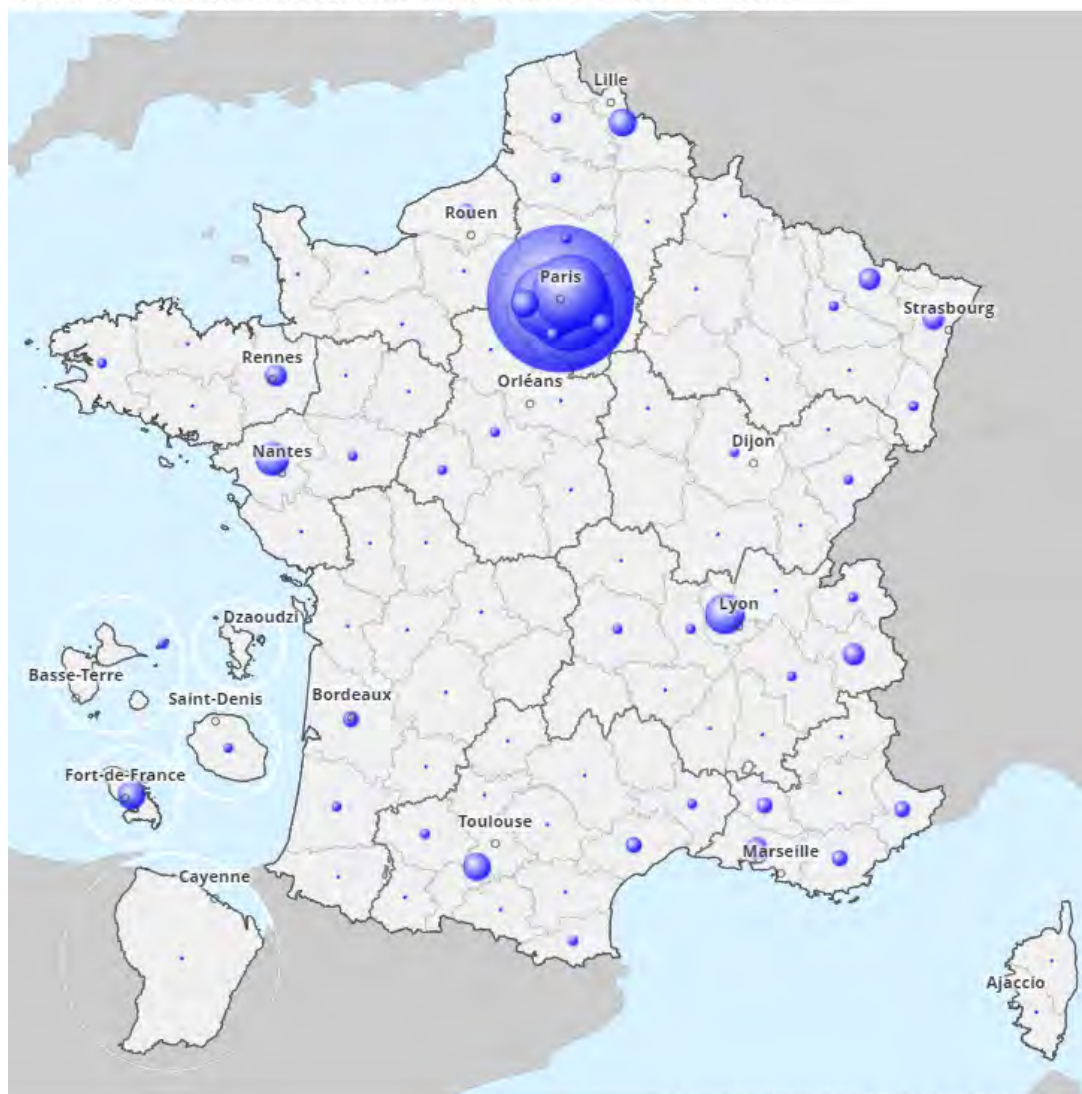
Le nombre de places fermées recensées par les gestionnaires sont les places durablement fermées ou inoccupées du fait d'une réduction de capacité liée à un


manque de personnel. Il s'agit des places non attribuées pour une période longue, et non de places très ponctuellement fermées, par exemple liées aux absences dues à l'épidémie de Covid-19.

Le nombre de places durablement fermées s'élève à 9 512 places au 1<sup>er</sup> avril 2022, soit 2,3% du total des places recensées dans le cadre de cette enquête. Il s'agit d'un phénomène particulièrement concentré : 3 gestionnaires<sup>2</sup> concentrent 52,4% de l'ensemble des places fermées.

## Carte 2. Nombre de places en crèches collectives durablement fermées au 1<sup>er</sup> avril 2022 par département

Nb de places fermées (Données APRES redressement) - Source : Cnaf - Enquête pénurie de personnel



 = 568 places fermées

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

La région Ile-de-France, qui est le lieu d'implantation de 30% (124 768 places) des places visées par cette enquête, concentre 75% des fermetures pour cause de

<sup>2</sup> Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, Conseil départemental du Val-de-Marne, Ville de Paris

manque de personnel (7 171 places fermées). Le territoire de la commune de Paris, qui représente 9% (36 696 places) du total national des places d'accueil collectif en Eaje, concentre 39% des fermetures de places, et plus de la moitié des fermetures franciliennes avec 3 680 places fermées. Les 3 départements de 1<sup>ère</sup> couronne parisienne accueillent 12% (51 730 places) du total national des places et concentrent 34% des fermetures de places.

Le niveau d'exposition des Eaje au risque de fermeture de places varie d'un facteur de 1 à 6 selon la taille des Eaje. Les Eaje de plus de 40 places apparaissent particulièrement exposés avec plus de 2 places fermées par Eaje en moyenne. Le secteur des micro-crèches, rapporté à sa capacité d'accueil, ferme 3 fois moins de places que la moyenne de tous les Eaje.

**Tableau 5. Nombre de places en crèches collectives durablement fermées au 1<sup>er</sup> avril 2022 selon la taille des établissements**

	Nb places fermées	Nombre de places des Eaje	Nb places fermées pour 1000 places	Nombre d'Eaje	Nb places fermées par Eaje
<b>GLOBAL</b>	<b>9 512</b>	<b>411 959</b>	<b>23,09</b>	<b>15 986</b>	<b>0,60</b>
1 - 12 places	456	60 421	7,55	5 907	0,08
13 - 24 places	662	67 653	9,78	3 541	0,19
25 - 39 places	877	89 167	9,83	2 900	0,30
40 - 59 places	5 483	124 295	44,12	2 616	2,10
60 places et plus	2 034	70 423	28,88	1 022	1,99

\* pour les questionnaires multi-sites, le nombre moyen de places est utilisé

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

Le détail du nombre de places fermées par région et par département figure en annexe 4.

### **3. Résultats de l'enquête pour l'accueil familial**

#### **3.1. Niveau de réponse de qualité et redressement en accueil familial**

En 2020, le réseau des Caf recense 26 626 places en crèches familiales financées par la Psu (source : Recueil national des données des Caf pour 2020).

Dans le cadre de cette enquête, seules les places en crèches familiales « pures » ont été visées, dans le but de simplifier les questionnaires adressés aux gestionnaires. Les places d'accueil familial offertes par des Eaje multi-accueils proposant également de l'accueil collectif ne sont pas intégrées dans l'enquête.

20 046 places d'accueil familial ont été couvertes par l'enquête, par l'envoi de 463 questionnaires.

9 663 places ont fait l'objet d'une réponse de qualité, soit 48,2% du parc de places en crèches familiales.

Le nombre d'Eaje et leur distribution inégale sur les territoires ne rendent pas opportun un redressement national des données pour couvrir l'ensemble du parc des

crèches familiales. Les données présentées ci-dessous s'entendent donc brutes et non redressées, et représentent 48,2% du parc.

### 3.2. Volume de postes découverts en accueil familial

427 postes d'assistants maternels sont découverts à la date du 1<sup>er</sup> avril, soit 44 Etp manquants pour 1 000 places agréées.

**Tableau 6. Nombre d'Etp auprès d'enfants et de direction découverts depuis trois mois ou plus au 1<sup>er</sup> avril 2022 en crèche familiale**

Nombre de places en crèche familiale	Dont places des répondants	Etp auprès d'enfants découverts depuis 3 mois ou +	Nb Etp manquant pour 1000 places de répondants	Etp direction découverts depuis 3 mois ou +
20 046	9 663	427	44,2	35

Données brutes non redressées

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

Au regard des effectifs théoriques des crèches familiales prévus par leurs agréments initiaux, le nombre de postes découverts est certainement très supérieur, de nombreux établissements ayant réduit de fait la capacité d'accueil des Eaje depuis plusieurs années sans modifier la capacité théorique de la crèche. Les gestionnaires avaient consigné de ne recenser dans le cadre de cette enquête que les postes découverts faisant l'objet d'une campagne de recrutement active et récente.

Pour autant, le nombre d'Etp auprès d'enfants manquants pour 1000 places est deux fois supérieur en crèche familiale (44 Etp manquant pour 1000 places) qu'en crèche collective (22 Etp manquant pour 1000 places). Le phénomène de pénurie de personnel est ainsi installé dans le paysage des crèches familiales de façon manifestement plus profonde.

35 Etp de direction sont déclarés découverts, ce qui correspond en moyenne à un poste vacant dans 15% des établissements ayant répondu à l'enquête, soit un phénomène légèrement plus marqué qu'en crèche collective (en moyenne un Etp découvert dans 10% des établissements, cf. supra).

### 3.3. Volume de places d'accueil familial fermées

Le nombre de places fermées recensées par les gestionnaires sont les places durablement fermées ou inoccupées du fait d'une réduction de capacité liée à un manque de personnel. Il s'agit des places non attribuées pour un période longue, et non de places très ponctuellement fermées, par exemple liées aux absences dues à l'épidémie de Covid-19.

Le nombre de places (non redressé) durablement fermées s'élève à 1 170 places au 1<sup>er</sup> avril 2022, soit 12% du total des places ayant fait l'objet d'une réponse dans le cadre de cette enquête.

**Tableau 7. Nombre de places en crèches familiales durablement fermées au 1<sup>er</sup> avril 2022**

	<b>Nb places fermées</b>	<b>Nombre de places des Eaje</b>	<b>Nb places fermées pour 1000 places</b>	<b>Nombre d'Eaje</b>	<b>Nb places fermées par Eaje</b>
<b>Crèches familiales ayant répondu à l'enquête</b>	1 170	9 663	121,08	463	2,53

Données brutes non redressées

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

En crèche familiale, le nombre de places fermées par Etp vacant s'élève à 2,74. Ce mode d'accueil se révèle plus exposé aux fermetures de places en cas de difficultés de recrutement ; pour mémoire en accueil collectif le nombre de places fermées par Etp vacant s'élève à 1,07.



## **Annexe 1 – Contenu, modalités d'élaboration et de passation du questionnaire pour l'enquête nationale Cnaf « pénurie de professionnels en Eaje »**

Le questionnaire a été réalisé par la Cnaf en concertation avec les membres du comité de filière réunis au sein du groupe de travail « Remédier à la pénurie de professionnels ». Le message d'accompagnement explicitait que « les données recueillies [avaient] vocation à être diffusées anonymisées et agglomérées au comité de filière « Petite enfance » afin d'éclairer ses travaux pour lutter contre la pénurie des professionnels de la petite enfance, [que] ce recueil de données ne [constituait] en aucun cas un moyen de contrôle des normes d'encadrement et [que] les réponses au questionnaire ne [seraient] pas communiquées aux autorités locales d'agrément ».

Le fichier des Eaje interrogés a été constitué à partir de deux bases de données entretenues par le réseau des Caf :

- le fichier des Eaje financés par les Caf au titre de la Prestation de service unique (Psu), référencés au sein du système d'information du financement de l'action sociale des Caf ;
- la base de données des Eaje ayant sollicité une aide exceptionnelle de la branche Famille pendant la crise sanitaire depuis le 17 mars 2020. Cette base de données comprend également des Eaje financés par le Complément mode de garde (Cmg) de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

Les Eaje ciblés par l'enquête nationale sont ceux pour lesquels la Cnaf disposait d'une adresse email de contact au sein du fichier constitué par les deux bases de données mentionnées ci-dessus recollées.

Pour faciliter des réponses consolidées pour les gestionnaires de taille importante, 141 gestionnaires multi-sites ont été interrogés au moyen d'un questionnaire unique par département pour l'ensemble des structures dont ils assuraient la gestion dès lors que la Cnaf disposait d'un mail unique de contact et qu'ils assuraient la gestion de 10 Eaje ou plus financés par le même dispositif (Paje ou Psu) à l'échelle d'un département.

16 449 Eaje en activité, offrant 432 005 places, ont été ciblés par l'enquête par ces deux moyens combinés.

Le mail initial d'envoi a été adressé aux Eaje entre le 31 mars et le 6 avril 2022. Deux relances générales ont été effectuées par mail à partir du 12 puis du 28 avril. Des relances ciblées ont été réalisées en direction de gestionnaires multi-sites jusqu'au 9 mai. Le questionnaire en ligne a été fermé le 16 mai.

Les têtes de réseau nationales ont joué un rôle prépondérant dans la promotion de l'enquête auprès de leurs réseaux respectifs :

- relais d'information sur les travaux du comité de filière et l'enquête en particulier ;
- incitation à répondre, à vérifier les mails non lus ou redirigés vers les « indésirables » ;
- relances coordonnées avec les relances par mail effectuées par la Cnaf ;
- remontée des questions récurrentes vers la Cnaf et redirection des Eaje vers la page dédiée sur le site caf.fr.

**Ce questionnaire s'inscrit dans une démarche de recueil de données organisée par la Cnaf pour le compte du comité de filière « Petite Enfance » piloté par le Secrétaire d'Etat de l'Enfance et des Familles.**

En produisant une photographie la plus exhaustive possible du nombre de postes non-couverts par des professionnels de direction et auprès d'enfants, il doit permettre de mesurer, caractériser et localiser les manques de personnels en Eaje en vue de construire des réponses adaptées à la pénurie de personnels observée dans les structures.

Le questionnaire recense les postes de direction et auprès d'enfants non pourvus ou durablement non remplacés faute de candidat à la date du 1er avril 2022, et les conséquences de ces vacances de postes sur la capacité d'accueil de la crèche. Il identifie par ailleurs les conséquences de l'entrée en vigueur au 1er septembre 2022 de la nouvelle réglementation applicable aux modes d'accueil sur les effectifs d'Eje, d'infirmier ou de puériculteur.

L'exploitation des données sera d'autant plus riche que celles-ci seront fiables. Ce recueil de données ne constitue pas un moyen de contrôle des normes d'encadrement et les réponses au questionnaire ne sont pas communiquées aux autorités locales d'agrément.

Ces données n'ont vocation à être diffusées qu'anonymisées et agglomérées afin de trouver les leviers d'action pour lutter contre la pénurie des professionnels de la petite enfance dans le cadre des travaux du « comité de filière Petite Enfance ».

## • Localisation et caractéristiques de l'équipement

au 1er avril 2022

> Département d'implantation de l'équipement :

> Commune d'implantation de l'équipement :

> Statut du gestionnaire de l'équipement :

public

privé à but non lucratif

privé du secteur marchand

> Financement de l'équipement :

Psu

Paje

> Type d'accueil proposé par l'équipement :

deux choix possibles

accueil collectif

accueil familial

multi-accueil\*

\* mixant accueil collectif et familial

> Nombre de places d'accueil de l'équipement :

places

selon l'autorisation de fonctionnement

renseigner la capacité d'accueil réelle, ajustée en fonction des réductions de capacité décidées le cas échéant par le gestionnaire suite au non-remplacement volontaire d'assistants maternels

ne renseigner que le nombre de places en accueil collectif

**• Recensement des postes découverts et conséquences sur la capacité d'accueil en accueil collectif ou multi-accueil au 1er avril 2022**

Les « postes découverts » comprennent les postes vacants **depuis trois mois ou plus** et les **absences longues et non-remplacées depuis plus de trois mois** faute de candidats à la date du 1er avril 2022.

S'il n'y a pas de poste vacant ou découvert au 1er avril 2022, répondez "0" aux questions ci-dessous et poursuivez la saisie du questionnaire jusqu'à la fin.

Les absences en lien avec la Covid-19 et celles de courte durée non remplacées ne concernent pas le champ de cette étude et ne doivent pas être valorisés en tant que « poste découvert ».

Les professionnels dits « volants » ou intérimaires positionnés durablement sur un poste découvert du fait d'une difficulté de recrutement « couvrent » le poste, qui n'est donc pas à identifier comme « poste découvert ».

**Les données sont à renseigner en Equivalents temps plein (Etp) en référence à la durée légale du travail.**

**Exemple : un mi-temps représente 0.5 Etp**

**> Fonction de direction**

Nombre d'Etp découverts depuis trois mois ou plus  Etp

*ne concerne que les Etp dédiés à l'accueil collectif*

**> Fonction auprès d'enfants**

Nombre d'Etp découverts depuis trois mois ou plus  Etp

dont Etp éducateur de jeunes enfants  Etp

dont Etp infirmier ou puériculteur  Etp

dont Etp auxiliaire de puériculture  Etp

dont Etp autres professionnels \*  Etp

\* notamment ceux mentionnés au 2° de l'article R2324-42 du Code de la santé publique

*ne concerne que les Etp dédiés à l'accueil collectif*

[Accès à la liste des autres professionnels](#)



**> Nombre de places durablement fermées ou inoccupées du fait d'une réduction de capacité liée à un manque de personnel :**  places

*Il s'agit des places non attribuées pour une période longue, et non de places très ponctuellement fermées en lien avec des absences courtes, par exemple liées aux absences dues à la Covid-19*

**• Postes à créer pour mise en conformité avec la réglementation entrant en vigueur le 1er septembre 2022**

*en accueil collectif ou multi-accueil*

A compter du 1er septembre 2022, le code de la santé publique redéfinit les Etp minimum dévolus aux fonctions de direction et de référent « santé et accueil inclusif », et qualifiés infirmier ou puériculteur, et éducateur de jeunes enfants. Cette réglementation nouvelle est susceptible de modifier l'effectif théorique de votre établissement.

Le tableau ci-dessous synthétise le cadre réglementaire applicable au 1er septembre 2022 par catégorie d'établissement ainsi que les sources de droit dans le code de la santé publique.

[Accès au cadre réglementaire applicable au 1er septembre 2022](#)



*Il s'agit ici de renseigner le nombre d'Etp à créer au sein de votre effectif théorique afin de mettre votre équipement en conformité avec ce nouveau cadre réglementaire*

> **Connaissez-vous le nombre d'Etp supplémentaires en éducateurs de jeunes enfants à créer dans l'effectif théorique ?**  oui  
 non

*fonctions de direction, de direction-adjointe ou auprès d'enfants*

> **Nombre d'Etp supplémentaires en éducateurs de jeunes enfants à créer :**  Etp

*fonctions de direction, de direction-adjointe ou auprès d'enfants*

> **Connaissez-vous le nombre d'Etp supplémentaires en infirmiers ou puériculteurs à créer dans l'effectif théorique ?**  oui  
 non

*fonctions de direction, de direction-adjointe ou auprès d'enfants*

> **Nombre d'Etp supplémentaires en infirmiers ou puériculteurs à créer :**  Etp

*fonctions de direction, de direction-adjointe, de référent santé inclusif ou auprès d'enfants*

## **Annexe 2 – Taux de réponse et méthode de redressement**

9 542 crèches collectives ont fait l'objet d'une réponse, par le biais d'un questionnaire unique ou d'un questionnaire intégrant plusieurs Eaje (voir supra). Le taux de réponse brute à l'enquête ainsi à 59,7 %.

Après analyse des réponses, 8 176 Eaje font l'objet d'une réponse de qualité, soit un taux de réponse de qualité de 51,1%. La représentativité des réponses de qualité reste très importante, pour une enquête de cette ampleur, en particulier mesurée à l'échelle du nombre de places pour lesquelles une réponse de qualité a été adressée : 239 039 places sur 411 959, soit 58% du parc des places d'accueil collectif.

### **➤ Méthodologie de contrôle des réponses de qualité**

Des réponses comportent des incohérences internes fortes ou sont incomplètes. Seules les réponses complètes présentant les caractéristiques de qualité suivantes ont été conservées :

- structure en activité en avril 2022 avec un nombre de places renseigné supérieur à 0 ;
- nombre d'équivalents temps plein (Etp) découverts par place ouverte inférieur à 0,25 (moins d'1 Etp vacant pour 4 places ouvertes) ;
- s'il est indiqué des places fermées, le questionnaire n'est retenu qu'en présence d'Etp vacants auprès des enfants, avec moins de 11 places fermées par Etp vacant ;
- s'il est indiqué 5 Etp découverts ou plus auprès d'enfants, ne sont retenus que les questionnaires pour lesquels un nombre minimum de places sont agréées et un minimum de places fermées<sup>3</sup>.
- en complément, les Etp de direction manquants n'ont été repris pour l'analyse que lorsque le nombre d'Etp manquants par Eaje était inférieur à 3.

### **➤ Comparaison des taux de réponse de qualité selon les caractéristiques de l'Eaje**

Le taux de réponse de qualité varie de façon significative en fonction du mode de gestion, du financement et de la taille des Eaje :

- les Eaje des secteurs public et privé non lucratif ont respectivement fait l'objet de 63% et 59% de réponses de qualité, contre 31% des Eaje gestionnaires du secteur marchand ;
- 59,5% des Eaje financés par la Psu ont fait l'objet d'une réponse de qualité, contre 31,5% pour les Eaje financés par la Paje ;
- les micro-crèches (jusqu'à 12 places agréées) ont un taux de réponse de qualité de 35%, quand les crèches de 13 places ou plus ont un taux de réponse supérieur ou égal à 55%.

Le taux de réponse de qualité varie également selon les départements, de 12,5% pour le Territoire de Belfort à 73,5% pour l'Aube. Le taux de réponse de qualité à l'échelle des régions en France métropolitaine est plus homogène et s'échelonne entre 41,8% (Haut-de-France) et 57,1% (Nouvelle-Aquitaine).

Le tableau ci-dessous détaille des taux de réponse de qualité par type de gestionnaire, modèle de financement et taille de crèche.

---

<sup>3</sup> S'il est indiqué 5 Etp découverts ou plus auprès d'enfants et moins de 10 places fermées le questionnaire n'est retenu que si le nombre de places agréées par Etp découvert est supérieur à 0,15 et inférieur 0,25. Cette condition permet de supprimer les réponses incohérentes des questionnaires avec des beaucoup d'Etp vacants pour lesquels il n'y a pas ou peu de places fermées alors que le gestionnaire est de trop petite taille pour qu'on puisse expliquer l'absence de fermeture de places par des compensations entre structures.

**Tableau 8. Taux de réponse de qualité par type de gestionnaire, mode financement, taille de crèche**

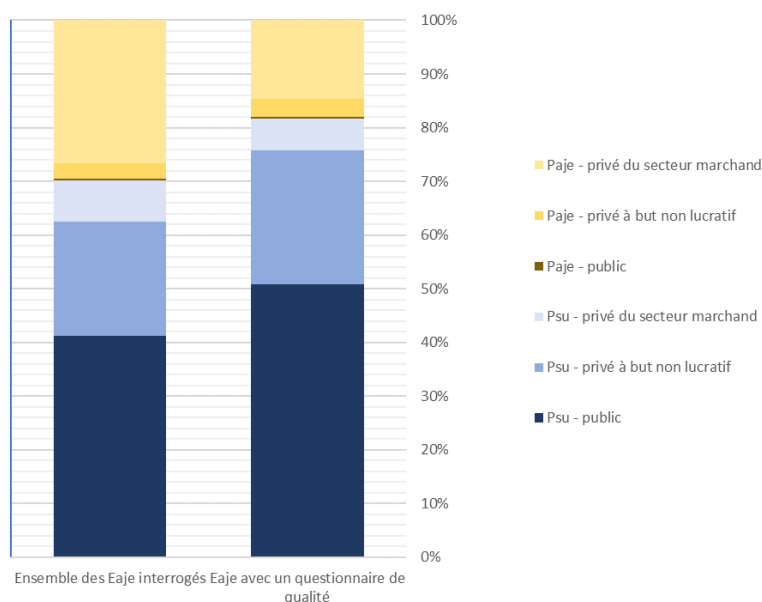
	Ensemble des Eaje interrogés	Eaje avec un quest. de qualité	Taux de réponse de qualité sur les Eaje
Global	15 986	8 176	51,1%
<b>Selon le type de gestionnaire</b>			
public	6 642	4 194	63,1%
privé à but non lucratif	3 871	2 301	59,4%
privé du secteur marchand	5 473	1 681	30,7%
<b>Selon le mode de financement</b>			
PSU	11 208	6 673	59,5%
PAJE	4 778	1 503	31,5%
<b>Selon la taille de la structure *</b>			
1 - 12 places	5 907	2 073	35,1%
13 - 24 places	3 541	2 025	57,2%
25 - 39 places	2 900	1 758	60,6%
40 - 59 places	2 616	1 759	67,2%
Plus de 60 places	1 022	561	54,9%

\* pour les questionnaires multi-déclarants, le nombre moyen de places du questionnaire est utilisé  
 Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

Les niveaux de réponse de qualité différenciés selon le mode de financement et le type de gestionnaire modifient de façon substantielle le profil des Eaje répondants par rapport à la population initiale, ainsi que le montre le graphique 1 ci-dessous : les Eaje Psu, qui représentent 70% du parc des Eaje, représentent près de 82% du parc des Eaje avec une réponse de qualité.

**Graphique 1. Profil des Eaje répondants comparé aux Eaje interrogés**

Profil des Eaje répondants comparé à la population



Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

Les spécificités territoriales, de gestion et de financement ont par conséquent été prises en compte pour redresser les résultats et extrapoler les réponses à l'échelle de la population générale.

### ➤ **Méthode de redressement**

Les données sont redressées de manière à conserver des résultats pertinents à l'échelle départementale, conformément au besoin exprimé par les membres du comité de filière « Petite enfance ». Comme pour toute enquête, le résultat final présente des limites. Ces résultats sont à considérer comme une photographie approchante de la situation de pénurie de personnel en Eaje en avril 2022.

Les taux de réponse de qualité et les caractéristiques de celles-ci étant hétérogènes selon les territoires et les types de structure, les réponses sont redressées afin de fournir des résultats les plus proches possibles de la réalité. Ainsi, les réponses des non-répondants sont extrapolées sur 3 éléments clés : le nombre d'Etp auprès d'enfants vacants, le nombre d'Etp de direction vacants et le nombre de places fermées.

Le redressement est réalisé à partir de catégories d'Eaje présentant des caractéristiques identifiées comme ayant un impact sur les réponses<sup>4</sup>.

Les catégories sont retenues en garantissant un nombre minimal de réponses dans chaque catégorie afin de limiter le risque qu'une réponse atypique ne vienne fausser le redressement.

Les critères identifiés comme pertinents pour le redressement sont les suivants :

- Type de financement (Paje / Psu) ;
- Type de gestion (public, privé à but non lucratif, privé du secteur marchand) ;
- Territoire d'implantation de la structure (métropoles d'Ile de France, métropoles, hors métropole).

Ces critères combinés forment des catégories cohérentes et suffisamment volumineuses de répondants (de 79 à 2 400 Eaje selon la catégorie).

Afin de ne pas biaiser les coefficients de redressement, 4 questionnaires atypiques ont été exclus des catégories de redressement. Ces questionnaires<sup>5</sup> concernent plus de 30 000 places (12,7% des réponses), font apparaître de 150 à 270 places fermées pour 1 000 places et 24 à 70 Etp manquants pour 1 000 places, ce qui place les Eaje en question sur un niveau de prégnance et d'impact du manque de personnel hors normes au regard du reste du territoire national.

Un coefficient moyen est calculé par catégorie pour chaque indicateur :

- nombre moyen d'Etp auprès de jeunes enfants découverts pour 1000 places agréées,
- nombre moyen d'Etp de direction vacants pour 1000 places agréées
- nombre moyen de places fermées pour 1000 places agréées

---

<sup>4</sup> Traditionnellement, les résultats d'enquête sont redressés en pondérant les réponses afin de les rendre représentatives de la population générale. Mais, comme sur certains départements le nombre de réponses est faible et le volume déclaré de places fermées et d'Etp vacants à 0, il n'est pas possible d'utiliser cette méthode sans biaiser la photographie territoriale. La méthode adoptée a permis de représenter les données à l'échelle du département, et ce même sur des départements où le taux de réponse de qualité est faible.

<sup>5</sup> Questionnaires des gestionnaires suivants : Ville de Paris (75), Ville de Suresnes (92), Conseil départemental du Val-de-Marne (94), Conseil départemental de Seine-Saint-Denis (93)

Le coefficient est diminué de 20% puis appliqué aux places des non-répondants selon la catégorie des Eaje. En effet, parmi les non-répondants à l'enquête, un certain nombre de gestionnaires ont indiqué n'avoir pas répondu à l'enquête estimant ne pas être concernés par les problèmes de personnel et de fermeture de places. Un sondage réalisé par la Fehap et la Ffec auprès de leurs réseaux respectifs permet d'évaluer qu'environ 20% des non-répondants ont réagi de cette manière à réception du questionnaire (12% pour le réseau de la Fehap et 25% pour la Ffec, sur des échantillons de réponses limités à respectivement à 25 pour la Fehap et 12 pour la Ffec).



**Annexe 2 – Taux de réponse de qualité en accueil collectif par région et département**

Dép.	Nb Eaje interrogés	% réponse de qualité
<b>Région Guadeloupe</b>		
	91	28,6%
971	91	28,6%
<b>Région Martinique</b>		
	93	37,6%
972	93	37,6%
<b>Région Guyane</b>		
	37	51,4%
973	37	51,4%
<b>Région La Réunion</b>		
	302	37,7%
974	302	37,7%
<b>Région Île-de-France</b>		
	3 755	54,7%
75	970	66,0%
77	255	53,7%
78	536	42,4%
91	280	50,7%
92	646	46,0%
93	364	62,4%
94	433	57,5%
95	271	49,8%

Dép.	Nb Eaje interrogés	% réponse de qualité
<b>Région Centre-Val de Loire</b>		
	475	47,8%
18	38	63,2%
28	66	48,5%
36	25	64,0%
37	136	40,4%
41	59	37,3%
45	151	51,7%
<b>Région Bourgogne-Franche-Comté</b>		
	554	55,6%
21	115	45,2%
25	139	65,5%
39	41	53,7%
58	26	69,2%
70	34	52,9%
71	126	60,3%
89	57	50,9%
90	16	12,5%
<b>Région Normandie</b>		
	593	47,9%
14	116	43,1%
27	105	41,0%
50	53	56,6%
61	39	30,8%
76	280	53,2%

Dép.	Nb Eaje	% réponse de qualité
<b>Région Hauts-de-France</b>		
	1 260	41,8%
02	90	41,1%
59	654	40,8%
60	117	56,4%
62	297	38,0%
80	102	43,1%
<b>Région Grand Est</b>		
	1 400	44,4%
08	54	16,7%
10	34	73,5%
51	198	46,0%
52	27	33,3%
54	126	45,2%
55	33	60,6%
57	193	48,7%
67	507	39,1%
68	178	47,2%
88	50	68,0%
<b>Région Pays de la Loire</b>		
	754	52,1%
44	341	56,6%
49	198	56,6%
53	38	28,9%
72	61	47,5%
85	116	41,4%
<b>Région Bretagne</b>		
	525	49,0%
22	71	46,5%
29	114	50,9%
35	253	51,0%
56	87	42,5%

Dép.	Nb Eaje	% réponse de qualité
<b>Région Nouvelle-Aquitaine</b>		
	1 146	57,1%
16	56	53,6%
17	95	56,8%
19	37	64,9%
23	16	50,0%
24	54	40,7%
33	426	58,9%
40	56	55,4%
47	68	55,9%
64	148	57,4%
79	54	50,0%
86	61	62,3%
87	75	61,3%
<b>Région Occitanie</b>		
	1 358	55,7%
09	27	66,7%
11	67	46,3%
12	54	53,7%
30	160	57,5%
31	376	67,0%
32	34	67,6%
34	280	51,1%
46	31	45,2%
48	14	42,9%
65	43	37,2%
66	101	45,5%
81	118	43,2%
82	53	66,0%

Dép.	Nb Eaje	% réponse de qualité
<b>Région Auvergne-Rhône-Alpes</b>		
	2 246	53,6%
01	132	43,2%
03	38	57,9%
07	72	54,2%
15	20	70,0%
26	125	44,0%
38	391	56,0%
42	193	50,3%
43	58	46,6%
63	133	51,1%
69	709	55,4%
73	124	66,9%
74	251	51,8%
<b>Région Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>		
	1 331	50,3%
04	48	54,2%
05	42	61,9%
06	261	45,6%
13	575	51,7%
83	269	47,2%
84	136	54,4%
<b>Région Corse</b>		
	66	42,4%
2A	32	59,4%
2B	34	26,5%

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

**Annexe 3 – Nombre de postes auprès d'enfants et de direction durablement vacants ou à créer en crèche collective par département**

Dép.	Pénurie sur l'offre existante				Etp supplémentaires à créer	
	Etp auprès d'enfants découverts depuis 3 mois ou +	Nombre de places des Eaje	Nb Etp manquant par place (pour 1000 places)	Etp direction découverts depuis 3 mois ou +	éducateurs de jeunes enfants à créer	infirmiers ou puériculteurs à créer
<b>Région Guadeloupe</b>						
	46,2	2 312	20,0	11,1	6,3	4,5
971	46,2	2 312	20,0	11,1	6,3	4,5
<b>Région Martinique</b>						
	71,6	2 956	24,2	9,0	7,0	3,0
972	71,6	2 956	24,2	9,0	7,0	3,0
<b>Région Guyane</b>						
	41,4	1 369	30,2	10,9	7,0	8,2
973	41,4	1 369	30,2	10,9	7,0	8,2
<b>Région La Réunion</b>						
	89,1	6 561	13,6	27,4	5,2	8,5
974	89,1	6 561	13,6	27,4	5,2	8,5
<b>Région Île-de-France</b>						
	3638,8	124 768	29,2	527,3	144,7	164,8
75	1047,8	36 696	28,6	121,2	19,9	29,9
77	127,6	6 900	18,5	22,5	12,9	23,6
78	331,1	14 081	23,5	67,8	19,4	24,2
91	138,8	7 846	17,7	33,9	6,0	17,9
92	849,0	23 405	36,3	96,4	41,1	29,7
93	517,2	13 906	37,2	84,0	19,0	14,6
94	493,5	14 419	34,2	68,4	15,9	7,5
95	133,7	7 515	17,8	33,1	10,5	17,4
<b>Région Centre-Val de Loire</b>						
	155,0	10 449	14,8	38,3	21,2	20,8
18	7,5	847	8,8	2,9	2,3	1,6
28	26,6	1 550	17,2	6,8	3,5	3,4
36	6,8	509	13,4	1,7	1,8	0,8
37	48,9	3 068	15,9	9,5	4,7	4,8
41	23,1	1 264	18,3	5,4	2,3	4,2
45	42,1	3 211	13,1	11,9	6,6	6,0
<b>Région Bourgogne-Franche-Comté</b>						
	222,4	11 520	19,3	34,8	30,0	12,8
21	56,0	2 737	20,5	9,9	2,0	6,5
25	70,0	2 751	25,5	8,4	5,9	2,0
39	15,9	832	19,1	3,1	14,3	0,4
58	10,4	466	22,2	2,3	1,4	1,0
70	16,4	705	23,3	3,7	0,3	0,3
71	26,3	2 423	10,9	2,7	4,6	1,4
89	23,0	1 339	17,2	4,0	1,5	1,0
90	4,3	267	16,1	0,8	0,0	0,2

Dép.	Pénurie sur l'offre existante				Etp supplémentaires à créer	
	Etp auprès d'enfants découverts depuis 3 mois ou +	Nombre de places des Eaje	Nb Etp manquant par place (pour 1000 places)	Etp direction découverts depuis 3 mois ou +	éducateurs de jeunes enfants à créer	infirmiers ou puériculteurs à créer
<b>Région Normandie</b>						
	208,4	13 151	15,8	54,7	24,2	24,6
14	42,2	2 748	15,3	6,8	4,9	6,6
27	31,4	2 111	14,9	9,7	3,0	7,6
50	17,0	1 207	14,1	7,5	2,5	1,5
61	14,5	804	18,0	3,1	1,2	2,8
76	103,3	6 281	16,5	27,6	12,6	6,1
<b>Région Hauts-de-France</b>						
	505,0	24 275	20,8	119,2	43,8	62,0
02	20,6	1 482	13,9	5,0	2,0	6,6
59	289,5	12 356	23,4	65,0	22,3	37,7
60	60,0	2 851	21,0	13,5	5,0	3,8
62	96,0	5 347	18,0	26,3	11,3	10,6
80	38,9	2 239	17,4	9,3	3,2	3,3
<b>Région Grand Est</b>						
	545,1	31 409	17,4	130,9	50,3	55,8
08	13,2	910	14,5	4,5	0,0	3,0
10	15,9	1 074	14,8	2,1	2,0	4,1
51	62,5	4 590	13,6	11,9	8,3	12,0
52	12,4	538	23,1	2,0	1,5	0,7
54	59,8	3 612	16,6	17,7	6,8	2,6
55	12,5	706	17,7	1,7	2,5	0,7
57	77,0	4 322	17,8	27,2	7,5	6,3
67	191,1	9 561	20,0	45,1	13,4	20,3
68	87,7	5 016	17,5	14,6	6,3	6,1
88	13,1	1 080	12,1	4,0	2,0	0,0
<b>Région Pays de la Loire</b>						
	302,2	17 431	17,3	58,4	25,7	45,4
44	199,2	8 853	22,5	35,1	12,4	21,9
49	48,9	4 119	11,9	11,1	10,5	8,4
53	14,4	890	16,2	3,6	1,1	0,0
72	13,8	1 464	9,4	3,4	1,2	3,0
85	25,7	2 105	12,2	5,3	0,5	12,1
<b>Région Bretagne</b>						
	171,9	11 936	14,4	42,1	14,7	23,2
22	18,7	1 579	11,9	6,2	0,0	0,1
29	44,3	3 068	14,5	7,4	3,2	6,5
35	83,2	5 168	16,1	22,8	10,0	15,2
56	25,6	2 121	12,1	5,7	1,5	1,4

Dép.	Pénurie sur l'offre existante				Etp supplémentaires à créer	
	Etp auprès d'enfants découverts depuis 3 mois ou +	Nombre de places des Eaje	Nb Etp manquant par place (pour 1000 places)	Etp direction découverts depuis 3 mois ou +	éducateurs de jeunes enfants à créer	infirmiers ou puériculteurs à créer
<b>Région Nouvelle-Aquitaine</b>						
	410,6	26 917	15,3	69,6	29,7	53,8
16	13,3	1 205	11,0	2,9	0,2	4,1
17	23,2	2 032	11,4	2,9	2,0	3,0
19	3,9	999	3,9	2,0	0,7	3,0
23	2,9	254	11,3	1,3	0,0	0,4
24	16,1	1 290	12,5	3,9	3,0	1,4
33	212,1	9 891	21,4	31,2	14,8	31,4
40	13,7	1 391	9,8	2,3	1,5	0,6
47	19,8	1 587	12,5	4,6	2,8	1,5
64	48,6	3 740	13,0	10,9	0,7	4,3
79	13,0	1 250	10,4	2,0	1,5	0,7
86	18,8	1 569	12,0	3,8	1,5	1,4
87	25,3	1 709	14,8	1,7	1,0	2,0
<b>Région Occitanie</b>						
	661,4	36 022	18,4	127,0	50,7	45,6
09	8,5	665	12,8	2,0	0,5	0,2
11	28,6	1 749	16,4	5,2	8,0	4,8
12	17,0	1 024	16,6	3,4	0,2	0,5
30	91,0	4 461	20,4	14,5	12,3	8,0
31	214,4	12 216	17,6	38,3	7,3	6,7
32	13,0	623	20,8	2,7	1,0	2,2
34	169,6	7 532	22,5	30,8	6,9	8,1
46	7,4	706	10,5	1,1	0,0	2,6
48	5,0	329	15,3	0,5	0,0	0,6
65	18,8	892	21,1	3,9	5,0	3,0
66	32,9	2 272	14,5	7,9	4,7	3,3
81	38,9	2 420	16,1	7,9	3,3	1,7
82	16,3	1 133	14,4	8,7	1,5	3,9
<b>Région Auvergne-Rhône-Alpes</b>						
	1056,7	49 631	21,3	230,6	106,6	94,1
01	45,0	3 143	14,3	11,4	3,2	1,0
03	11,4	761	15,0	0,9	1,0	0,5
07	20,9	1 502	13,9	5,8	2,8	2,9
15	6,1	384	15,9	4,3	1,0	2,3
26	40,8	2 822	14,5	11,1	5,5	3,6
38	151,9	8 559	17,8	34,6	20,4	19,6
42	67,2	4 293	15,7	12,0	17,8	14,3
43	11,1	954	11,6	2,4	10,6	3,0
63	40,9	3 022	13,5	9,8	2,2	2,5
69	478,7	15 917	30,1	110,1	19,5	25,1
73	65,1	2 537	25,7	5,7	10,8	7,2
74	117,6	5 737	20,5	22,4	11,8	12,1


Dép.	Pénurie sur l'offre existante				Etp supplémentaires à créer	
	Etp auprès d'enfants découverts depuis 3 mois ou +	Nombre de places des Eaje	Nb Etp manquant par place (pour 1000 places)	Etp direction découverts depuis 3 mois ou +	éducateurs de jeunes enfants à créer	infirmiers ou puériculteurs à créer
<b>Région Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>						
	751,6	39 521	19,0	124,5	77,6	72,2
04	14,8	1 084	13,7	1,4	3,5	1,2
05	19,8	997	19,8	3,1	2,8	0,7
06	159,1	9 014	17,6	26,6	18,8	15,3
13	377,2	17 765	21,2	59,9	25,1	27,0
83	126,0	6 908	18,2	21,9	18,4	12,9
84	54,7	3 753	14,6	11,6	9,0	15,1
<b>Région Corse</b>						
	31,2	1 731	18,0	7,4	6,5	0,2
2A	13,9	997	14,0	2,1	3,0	0,0
2B	17,2	734	23,5	5,3	3,5	0,2

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

### Carte 3. Nombre d'Etp auprès d'enfants découverts depuis trois mois ou plus au 1<sup>er</sup> avril 2022 en crèche collective par département

Nb Etp manquants (Données APRES redressement) - Source : Cnaf - Enquête pénurie de personnel



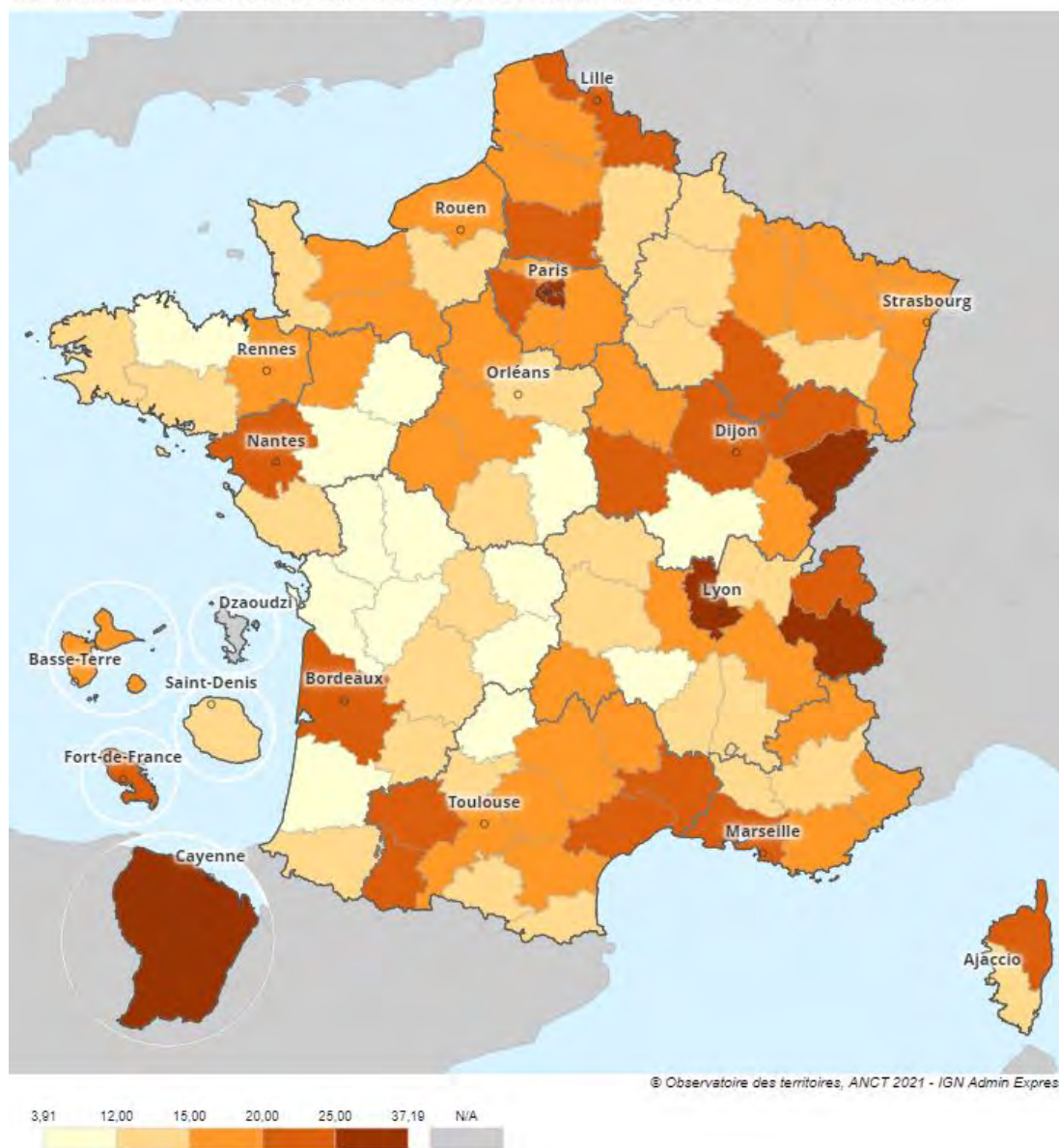
 = 340 Etp auprès d'enfants

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022



### Carte 4. Nombre d'Etp auprès d'enfants découverts depuis trois mois ou plus au 1<sup>er</sup> avril 2022 pour 1 000 places agréées en crèche collective par département

Nb Etp manquants pour 1000 places agréées (Données APRES redressement) - Source : Cnaf - Enquête pénurie de personnel



Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

**Annexe 4 – Nombre de places durablement fermées en crèches collectives par département**

Dép.	Nb places fermées	Nombre de places des Eaje	Nb places fermées par place existante (pour 1000 places)
<b>Région Guadeloupe</b>			
	26,9	2 312	11,6
971	26,9	2 312	11,6
<b>Région Martinique</b>			
	142,9	2 956	48,3
972	142,9	2 956	48,3
<b>Région Guyane</b>			
	10,2	1 369	7,5
973	10,2	1 369	7,5
<b>Région La Réunion</b>			
	14,5	6 561	2,2
974	14,5	6 561	2,2
<b>Région Île-de-France</b>			
	7171,0	124 768	57,5
75	3680,8	36 696	100,3
77	76,0	6 900	11,0
78	118,9	14 081	8,4
91	51,0	7 846	6,5
92	1007,0	23 405	43,0
93	985,9	13 906	70,9
94	1218,0	14 419	84,5
95	33,4	7 515	4,4
<b>Région Centre-Val de Loire</b>			
	58,3	10 449	5,6
18	1,9	847	2,3
28	8,4	1 550	5,4
36	0,9	509	1,7
37	19,1	3 068	6,2
41	16,2	1 264	12,8
45	11,7	3 211	3,7

Dép.	Nb places fermées	Nombre de places des Eaje	Nb places fermées par place existante (pour 1000 places)
<b>Région Bourgogne-Franche-Comté</b>			
	64,1	11 520	5,6
21	29,6	2 737	10,8
25	17,6	2 751	6,4
39	2,8	832	3,4
58	0,9	466	2,0
70	3,7	705	5,3
71	5,2	2 423	2,2
89	3,3	1 339	2,4
90	0,9	267	3,4
<b>Région Bretagne</b>			
	119,0	11 936	10,0
22	4,7	1 579	3,0
29	17,8	3 068	5,8
35	90,2	5 168	17,5
56	6,2	2 121	2,9
<b>Région Nouvelle-Aquitaine</b>			
	91,2	26 917	3,4
16	2,6	1 205	2,1
17	4,4	2 032	2,2
19	1,3	999	1,3
23	0,5	254	2,0
24	4,3	1 290	3,3
33	40,5	9 891	4,1
40	18,5	1 391	13,3
47	4,1	1 587	2,6
64	7,1	3 740	1,9
79	3,5	1 250	2,8
86	2,2	1 569	1,4
87	2,4	1 709	1,4

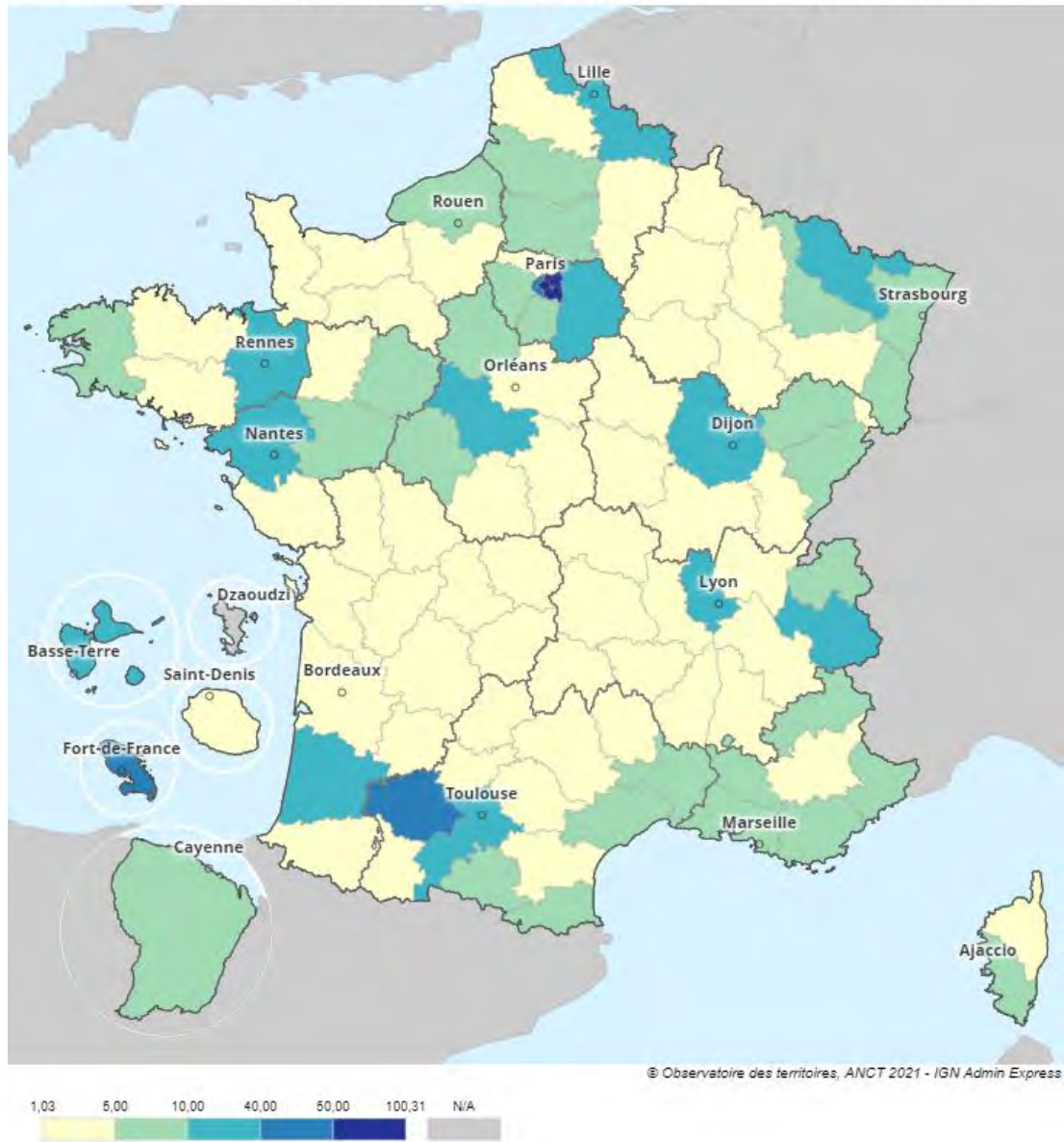
Dép.	Nb places fermées	Nombre de places des Eaje	Nb places fermées par place existante (pour 1000 places)
<b>Région Occitanie</b>			
	299,2	36 022	8,3
09	5,9	665	8,9
11	5,7	1 749	3,3
12	2,8	1 024	2,7
30	29,8	4 461	6,7
31	132,4	12 216	10,8
32	29,2	623	46,8
34	64,3	7 532	8,5
46	1,9	706	2,7
48	0,6	329	1,8
65	1,9	892	2,2
66	15,7	2 272	6,9
81	6,4	2 420	2,6
82	2,6	1 133	2,3
<b>Région Normandie</b>			
	77,1	13 151	5,9
14	8,1	2 748	2,9
27	10,1	2 111	4,8
50	2,4	1 207	2,0
61	2,7	804	3,4
76	53,9	6 281	8,6
<b>Région Hauts-de-France</b>			
	182,8	24 275	7,5
02	4,0	1 482	2,7
59	129,1	12 356	10,4
60	18,4	2 851	6,4
62	17,5	5 347	3,3
80	13,9	2 239	6,2
<b>Région Grand Est</b>			
	246,6	31 409	7,9
08	3,4	910	3,8
10	1,1	1 074	1,1
51	8,5	4 590	1,9
52	1,9	538	3,5
54	20,9	3 612	5,8
55	1,3	706	1,8
57	101,1	4 322	23,4
67	72,6	9 561	7,6
68	33,8	5 016	6,7
88	2,1	1 080	1,9

Dép.	Nb places fermées	Nombre de places des Eaje	Nb places fermées par place existante (pour 1000 places)
<b>Région Pays de la Loire</b>			
	258,9	17 431	14,9
44	211,6	8 853	23,9
49	22,6	4 119	5,5
53	3,8	890	4,3
72	10,6	1 464	7,2
85	10,4	2 105	4,9
<b>Région Auvergne-Rhône-Alpes</b>			
	471,8	49 631	9,5
01	10,8	3 143	3,4
03	1,9	761	2,4
07	3,6	1 502	2,4
15	0,4	384	1,0
26	11,7	2 822	4,1
38	32,5	8 559	3,8
42	19,8	4 293	4,6
43	2,7	954	2,8
63	14,8	3 022	4,9
69	245,8	15 917	15,4
73	96,8	2 537	38,1
74	31,2	5 737	5,4
<b>Région Provence-Alpes-Côte d'Azur</b>			
	265,3	39 521	6,7
04	2,8	1 084	2,6
05	7,1	997	7,2
06	65,1	9 014	7,2
13	113,0	17 765	6,4
83	41,3	6 908	6,0
84	35,8	3 753	9,5
<b>Région Corse</b>			
	11,8	1 731	6,8
2A	9,5	997	9,5
2B	2,4	734	3,2

Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022

### Carte 5. Nombre de places durablement fermées en crèches collective au 1<sup>er</sup> avril 2022 pour 1 000 places agréées par département

Nb de places fermées pour 1000 places agréées (Données APRES redressement) - Source : Cnaf - Enquête pénurie de personnel



Source : Cnaf – enquête nationale « pénurie de professionnels en Eaje », juillet 2022