

ASSEMBLÉE NATIONALE

14 septembre 2023

POUR LE PLEIN EMPLOI - (N° 1528)

Adopté

AMENDEMENT

N° AS1113

présenté par
le Gouvernement

ARTICLE ADDITIONNEL**APRÈS L'ARTICLE 10, insérer l'article suivant:**

I. – Le treizième alinéa de l'article L. 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces principes sont déclinés dans des référentiels nationaux fixés par arrêté du ministre chargé de la famille. »

II. – Le code de la santé publique est ainsi modifié :

1° Au second alinéa de l'article L. 2111-1, après le mot : « livre », sont insérés les mots : « et le livre III » ;

2° L'article L. 2324-1 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, les mots : « et la transformation » sont remplacés par les mots : « , la transformation et la cession », les mots : « , après avis du maire de la commune d'implantation » sont supprimés et sont ajoutés deux phrases ainsi rédigées : « Sauf pour les accueils mentionnés au deuxième alinéa, le projet de création, d'extension, de transformation ou de cession d'un établissement ou service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans fait l'objet, préalablement à la demande d'autorisation, d'un avis favorable de l'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant compétente au titre au titre du 3° du I de l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles. L'avis est rendu au regard des besoins identifiés sur son territoire. »

b) Le deuxième alinéa est supprimé ;

3° Après l'article L. 2324-1, est inséré l'article L. 2324-1-1 ainsi rédigé :

« *Art. L. 2324-1-1.* – L'autorisation pour les établissements et services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1 est accordée pour une durée de quinze ans, renouvelable dans des conditions définies par décret. » ;

4° L'article L. 2324-2 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2324-2.* – I. – Le président du conseil départemental contrôle l'application des dispositions du présent code par les établissements et services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1 et par les autres services de leurs organismes gestionnaires qui concourent à la gestion desdits établissements et services. Il vérifie que les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement d'un établissement ou du service d'accueil mentionné au premier alinéa de l'article L. 2324-1 ne présentent pas de risques susceptibles de compromettre ou menacer la santé, la sécurité, le bien-être physique ou mental ou l'éducation des enfants accueillis.

« II. – Le représentant de l'État dans le département peut, à tout moment, diligenter les contrôles prévus au I. Il dispose à cette fin des personnels, placés sous son autorité ou sous celle de l'agence régionale de santé ou mis à sa disposition par d'autres services de l'État ou par d'autres agences régionales de santé, mentionnés aux articles L. 1421-1 et L. 1435-7. Ils peuvent être assistés par d'autres personnes dans les conditions prévues à l'article L. 1421-1 précité.

« III. – Les directeurs des organismes débiteurs de prestations familiales contrôlent l'emploi des fonds versés aux établissements et services d'accueil du jeune enfant mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1 et l'application par lesdits établissements ou services des dispositions prévues au dernier alinéa de l'article L. 531-6 du code de la sécurité sociale. Ils peuvent contrôler les autres services de leurs organismes gestionnaires qui concourent à la gestion desdits établissements et services.

« IV. – Les établissements et services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1 ainsi que les personnes morales gestionnaires de ces établissements et services, pour leurs activités consacrées à cette gestion, sont également soumis au contrôle des membres de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances. Les personnes morales qui exercent, directement ou indirectement, le contrôle exclusif ou conjoint des personnes morales gestionnaires des établissements et services ainsi que les autres personnes morales qu'elles contrôlent et qui concourent à la gestion de ces établissements et services ou leur fournissent des biens et services sont également soumises au contrôle de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale des finances, pour leurs activités consacrées à cette gestion.

« V. – Les modalités de mise en œuvre du présent article sont précisées par décret. » ;

5° Après l'article L. 2324-2, sont insérés les articles L. 2324-2-1 à L. 2324-2-3 ainsi rédigés :

« *Art. L. 2324-2-1.* – Un plan annuel départemental d'inspection et de contrôle des modes d'accueil de jeunes enfants mentionnés au 1° de l'article L. 214-1 du code de l'action sociale et des familles est établi sous la responsabilité du représentant de l'État dans le département et en coordination avec le président du conseil départemental et les directeurs des organismes débiteurs des prestations familiales. Le bilan de la mise en œuvre du plan est présenté chaque année au comité départemental des services aux familles.

« Le président du conseil départemental, les organismes débiteurs de prestations familiales et le représentant de l'État dans le département s'informent mutuellement des décisions et actions qu'ils mènent dans l'exercice de leurs missions respectives telles que définies à l'article L. 2324-2. Ils communiquent aux autorités organisatrices d'accueil du jeune enfant ces décisions ainsi que les

résultats des contrôles. Ils peuvent se communiquer tous documents ou informations détenus ou recueillis dans l'exercice de leurs missions respectives, sans que les dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale ou celles relatives au secret professionnel fassent obstacle à une telle communication.

« Les modalités d'application du présent article sont définies par décret.

« *Art. L. 2324-2-2.* – Les établissements et services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1, leurs organismes gestionnaires et les personnes morales sous le contrôle desquelles ils sont placés, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, transmettent chaque année aux organismes débiteurs de prestations familiales des documents de nature comptable et financière dont la liste est fixée par décret, sans préjudice des demandes de transmission d'information complémentaires dans le cadre des contrôles conduits par le président du conseil départemental, le représentant de l'État dans le département ou les organismes débiteurs de prestations familiales ou fixées dans le cadre des conventions conclues entre ces organismes et ces établissements.

« *Art. L. 2324-2-3.* – Dans un objectif d'amélioration continue de la qualité, les établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1 font l'objet d'une évaluation tous les cinq ans dans des conditions définies par décret. Les résultats de cette évaluation sont communiqués au président du conseil départemental, au représentant de l'État dans le département et aux directeurs des organismes débiteurs des prestations familiales. Un décret détermine les modalités de leur publication.

« Sont également fixées par décret les modalités de publication d'indicateurs applicables aux établissements et services mentionnés au premier alinéa de l'article L. 2324-1, dans un format clair et accessible aux usagers et à leurs familles. Ces indicateurs portent notamment sur l'activité et le fonctionnement de ces établissements et services, y compris en termes budgétaires et de ressources humaines, ainsi que sur l'évaluation de la qualité au sein de ces structures. » ;

6° L'article L. 2324-3 est ainsi rédigé :

« *Art. L. 2324-3.* – I. – Lorsqu'il estime que les conditions d'installation, d'organisation ou de fonctionnement d'un établissement ou du service d'accueil mentionné au premier alinéa de l'article L. 2324-1 méconnaissent les dispositions du présent code ou présentent des risques susceptibles de compromettre ou menacer la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants accueillis, le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'État dans le département peut enjoindre le gestionnaire d'y remédier, dans un délai qu'il fixe. Ce délai doit être raisonnable et adapté à l'objectif recherché.

« Il en informe le conseil d'établissement ou de service quand il existe. Il peut également prévoir les conditions dans lesquelles le responsable de l'établissement ou du service assure l'affichage de l'injonction à l'entrée de ses locaux.

« Cette injonction peut inclure des mesures de réorganisation des locaux ou du fonctionnement de l'établissement ou du service, y compris de limitation de la capacité d'accueil.

« Toute injonction est suivie d'une visite de contrôle à l'issue du délai fixé.

« II. – Simultanément ou consécutivement à la décision d'injonction, le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'État dans le département peut désigner un administrateur provisoire pour une durée qui ne peut être supérieure à six mois, renouvelable une fois. Celui-ci accomplit, au nom de l'autorité compétente et pour le compte du gestionnaire, les actes d'administration urgents ou nécessaires pour mettre fin aux difficultés constatées. Il dispose à cette fin de tout ou partie des pouvoirs nécessaires à l'administration et à la direction de l'établissement, du service ou du lieu de vie et d'accueil, dans des conditions précisées par l'acte de désignation.

« III. – En cas de non-respect de l'injonction et tant qu'il n'est pas remédié aux risques ou aux manquements identifiés, le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'État dans le département, peut prononcer une astreinte, pour chaque jour de retard, dont le montant journalier est proportionné à la gravité des faits ou irrégularités et ne peut être supérieur à 1 000 euros par jour. Simultanément ou alternativement, il peut prononcer une interdiction de gérer tout nouvel établissement ou service pour une durée déterminée. La durée de cette interdiction est proportionnée à la gravité des faits et ne peut excéder trois ans.

« IV. – En cas de non-respect des dispositions applicables aux modes d'accueil de jeunes enfants, le président du conseil départemental ou, en application du II de l'article L. 2324-2, le représentant de l'État dans le département peut prononcer une sanction financière dont le montant est proportionné à la gravité des faits constatés et ne peut être supérieur à 5 % du chiffre d'affaires réalisé, en France et dans le champ d'activité en cause, par le gestionnaire lors du dernier exercice clos. À défaut d'activité permettant de déterminer ce plafond, le montant de la sanction financière ne peut être supérieur à 100 000 euros.

« Lorsque la sanction financière est susceptible de se cumuler avec une amende pénale infligée à raison des mêmes faits, le montant global des amendes et sanctions financières prononcées ne dépasse pas le maximum légal le plus élevé.

« V. – Les astreintes et les sanctions financières mentionnées aux III et IV du présent article ne peuvent être prises en charge sous quelque forme que ce soit par des financements publics. Ces financements publics s'entendent de ceux qu'apportent directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, les personnes morales de droit public ou les organismes débiteurs de prestations familiales en vue de supporter en tout ou partie des dépenses de fonctionnement.

« V. – Lorsqu'il n'a pas été satisfait aux injonctions, soit pendant la durée de celles-ci, soit, le cas échéant, pendant la durée de l'administration provisoire, le président du conseil départemental peut décider la suspension ou la cessation de tout ou partie des activités des établissements ou services mentionnés à l'article L. 2324-1.

« Le représentant de l'État dans le département peut décider la suspension ou la cessation de tout ou partie des activités de ces établissements ou services en application du II de l'article L. 2324-2 et après avis du président du conseil départemental à l'égard des établissements et services mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L. 2324-1. Il peut également prendre les décisions prévues au premier alinéa en cas de carence du président du conseil départemental, après mise en demeure restée sans résultat.

« La fermeture définitive vaut abrogation des autorisations prévues aux trois premiers de l'article L. 2324-1.

« En cas d'urgence, le président du conseil départemental ou le représentant de l'État dans le département peut prononcer, par arrêté motivé, la fermeture immédiate, à titre provisoire, des établissements mentionnés à l'article L. 2324-1. Ils se tiennent respectivement informés de ces décisions de fermeture immédiate.

« Les modalités d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État. »

III. – Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Le chapitre 3 du titre VI du livre II est complété par un article L. 263-2 ainsi rédigé :

« *Art. L. 263-2.* – Les conventions conclues par les organismes débiteurs de prestations familiales au titre de toute subvention accordée dans le cadre du fonds d'action sanitaire et sociale mentionné au 2° de l'article L. 223-1 définissent un régime de sanctions en cas de manquement aux règles qu'elles prévoient. » ;

2° Au dernier alinéa de l'article L. 531-6, après la seconde occurrence du mot : « établissement », sont insérés les mots : « , dont le périmètre est fixé par décret, » ;

2° Après l'article L. 553-2, il est inséré un article L. 553-2-1 ainsi rédigé :

« *Art. 553-2-1.* – Par dérogation à l'article L. 553-2, lorsqu'il est constaté qu'un établissement ou service mentionné au premier alinéa de l'article L. 2324-1 n'a pas respecté les dispositions du dernier alinéa de l'article L. 531-6, l'indu constaté est recouvré auprès de cet établissement ou service. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

En juillet 2022, le ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées a saisi l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans le contexte de plusieurs signalements de dysfonctionnements en crèche, faisant eux-mêmes suite au décès tragique d'une fillette survenu le 22 juin 2022 à Lyon, afin de disposer pour la première fois d'un état des lieux de la sécurité et de la bienveillance des enfants accueillis en crèche, de faire la lumière sur les éventuelles fragilités du système, et enfin de disposer de propositions concrètes visant à remédier à ces fragilités et à assurer une amélioration substantielle de la qualité d'accueil venant nourrir le volet qualité de la réforme du service public de la petite enfance. La publication récente de livres sur ce thème n'a fait que conforter l'intérêt de mener à bien cette mission.

Le rapport rendu public en avril dernier faisait état des principaux constats suivants :

- Une qualité d'accueil particulièrement hétérogène, avec des établissements de grande qualité, portés par une réflexion pédagogique approfondie, mais aussi des établissements de qualité très dégradée ;

-
- Une intégration des connaissances sur le jeune enfant, notamment dans les projets éducatifs des établissements et les formations des professionnels, variable selon les établissements ;
 - Une prise en compte qui demeure encore insuffisante des besoins de l'enfant et des risques sur des points récurrents que les témoignages font apparaître : le respect des rythmes des enfants ; le niveau sonore ; le moment des repas ; la réponse aux pleurs ; le vocabulaire utilisé pour parler de l'enfant ou de ses parents ;
 - Une pénurie de professionnels de la petite enfance résultant de la perte d'attractivité de ces métiers, qui constitue tant un symptôme qu'un facteur aggravant de cette situation ;
 - Trop peu de temps de réflexion sur les pratiques, pour les professionnels comme pour les cadres ;
 - Une information aux parents insuffisante sur les risques de maltraitance et les voies de recours existant en cas de difficulté ;
 - Des dispositifs de contrôle des crèches qui doivent viser plus directement la qualité relationnelle et la prise en compte des besoins des enfants dans les établissements.

Le rapport fait également état de verbatims de parents ou de professionnels, témoignant dans certains cas de propos ou d'actes particulièrement choquants et profondément inacceptables s'agissant de jeunes enfants ou de leurs familles.

En conclusion, le rapport dégage a minima 39 recommandations pour accompagner la montée en qualité du secteur et renforcer sa capacité à répondre pleinement aux besoins des enfants, en soulignant les progrès réalisés en ce sens dès la précédente mandature et d'autres avancées.

Le présent amendement vise à rendre concrètes plusieurs de ces recommandations.

Il rend opposable des référentiels nationaux fixés déclinant la charte nationale d'accueil du jeune enfant. Afin que ces référentiels soient stables, ils seront définis par arrêté du ministre chargé de la famille.

L'amendement propose de clarifier la procédure d'autorisation et le rôle respectif du conseil département et de l'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant dans cette procédure :

- D'une part, l'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant émet un avis favorable préalable à la demande d'autorisation, au regard des besoins d'accueil qu'elle identifie sur son territoire. Cette disposition permet de doter les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant d'un levier réel en matière de régulation de l'implantation des crèches ;
- D'autres part, le conseil département délivre l'autorisation d'ouverture, à toutes les crèches publiques comme privées, au regard du fonctionnement de la structure (projet pédagogique, composition et qualification de l'équipe, conformité bâtementaire, etc.)

L'amendement limite l'autorisation des établissements et services d'accueil de jeunes enfants à une durée de 15 ans. Cette durée a été choisie en cohérence avec la durée applicable aux établissements sociaux et médico-sociaux soumis à autorisation et avec la durée des baux commerciaux. En

complément, il propose d'introduire des évaluations quinquennales, et prévoit des mesures de transparence sur les résultats de ces évaluations et la publicité d'indicateurs reflétant la qualité du service rendu (à définir par décret).

Le rôle des différents acteurs chargés du contrôle est précisé.

Le président du conseil départemental devient la principale autorité chargée du contrôle du fonctionnement des établissements et services d'accueil de jeunes enfants et de la qualité de leurs activités réalisées auprès des enfants. Il sera précisé par décret que le service départemental de protection maternelle et infantile continuera à concourir à la mise en œuvre des contrôles. L'amendement transfère au président du conseil départemental le pouvoir de fermeture de tous les établissements et services d'accueil de jeunes enfants.

Tirant les conséquences de la création du régime unique d'autorisation et par analogie avec le secteur des établissements sociaux et médico-sociaux, le président du conseil départemental pourra prononcer des sanctions adaptées à la gravité des faits à l'encontre des crèches privées comme publique : injonctions, astreintes, amendes distinctes de l'amende pénale prévue à l'article L. 2326-4 du code de la santé publique, fermetures totales ou partielles et provisoires ou définitives, désignation d'un administrateur provisoire et demander l'affichage des sanctions, fermetures totales ou partielles et provisoires ou définitives, désignation d'un administrateur provisoire et demande d'affichage des sanctions. Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application.

Le préfet interviendra en second niveau et pourra mobiliser les corps d'inspection pour réaliser les contrôles dans les établissements et services d'accueil de jeunes enfants et prononcer les mêmes sanctions que le président du conseil départemental.

La mission de contrôle financier de l'ensemble des établissements et services d'accueil de jeunes enfants par les organismes débiteurs de prestations familiales est confortée. Ce contrôle portera sur les établissements et services financés directement par les organismes débiteurs de prestations familiales mais aussi les micro-crèches recevant des enfants de parents bénéficiant de la prestation d'accueil de jeune enfant. Pour améliorer la transparence dans l'utilisation des deniers publics, et l'efficacité des contrôles, l'amendement prévoit la transmission de documents financier et comptable aux Caf et Msa. Il sera ainsi possible de comparer le respect de la réglementation et des référentiels nationaux avec les dépenses effectivement réalisées par les établissements et services, en particulier les dépenses de personnel, d'alimentation et de consommables tels que les couches.

L'amendement clarifie les modalités d'intervention des Caf et Msa dans le cadre du contrôle des conditions d'application de la tarification appliquée par les micro-crèches dans le cadre du versement du complément mode de garde. En effet, pour être éligible à cette aide le tarif appliqué par la crèche ne doit pas dépasser 10 € par heure d'accueil. L'amendement prévoit de préciser par décret le périmètre de cette tarification afin d'éviter que les parents se voient facturer des coûts annexes. Par ailleurs, en cas de dépassement de ce tarif horaire, l'amendement propose de recouvrer les indus après de la micro crèche et non auprès de l'allocataire comme le prévoit la législation actuelle.

Enfin, l'amendement enjoint les organismes débiteurs de prestations familiales de prévoir un régime de sanctions dans les conventions qu'elles concluent au titre des subventions qu'ils versent.

L'amendement propose que l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales puissent également procéder à des contrôles sur les établissements et services d'accueil de jeunes enfants ainsi que les groupes auxquels ils appartiennent.

Afin d'améliorer la transparence au sein des groupes de crèches, le périmètre de contrôle de chacun des acteurs compétents est étendu à tout organisme concourant à la gestion des crèches.

Enfin, pour renforcer la coordination en matière de contrôle, il est proposé que le représentant de l'État dans le département soit chargé, en lien avec le président du conseil départemental et le directeur de la CAF, d'établir un plan annuel de contrôle, portant sur l'accueil collectif et individuel. Cette programmation permet d'inciter les acteurs à des inspections conjointes et de cadrer les modalités de transmissions d'informations entre eux. L'amendement prévoit également les modalités d'échanges d'information entre les acteurs chargés du contrôle et avec les autorités organisatrices afin que chacun dispose d'une vision d'ensemble de la situation des établissements et services.

Afin de rendre les contrôles plus efficaces, les établissements et services d'accueil de jeunes enfants et leurs groupes transmettront chaque année aux organismes débiteurs de prestations familiales des documents de nature comptable et financière, dont la liste est fixée par décret.