

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements

– Audition de M. Romain Roussel, sous-directeur de l'industrie, de la santé et du logement à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), accompagné de Mme Virginie Gallerand, cheffe du bureau des produits et prestations de santé et des services à la personne, et de M. Daniel Leplat, adjoint, au titre l'enquête réalisée en 2021 et 2022 sur les prix et contrats des micro-crèches2

Mercredi 31 janvier 2024
Séance de 12 heures

Compte rendu n° 3

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

**Présidence de
M. Thibault Bazin,
*président***



La séance est ouverte à douze heures.

La commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements a auditionné M. Romain Roussel, sous-directeur de l'industrie, de la santé et du logement à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), accompagné de Mme Virginie Gallerand, cheffe du bureau des produits et prestations de santé et des services à la personne, et M. Daniel Leplat, adjoint, au titre l'enquête réalisée en 2021 et 2022 sur les prix et contrats des micro-crèches.

M. le président Thibault Bazin. Chers collègues, nous poursuivons nos travaux en recevant M. Romain Roussel, sous-directeur de l'industrie, de la santé et du logement à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), accompagné de Mme Virginie Gallerand, cheffe du bureau des produits et prestations de santé et des services à la personne, et de son adjoint, M. Daniel Leplat.

En 2021, la DGCCRF a réalisé pour la première fois une enquête sur le secteur des micro-crèches, qui sont des crèches collectives aux capacités d'accueil limitées à douze berceaux – dix au début de l'enquête, avant septembre 2021. Les services de la DGCCRF sont intervenus auprès de 362 micro-crèches dans 58 départements pour vérifier la bonne information précontractuelle des parents, l'absence de clauses abusives dans les contrats d'accueil et l'absence de pratiques commerciales trompeuses. Les résultats de cette enquête intéressent particulièrement notre commission dans la mesure où le mode de garde dont il est question, quoique minoritaire, est en plein essor.

Pourriez-vous, madame et messieurs, nous transmettre les résultats de votre enquête ? Nous savons que la DGCCRF intervient principalement dans le champ concurrentiel, pour rappeler aux professionnels la réglementation en vigueur et pour corriger les pratiques préjudiciables aux consommateurs, notamment à leur pouvoir d'achat. Ce que vous avez à nous dire permettra assurément de nourrir notre réflexion sur un modèle économique qui se développe depuis peu. Nous aimerions également savoir si votre enquête vous a permis de mettre en perspective le modèle des micro-crèches avec les autres modèles de garde collective d'enfants.

Cette audition est retransmise en direct sur le site de l'Assemblée nationale et son enregistrement vidéo sera ensuite disponible à la demande. Madame, messieurs, je vous propose de nous exposer les résultats de vos travaux au cours d'une brève intervention liminaire. Je laisserai ensuite la parole à la rapporteure, puis nous poursuivrons nos échanges sous la forme de questions et de réponses avec nos collègues.

L'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure. »

(M. Romain Roussel, Mme Virginie Gallerand et M. Daniel Leplat prêtent successivement serment.)

M. Romain Roussel. Avant de vous présenter une brève synthèse de l'enquête de 2021, je voudrais vous en rappeler le contexte et vous expliquer la façon dont elle s'inscrit dans les missions de la DGCCRF. Celle-ci veille particulièrement à la bonne information du consommateur, pour qu'il puisse faire des choix éclairés et pour que la concurrence entre les différents acteurs s'exerce d'une manière efficiente. Son rôle est aussi de protéger le consommateur de pratiques susceptibles d'être dangereuses pour les biens et les personnes ou qui présentent un risque en matière de loyauté – par exemple, lorsque certaines informations ne sont pas délivrées de manière fiable et transparente. Dans ce cadre, la sous-direction dont j'ai la charge, plus particulièrement le bureau chargé des questions de santé et des services à la personne, diligente des enquêtes dans les établissements accueillant des personnes âgées dépendantes ou d'autres publics fragiles, notamment des enfants en bas âge.

L'enquête dont il est question aujourd'hui est la première que nous réalisons au sujet des micro-crèches. Le bilan en a été présenté dans un communiqué de presse publié par le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique ; nous vous en transmettrons bien sûr les résultats plus détaillés par la suite.

En réalisant cette enquête auprès de 362 crèches collectives, la DGCCRF a identifié certains manquements, en particulier au code de la consommation et aux règles de protection économique des consommateurs. De manière synthétique, environ deux établissements sur trois présentaient au moins une non-conformité, de gravité variable, en matière d'information délivrée, réduisant la capacité des parents à comparer les offres ou à les tromper dans certains cas sur la prestation d'accueil délivrée. Dans certains cas, des défauts d'information précontractuelle ont été relevés, privant parfois les parents d'informations sur les taux horaires, les grilles tarifaires ou les modes de prise en charge publique au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) ou de la prestation de service unique (PSU). Les manquements concernaient également parfois les informations relatives à l'accueil en lui-même, par exemple aux caractéristiques des locaux ou aux modes de prise en charge. Dans un contexte concurrentiel, ce manque d'information peut nuire à la capacité des consommateurs à choisir le mode de garde qui leur paraît le plus adapté.

Plus rarement, les contrôles ont enfin permis de relever dans les contrats d'accueil la présence de clauses illicites ou présumées abusives, au sens de la loi, prévoyant par exemple des pénalités de retard disproportionnées, au détriment des familles. Des allégations trompeuses ont également été constatées dans des documents administratifs, commerciaux et contractuels, s'agissant par exemple des activités proposées, de la qualification du personnel ou encore de l'alimentation prétendument bio.

Cette enquête étant la première réalisée dans ce secteur, les suites qui lui ont été données avaient essentiellement une visée pédagogique et corrective. La DGCCRF fera de nouvelles visites dans le secteur à intervalles réguliers afin de vérifier que les injonctions sont suivies d'effets. Au total, 208 avertissements et 80 injonctions de mise en conformité ont été prononcés. Dans la majorité des cas (210 cas), heureusement, les gestionnaires de ces micro-crèches ont rapidement mis leur établissement en conformité.

En parallèle, la DGCCRF mène aussi des actions préventives et pédagogiques à l'intention des acteurs du secteur, afin de les aider à mieux s'approprier une réglementation fluctuante, que certains connaissent mal. Ce rôle d'accompagnement est important, dans la mesure où certains manquements étaient involontaires.

Il est essentiel de souligner que l'ensemble des manquements constatés ne relèvent pas des seuls services de la DGCCRF. Celle-ci, en particulier, n'est pas compétente en matière de maltraitance et n'a pas vocation à contrôler le traitement des enfants dans les lieux d'accueil. Le cas échéant, des signalements ont été faits aux services compétents. L'action de notre direction cible vraiment la protection du consommateur, son libre choix et la garantie de conditions de concurrence équitables.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Je vous remercie, madame et messieurs, d'avoir enquêté sur les crèches, qui présentent une caractéristique particulière au regard de votre activité. Elles accueillent en effet de jeunes enfants, particulièrement vulnérables, tandis que les parents n'assistent pas personnellement à la délivrance du service auquel ils ont recours. Il y a donc un enjeu particulier à surveiller les pratiques de ce secteur.

Votre rapport, assez édifiant, évoque des pratiques commerciales abusives, des défauts d'information précontractuelle ou des allégations trompeuses. Vous signalez un taux d'anomalie de 79 %, qui m'interpelle. Ces pratiques ont des conséquences graves pour les parents, qui ne sont pas forcément informés de leurs droits, ne connaissent pas le vrai prix des prestations et se retrouvent en difficulté pour comparer les meilleures offres. Vous soulignez que les atteintes sont de gravité variable et que certaines peuvent s'expliquer par une méconnaissance des règles commerciales de la part des professionnels de la petite enfance.

Pourriez-vous nous apporter des précisions au sujet des clauses illicites figurant dans certains contrats et nous donner une idée de l'étendue du phénomène ? Dans quelle mesure serait-il possible de sensibiliser les parents pour qu'ils se prémunissent de telles pratiques ?

Les résultats de votre enquête ont-ils entraîné une prise de conscience et fait évoluer les pratiques des professionnels du secteur, ou au sein de l'administration ? Avez-vous pu constater ces évolutions ?

Votre direction, ou une autre autorité, a-t-elle pour ambition de donner une suite à cette enquête en multipliant les canaux d'alerte et les contrôles ? Quelles actions ont déjà été menées *a posteriori* ?

Enfin, combien de signalements de parents avez-vous reçus au cours des derniers mois, et quelles suites leur donnez-vous ?

M. Romain Roussel. Je souhaiterais d'abord préciser que, si le taux de 79 % de manquement et de non-conformité peut paraître élevé, il est en réalité majoré, comme dans l'ensemble des enquêtes que nous menons, par le caractère ciblé et non aléatoire des visites : les inspecteurs ne contrôlent pas les structures au hasard mais en fonction des plaintes et des signalements reçus, ou parce qu'une clause mentionnée sur un site internet leur paraît anormale. Cette précision permet de nuancer le jugement ; il n'est pas inhabituel d'observer des taux d'anomalie supérieurs à 50 % dans les enquêtes de la DGCCRF du fait du ciblage initial.

S'agissant des manquements aux informations précontractuelles, plusieurs défauts ont été relevés de façon récurrente : absence de communication sur les taux horaires, les grilles tarifaires ou le mode de calcul ; informations obsolètes ou imprécises ; manque de cohérence entre le règlement de fonctionnement et le contrat souscrit par les parents. Les manquements sont de gravité variable et révèlent une forte hétérogénéité des pratiques de facturation. Des frais annexes aux frais journaliers sont parfois facturés, ce qui rend

impossible toute comparaison objective du prix des différentes structures d'accueil par les parents. Il s'agit de l'un des points notables de l'enquête. Dans les cas les plus graves, lorsque ces défauts d'information précontractuelle contribuaient à l'opacité des prix, la DGCCRF a prononcé des injonctions. Il n'a cependant pas été relevé d'anomalie suffisamment grave à ce titre pour entraîner des suites répressives. Celles-ci sont plus nombreuses dans les secteurs où les pratiques illicites sont plus fréquentes et plus graves, par exemple dans celui de la rénovation énergétique.

Il est toujours difficile, de prime abord, de déterminer si ces manquements sont intentionnels ou non. Sur la base des comptes rendus des enquêteurs, il a semblé que dans la majorité des cas, ils relevaient plutôt d'une méconnaissance des obligations en matière de protection économique du consommateur. Cette enquête exploratoire nous a donc semblé particulièrement utile pour informer les professionnels de la réglementation ; nous avons rédigé un communiqué de presse pour accroître sa portée pédagogique. Professionnels et parents peuvent également trouver des informations sur le site de la DGCCRF et sur d'autres sites publics, comme 1000-premiers-jours.fr ou monenfant.fr. La DGCCRF a édité des fiches pratiques pour aider les parents à être vigilants avant de signer un contrat et à ne pas se laisser abuser par des professionnels indécents ou méconnaissant la réglementation. Comme je vous le disais néanmoins, la plupart des défauts d'information constatés n'étaient pas intentionnels et les demandes de mise en conformité ont le plus souvent donné lieu à des rectifications rapides. Nous avons également constaté que lorsque des plaintes avaient été déposées, les établissements avaient remboursé les familles et modifié les clauses non conformes dans leur documentation.

Nous reconnaissons néanmoins que la fréquence des manquements peut conduire à s'interroger – notamment lorsqu'ils sont le fait d'établissements appartenant à des grands groupes, dont on peut penser qu'ils disposent de services juridiques étoffés ou qu'ils sont accompagnés par la caisse d'allocations familiales (CAF), par exemple. Dans ce cas, la méconnaissance alléguée peut être considérée, à tout le moins, comme de la négligence. Quoi qu'il en soit, le constat doit être nuancé par le caractère véniel de certains manquements. La volonté de créer un espace centré sur les enfants peut conduire à considérer que l'affichage des prix n'a pas sa place dans la crèche, d'autant plus que les contrats font l'objet d'un entretien spécifique. Toutefois, cela n'exonère pas les professionnels de leurs obligations et de leurs responsabilités ; de fait, même dans ce type de cas de figure, un certain nombre d'entre eux se sont mis en conformité avec la réglementation.

En dépit des mesures pédagogiques que nous avons prises, certains professionnels ont néanmoins persisté dans leurs manquements. Les allégations trompeuses ou clauses illicites et abusives sont plus particulièrement préoccupantes. Certaines créent une confusion entre la réglementation relative aux frais de réservation et la demande de dépôt de garantie. D'autres prévoient des facturations en sus du paiement par le chèque emploi service universel (Cesu), contrevenant ainsi au code monétaire et financier. Certains contrôles, enfin, ont relevé la présence de clauses contrevenant au code civil : elles exigeaient en effet un dépôt de garantie pour anticiper une potentielle inexécution des obligations du consommateur, alors qu'une clause pénale était déjà prévue au contrat. Ce cumul, théoriquement impossible, pénalise excessivement les consommateurs.

La DGCCRF s'est surtout intéressée aux clauses abusives au sens du code de la consommation, comme celles offrant au gestionnaire la possibilité de modifier de façon discrétionnaire le contrat, de le rompre de façon immédiate et unilatérale, ou d'imposer des pénalités de retard d'un montant disproportionné. Ces différents types de clauses prévoyant

des coûts supplémentaires ou des surfacturations injustifiées nous semblent en effet de nature à engendrer un déséquilibre contractuel important au détriment des familles et à porter atteinte à leurs intérêts économiques. Dans certains cas, nous avons par exemple constaté que les parents devaient payer le double des arrhes versées s'ils annulaient l'accueil de leur enfant.

L'important est de parvenir à une plus grande transparence des contrats et de réduire l'asymétrie d'information entre les offreurs des contrats et ceux qui les signent – en l'occurrence, les parents. Parmi les établissements contrôlés sur la formation des contrats et les clauses abusives, 61 % ont fait l'objet d'une suite – avertissement ou injonction.

Quant aux allégations mensongères et trompeuses, nous en avons constaté sur les prix, les amplitudes horaires et les caractéristiques essentielles du lieu d'accueil en matière de superficie des locaux et de qualité des services – absence des éducateurs pour jeunes enfants, médecins, psychomotriciens ou diététiciens annoncés et qualifications fictives de certains membres du personnel, par exemple. Dans certains cas, les activités présentées dans les plaquettes publicitaires n'étaient pas proposées, par exemple les enseignements en langue des signes ou en anglais, les activités de jardinage et les ateliers animés par un intervenant extérieur – tout comme les espaces Snoezelen n'étaient en réalité pas mis à disposition.

Nous avons également constaté quelques manquements en matière d'allégations environnementales concernant la nourriture bio ou issue des circuits courts, le type de couches employé ou le choix d'un mobilier écoresponsable. Les taux de satisfaction des parents étaient parfois présentés de façon fantaisiste. Sur certains documents apparaissaient une Marianne, le logo du département ou celui de la CAF alors qu'en l'absence de partenariat, ce n'était pas justifié. Il était fait parfois une présentation valorisante de l'ensemble du groupe propriétaire, dont les crèches n'étaient pourtant qu'au stade de projet.

Dans la plupart des cas, les établissements ont heureusement corrigé assez rapidement ce type de manquements, s'agissant de l'affichage des prix notamment. D'autres ont néanmoins fait preuve de résistance, en particulier ceux auxquels étaient reprochées des pratiques commerciales trompeuses. Les inspecteurs de la DGCCRF ont dû retourner dans les établissements concernés après l'enquête, afin de veiller à ce que les clauses abusives ou trompeuses qu'ils avaient constatées sur le terrain soient retirées des contrats. Ces clauses ne sont pas le type de manquement le plus fréquent, mais 32 % des contrôles ont donné lieu à la rédaction d'une suite visant des pratiques commerciales trompeuses ; ce n'est pas négligeable.

S'agissant des suites données, 208 avertissements et 80 injonctions ont été privilégiés, en fonction de la gravité des manquements. Des mesures de suivis ont été mises en œuvre depuis.

Vous m'avez interrogé sur le nombre des signalements et les suites que leur donne la DGCCRF. La plateforme SignalConso est entrée en fonctionnement juste avant la crise sanitaire de 2020 ; nous l'adaptions en permanence, par exemple en créant une application mobile. Les consommateurs peuvent la renseigner lorsqu'ils rencontrent des problèmes. Pour les crèches et les micro-crèches, nous recevons peu de signalements ; il en allait de même des Ehpad. Peut-être les manquements surviennent-ils lorsque les parents ne sont pas présents. Parfois, les frustrations ou insatisfactions exprimées sur SignalConso relèvent de la compétence d'autres services – le département, la protection maternelle et infantile (PMI), les CAF –, à qui nous transférons les informations. Ils peuvent diligenter des contrôles, ou en organiser conjointement avec nous, notamment dans le cadre du suivi post-enquête. Depuis le 1^{er} janvier 2022, nous avons ainsi reçu 200 signalements environ, dont seulement 120 en

2023. En comparaison, en 2022 également, nous en avons reçu plus de 12 000 relatifs à la rénovation énergétique. Toutefois, leur nombre est encore plus réduit s'agissant des Ehpad. Cela s'explique également par l'asymétrie de l'information, ainsi que par la multiplicité des canaux utilisés par les consommateurs : tous les manquements ne sont pas enregistrés dans SignalConso

M. le président Thibault Bazin. Vous allez devoir répondre à de nombreuses questions. Si par la suite vous souhaitez apporter des précisions ou des corrections à vos propos, il faudra nous les transmettre par écrit.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Outre le signalement, que peut faire un parent confronté à des clauses abusives ?

Vous avez souligné le faible nombre de signalements relatifs au secteur. Peut-être les parents craignent-ils aussi de perdre la place en crèche de leur enfant, alors qu'il s'agit d'un élément central de l'organisation familiale.

Pouvez-vous détailler les cas de présentation fantaisiste des taux de satisfaction des parents ?

Dans le cadre du suivi post-contrôle, vous vérifiez que vos recommandations sont appliquées. Procédez-vous à d'autres contrôles pour vous assurer qu'elles le sont de manière pérenne ?

M. Romain Roussel. S'agissant des présentations fantaisistes, je ne dispose pas de chiffres, mais les comptes rendus d'enquête montrent que certaines microstructures affichent des taux de satisfaction par les parents, parfois très élevés, pour valoriser la qualité perçue de l'accueil. Il existe des professionnels sérieux qui mettent en avant les résultats de sondages menés auprès de leur clientèle, mais d'autres n'ont aucun élément objectif à faire valoir pour justifier le taux affiché en vitrine ou dans des plaquettes – on peut comparer cela aux faux avis qu'on trouve sur internet.

En cas de manquement ou de clause abusive, les parents peuvent déposer un signalement sur la plateforme et saisir nos services. Il arrive qu'ils portent plainte, ce qui entraîne un suivi judiciaire. Parfois, ils s'adressent aux services de la CAF ou de la PMI, qui diligentent des enquêtes complémentaires sur les anomalies qu'ils sont habilités à constater, ainsi que des contrôles conjoints avec les services en charge de la CCRF, chacun travaillant dans sa sphère de compétence.

Lorsque nous constatons des pratiques abusives ou trompeuses, la procédure prévoit d'abord une injonction de remise en conformité. Dans ce cadre, les enquêteurs retournent dans l'établissement concerné pour s'assurer de son application.

Nous ne menons pas d'enquête nationale systématique dans tous les secteurs. Notre programme national d'enquêtes prévoit des ciblage à même de couvrir les différents modes de garde. En 2019 et 2020, nous avons ainsi enquêté sur la garde à domicile. Nous nous attachons également à nous intéresser au fil du temps à tous les types d'établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESMS), publics et privés. Ensuite, à intervalle régulier, nous retournons voir des structures qui ont fait l'objet de plaintes ou de signalements pour vérifier qu'elles tiennent leurs engagements dans la durée.

M. le président Thibault Bazin. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Thierry Frappé (RN). Merci pour le rapport relatif aux microcrèches. Passionnant, il soulève des interrogations. J'ai été étonné du taux d'anomalies, qu'elles soient mineures ou qu'elles aient donné lieu à des injonctions – 80, c'est beaucoup. Pourquoi n'aviez-vous encore mené aucune enquête sur ce secteur des crèches, en expansion depuis de nombreuses années ? Est-ce l'État qui a demandé ce rapport ?

Vous expliquez la rapidité des mises en conformité par la méconnaissance des règles. Pourtant, les grands groupes disposent d'avocats. Je n'aimerais pas qu'ils aient volontairement cherché à tromper les consommateurs.

Vous avez assuré un suivi post-enquête. Pensez-vous que l'action menée est suffisante, qu'il faille en faire davantage, ou qu'il soit nécessaire de renforcer la législation ?

M. Romain Roussel. Nous avons déjà investigué sur ce secteur de la petite enfance, en nous intéressant aux gardes à domicile. Toutefois, la DGCCRF n'avait jamais enquêté sur les micro-crèches avant 2021, notamment parce qu'il s'agit d'un mode de garde encore émergent au niveau national : en 2018, on en dénombrait 4 090, majoritairement à but lucratif. Son essor résulte à la fois d'une déficience de l'offre et de la grande souplesse des dispositions qui régissent leur fonctionnement. En général, la DGCCRF accompagne les nouvelles tendances de consommation en effectuant des vagues de contrôles. Le programme national d'enquête est revu chaque année sous l'égide de la directrice générale, afin de donner la priorité à différents sujets, en fonction des manquements constatés lors de précédentes campagnes d'enquête dans des secteurs proches, des signalements des consommateurs et des concurrents. Ainsi, nous avons décidé de nous intéresser à ce secteur à la fois parce qu'il se développe et pour vérifier s'il ne s'y produisait pas des manquements de même nature que ceux constatés dans des structures comparables par leur activité de prise en charge et par les modes de facturation, en particulier les Ehpad.

Nous avons choisi de médiatiser le bilan de l'enquête sur les micro-crèches pour favoriser une prise de conscience des professionnels du secteur, car tous n'étaient pas au fait de la réglementation en vigueur. La communication accroît l'effet de notre action sur le terrain.

Par ailleurs, au-delà de ces politiques d'enquête et de contrôle, la DGCCRF peut proposer des évolutions réglementaires. La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi prévoit d'insérer dans le code de la santé publique l'article L. 2324-2-2, dont l'alinéa 2 dispose : « 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 qu'ils prennent et des actions qu'ils conduisent dans l'exercice de leurs missions [...]. Ils communiquent aux autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant ces décisions ainsi que les résultats des contrôles. Ils peuvent se communiquer tout document ou toute information détenu ou recueilli dans l'exercice de leurs missions, 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. » Le décret n'est pas encore paru, mais il s'agit bien de favoriser la communication entre les services, donc leur synergie sur le terrain, ce qui augmentera l'efficacité de l'action publique. C'est là un élément central de notre action.

D'autres pistes d'évolutions légales et réglementaires sont envisagées, en particulier pour doter les enquêteurs en charge de la CCRF d'habilitations spécifiques relatives aux micro-crèches, inscrites dans le code de l'action sociale et des familles et dans le code de la santé publique.

M. le président Thibault Bazin. Ces propositions nous intéressent, nous vous remercions de nous les communiquer.

M. William Martinet (LFI-NUPE). Merci pour votre rapport. Il est extrêmement inquiétant, puisqu'il ne concerne pas la commercialisation de trombones ou de chaussettes, mais l'accueil de jeunes enfants, c'est-à-dire d'un public vulnérable. Or vos services relèvent que 79 % des 364 établissements contrôlés présentaient des anomalies.

Qui sont les gestionnaires des micro-crèches ? C'est l'éléphant dans la pièce : on ne peut pas ne pas faire le lien. Il s'agit en grande majorité de structures privées à but lucratif. Certes, certaines relèvent du secteur associatif et il existe des crèches parentales, mais la multiplication des micro-crèches ces dernières années résulte de l'expansion du secteur privé lucratif dans le domaine de la petite enfance. On ne peut déconnecter la question des anomalies et des fraudes de l'identité de ces acteurs, qui cherchent la rentabilité.

Pouvez-vous nous en dire plus sur les clauses abusives et les pénalités disproportionnées dans les contrats passés avec les parents ? Il s'agit d'une question centrale. Certains parents renoncent à retirer leur enfant de la crèche à cause des sanctions financières, même s'il n'est pas accueilli dans de bonnes conditions. En effet, cette pression s'ajoute à la crainte de ne pas trouver un autre mode de garde. Je veux bien qu'il faille laisser jouer la libre concurrence, mais le contexte contraint ne permet pas aux parents de comparer les crèches et d'en choisir une en toute liberté : la difficulté à trouver un mode de garde les contraint à l'inscrire là où ils trouvent une place. Le sujet est donc très sensible.

Vous avez dit que malgré le taux d'anomalie, vous n'aviez pas décidé de suites répressives, mais on ne peut pas mettre tous les manquements sur le dos de l'ignorance. Quand un établissement assure que des professionnels parlent anglais aux enfants ou que la nourriture est bio alors que ce n'est pas le cas, la fraude est avérée. De telles non-conformités sont graves. Qui a décidé qu'il n'y aurait pas de suites répressives ? S'agit-il d'une consigne politique, venue du ministère, ou d'une décision administrative ?

L'ampleur des anomalies justifierait d'autres conséquences que le suivi du respect des injonctions, notamment une nouvelle enquête nationale. Pourquoi ne l'organisez-vous pas ?

M. Romain Roussel. L'enquête a révélé que certaines clauses relatives aux frais de réservation étaient illicites en raison d'une confusion entre des arrhes et un dépôt de garantie. En cas d'annulation de l'accueil, certaines structures appliquaient des pénalités trop élevées par rapport aux sommes versées à titre de garantie ; parfois les contrats ne précisaient pas suffisamment à quelles pénalités s'exposaient les parents en cas de retrait de l'enfant. Nous avons pris ce problème en considération dans le cadre de notre étude des possibles évolutions réglementaires, afin que les enquêteurs en charge de la CCRF disposent d'outils relatifs aux modes de calcul des tarifs et puissent sanctionner certaines pratiques. Il faut clarifier les règles, en distinguant les arrhes et les dépôts de garantie, qui doivent être interdits.

Le taux de 79 % d'établissements présentant au moins une anomalie est frappant. Il faut cependant le considérer avec prudence. D'une part, les enquêtes étaient ciblées. D'autre part, les défaillances n'étaient pas toutes de la même gravité, allant du défaut d'affichage dans un document à la pratique commerciale trompeuse.

Lorsque les professionnels ne respectent pas les injonctions, c'est-à-dire ne se mettent pas en conformité, les agents de la DGCCRF peuvent établir un procès-verbal pour engager une procédure pénale. Dans de très rares cas, ils ont recouru à ce niveau de sanction. Lorsque le plan de contrôle annuel prévoit d'enquêter pour la première fois sur un secteur émergent, la direction privilégie les actions pédagogiques, sauf en cas de manquements graves, par exemple relevant de la sécurité. Nous utilisons toute la gradation des sanctions – simple avertissement, injonction, procès-verbal.

M. William Martinet (LFI-NUPES). Qui a pris cette décision ?

M. Romain Roussel. C'est la pratique des enquêteurs de terrain. Lorsqu'ils constatent un simple défaut d'affichage des prix, ils se contentent d'émettre un avertissement. En cas de manquements intentionnels ou susceptibles d'empêcher les parents de connaître les termes du contrat, ils peuvent décider de sanctions plus sévères. La décision est laissée à leur appréciation ; leur savoir-faire leur permet d'évaluer la gravité des défaillances. Quand un secteur n'a jamais été contrôlé, ils recourent en priorité aux actions correctives, mais lors du suivi ou des vagues d'enquêtes suivantes, on leur demande de donner des suites répressives, afin de s'assurer que les messages sont bien compris.

M. le président Thibault Bazin. M. Martinet demandait si le pouvoir politique intervenait dans le cours des enquêtes. Je comprends que les enquêteurs décident seuls des actions à mener. Pouvez-vous le confirmer clairement ?

M. Romain Roussel. En effet, ils portent une appréciation technique, sur le fondement des dossiers qu'ils étudient dans le cadre de leurs fonctions. Lors de l'élaboration du plan national d'enquêtes, des visées plus répressives peuvent être prévues si l'on a constaté des manquements récurrents dans les secteurs concernés, et pas d'amélioration. Dans ce cas, nous pouvons dire aux enquêteurs que la pédagogie n'ayant pas suffi, ils doivent adopter une démarche plus répressive. Néanmoins, la décision dépendra de leur appréciation, en fonction de la solidité du dossier, des preuves dont ils disposent et, surtout, de la gravité des manquements – un problème d'affichage rapidement corrigé n'emporte pas les mêmes conséquences qu'une volonté de tromper le consommateur.

M. le président Thibault Bazin. Est-ce vous qui donnez ces consignes ?

M. Romain Roussel. Pour être précis, lorsqu'une enquête est inscrite au plan national, un document méthodologique est mis à disposition des enquêteurs, afin de leur préciser quels types de manquements ils sont habilités à contrôler et ceux constatés dans des enquêtes similaires. Ensuite, l'enquêteur chargé de l'investigation apprécie la gravité des défaillances dans l'entreprise.

Mme Anne Bergantz (Dem). Quelles sont les proportions respectives de micro-crèches indépendantes et de celles appartenant à de grands groupes ? Selon vous, les pratiques douteuses, comme les préavis abusifs, les clauses interdisant la résiliation du contrat à certaines périodes de l'année et les montants des pénalités de retard s'expliqueraient par une méconnaissance du code de la consommation. Je m'étonne comme mes collègues que les

grands groupes ne disposent pas des ressources juridiques propres à garantir le respect de règles élémentaires dans leur domaine d'activité. Ces défaillances sont-elles davantage le fait de micro-crèches indépendantes ?

La DGCCRF a, comme vous l'avez dit, privilégié les suites pédagogiques et correctives. Toutefois, certains manquements sont plus graves que d'autres, comme les allégations trompeuses et mensongères, en particulier s'agissant des diplômes. Vos services ont-ils évalué le taux d'encadrement ? Je comprends le droit à l'erreur et le choix d'adresser des demandes de mise en conformité. Toutes les anomalies constatées ont-elles fait l'objet de suites systématiques ?

M. Romain Roussel. L'enquête visait à explorer le marché des micro-crèches, qu'elles soient indépendantes ou qu'elles appartiennent à des groupes, de tailles différentes. Je n'ai pas ici de précisions sur la nature des manquements rapportée à la taille des structures. Compte tenu du nombre de contrôles effectués, je ne suis pas sûr qu'il soit possible d'établir des statistiques fiables en la matière. Les enquêtes étant ciblées, les résultats ne sont pas forcément représentatifs de l'ensemble du marché, il faut donc faire attention aux conclusions qu'on en tire.

De même, on ne peut pas en inférer de généralités relatives au taux d'encadrement. Certains comptes rendus régionaux font état de membres du personnel ne possédant pas les diplômes attendus ou d'activités annoncées mais non organisées. La DGCCRF n'intervient pas sur les questions de formation, mais elle constate une divergence entre les prestations annoncées et celles effectivement délivrées, qui enfreint le code de la consommation.

Chaque fois qu'il constate un manquement, l'enquêteur lui donne des suites, allant du simple avertissement au procès-verbal, en passant par l'injonction, mesure intermédiaire qui fonctionne comme une clause de revoyure.

M. le président Thibault Bazin. Je comprends que vous n'avez pas concentré votre action sur les plus graves défaillances. Chaque manquement entraîne systématiquement une suite, avec une gradation des réponses.

M. Romain Roussel. Tous les manquements font l'objet de suites ; l'avertissement constitue une suite. Toutefois, les agents ont consacré l'essentiel de leur temps aux dossiers les plus complexes et les plus graves. En effet, il s'agit d'un public fragile : la priorité est de mettre fin aux défaillances les plus alarmantes.

Mme Anne Bergantz (Dem). Confirmez-vous que chaque manquement entraîne une suite, et un contrôle subséquent ?

M. Romain Roussel. Les injonctions entraînent une visite de contrôle. S'agissant des avertissements, la revoyure n'est pas systématique, par exemple lorsque l'affichage des prix a été mis en conformité. Encore une fois, cela ne concerne pas les cas les plus problématiques.

M. Joël Aviragnet (SOC). Les contrôles réalisés en 2021 et 2022 ont mis en lumière de trop nombreux dysfonctionnements, puisque deux tiers des établissements étaient dans l'illégalité. Certains sans doute avaient seulement commis des erreurs, mais je ne peux croire que ce soit le cas de tous. Ce n'est pas par hasard qu'une micro-crèche inclut une clause

abusive dans son contrat ou demande aux familles des pénalités exorbitantes : il existe une volonté délibérée de tromper. Que préconisez-vous pour éviter de telles dérives à l'avenir ?

S'agissant des défaillances qui ne relevaient pas de vos compétences, notamment dans les soins aux enfants, combien de signalements les services de protection de l'enfance ont-ils reçus ?

L'État doit-il mieux accompagner ces structures pour s'assurer qu'elles respectent la loi ? Faut-il que vos agents réalisent davantage de contrôles dans ce secteur ? Avez-vous connaissance de dérives similaires dans des crèches accueillant plus de douze berceaux ?

M. Romain Roussel. Vos propos vont dans le sens de la clarification de la réglementation et des habilitations données aux agents de DGCCRF que j'évoquais tout à l'heure. On peut penser que les manquements liés au montant des arrhes ou des pénalités sont involontaires, mais on n'en est pas toujours certain. Ce qui est important, c'est que les échanges entre les différents services administratifs permettent d'améliorer la prise en charge des enfants en bas âge dans les micro-crèches et plus généralement les structures d'accueil. C'est le sens de l'évolution législative que nous avons défendue et qui s'est traduite dans la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

Sur le terrain, dans les départements, des contacts sont noués par les différents services : agents en charge de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (CCRF), agents des services départementaux et agents de la CAF. Sur la base des éléments portés à leur connaissance, ceux-ci peuvent transmettre aux autres services des signalements relevant de leur champ de compétences respectif. En l'absence de statistiques nationales, je ne suis pas en mesure de vous communiquer le nombre de signalements transmis par les services départementaux de la CCRF aux autres services. Des informations figurent toutefois dans certains comptes rendus régionaux, lesquels agrègent les informations départementales et nous servent de fondement pour dresser les bilans des enquêtes.

M. le président Thibault Bazin. Dans la perspective des visites de terrain que nous allons effectuer, il serait intéressant, que vous puissiez analyser la façon dont les informations ont été échangées dans les départements où des contrôles ont eu lieu.

Mme Sarah Tanzilli, rapporteure. Vous avez indiqué à plusieurs reprises, monsieur Roussel, avoir émis des recommandations au sujet des évolutions de la réglementation qui découleront de celle, récente, de la législation. Pourriez-vous nous présenter les pistes d'évolution que vous envisagez, et nous transmettre la totalité de vos propositions par écrit ?

M. Romain Roussel. Je ne dispose pas d'éléments beaucoup plus précis que ceux que je vous ai déjà présentés, concernant les pistes d'évolutions réglementaires, mais nous pourrions vous transmettre le document que vous demandez avec le bilan de l'enquête.

M. le président Thibault Bazin. On attend le décret d'application de l'article L. 2324-2-2 du code de la santé publique, inséré par la loi du 18 décembre 2023. J'aimerais être certain de comprendre : lorsque les faits constatés lors des contrôles relevaient bien de votre compétence, avez-vous systématiquement partagé les informations afférentes avec les services des CAF et des PMI, qui financent ces structures au niveau local, délivrent les agréments et veillent à la qualité de l'accueil des enfants ?

Il est important pour la qualité de l'accueil que les processus puissent être corrigés, le cas échéant. Certains partages d'information sont autorisés, d'autres ne le sont pas : pourriez-vous nous préciser ce qui relève de la loi et du domaine réglementaire ? Qu'est-ce qui vous empêchait jusqu'à maintenant de transférer certaines informations ? Les PMI et les CAF ont besoin de savoir si les engagements pris lors du dépôt des demandes d'agrément et de financement sont respectés. Les problèmes liés à la Paje et à la PSU, par exemple, intéressent directement la CAF.

En résumé : qu'avez-vous fait ? Que n'avez-vous pas pu faire ? Que faut-il corriger ?

M. Romain Roussel. S'agissant des échanges d'informations, la loi pour le plein emploi a modifié le cadre d'habilitation en vigueur au moment de l'enquête, en 2021. Nous n'avons donc pas effectué de transmissions systématiques entre les différents services sur le terrain. Des échanges ont néanmoins eu lieu, par exemple à l'occasion de la participation de la DGCCRF à certains comités départementaux des services aux familles (CDSF), en 2023. Dans ce domaine comme dans celui de la santé, il est important d'inscrire notre action dans un cadre plus clair et complet. Le décret, une fois publié, facilitera le travail des enquêteurs sur le terrain et permettra de leur rappeler qu'il faut systématiser les échanges d'information. Il y va de l'efficacité de l'action publique dans sa globalité.

Mme Béatrice Roullaud (RN). Les signalements que vous évoquez, monsieur Roussel, sont-ils faits en application de l'article 40 du code de procédure pénale ? S'agit-il d'informations préoccupantes ?

M. Romain Roussel. Il n'existe pas de procédure standard systématique. Les échanges ont parfois eu lieu de façon informelle, à l'occasion de la participation de la DGCCRF aux CDSF. Nous rappelons aussi régulièrement à nos enquêteurs la possibilité de mettre en application l'article 40 du code de procédure pénale lorsqu'ils constatent des manquements dans des champs de compétence qui ne sont pas les leurs.

M. le président Thibault Bazin. Nous vous remercions pour l'ensemble de ces informations, monsieur Roussel, et vous invitons à nous transmettre les documents demandés.

La séance est levée à treize heures vingt.

Membres présents ou excusés

Commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements

Réunion du mercredi 31 janvier 2024 à 12 heures

Présents. - M. Joël Aviragnet, M. Thibault Bazin, Mme Anne Bergantz, Mme Christine Decodts, Mme Julie Delpech, Mme Ingrid Dordain, M. Thierry Frappé, M. William Martinet, Mme Béatrice Roullaud, Mme Sarah Tanzilli

Excusés. - M. Philippe Lottiaux, Mme Alexandra Martin (Alpes-Maritimes)