

N° 2931

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 juin 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145-8 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

sur

**la mise en œuvre des conclusions de 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,**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. THIBAUT BAZIN,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. DES AVANCÉES INDÉNIABLES DANS LE PILOTAGE ET LA RÉGULATION DU SECTEUR DES CRÈCHES	6
A. UNE GOUVERNANCE RÉVISÉE QUI DOIT ENCORE MONTER EN PUISSANCE	6
1. Les communes, nouvelles autorités organisatrices du service public de la petite enfance	6
2. La révision des modalités de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant.....	7
B. DE NOMBREUSES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES POUR AMÉLIORER LES EXIGENCES RELATIVES À LA QUALITÉ D'ACCUEIL DANS LES CRÈCHES	9
1. La publication de nombreux référentiels	9
2. La fin de certaines dérogations normatives	11
II. DES POINTS DE VIGILANCE PERSISTENT QUANT À L'AVENIR DU SECTEUR DES CRÈCHES	12
A. LA RÉFORME DU FINANCEMENT RESTE L'ANGLE MORT DU TRAVAIL ENGAGÉ	12
1. L'amélioration de la qualité d'accueil dans les crèches est conditionnée à une évolution de leur modèle économique	12
2. Aucune réforme des modes de financement des crèches n'est engagée à ce stade...	13
B. LA SANTÉ ÉCONOMIQUE DU SECTEUR EST PRÉOCCUPANTE AU REGARD DES BESOINS DES FAMILLES	14
1. Les destructions de places d'accueil augmentent du fait de la fragilité économique du secteur.....	14
2. Les attentes des familles en matière d'accueil du jeune enfant restent pourtant très élevées	16
DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES CRÈCHES	19

TRAVAUX DE LA COMMISSION	39
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	49
ANNEXE N° 2 : CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE PAR LE RAPPORTEUR	51

AVANT-PROPOS

Depuis 2022, l'accueil du jeune enfant fait l'objet, dans notre pays, d'une attention renouvelée. Le meurtre d'une petite fille âgée de 11 mois dans un établissement du groupe People & Baby a provoqué un mouvement de libération de la parole chez les personnels des crèches, assez largement relayé par les médias. Suite à ce drame, tant l'administration ⁽¹⁾ que des journalistes ⁽²⁾ se sont emparés du sujet de la qualité du service au sein des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), révélant des **dysfonctionnements dans le pilotage de cette politique publique et des manquements dans les contrôles exercés sur les structures**.

Le 28 novembre 2023, l'Assemblée nationale a créé une commission d'enquête sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants, que votre rapporteur a eu l'honneur de présider. Ses conclusions ont été présentées par sa rapporteure, Mme Sarah Tanzilli, le 27 mai 2024 ⁽³⁾.

Ce rapport, fort de soixante-treize recommandations, a accompagné la mise en place du service public de la petite enfance. Créé par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025 avec un déploiement progressif. Dans ce contexte, la commission des affaires sociales, en application de l'article 145-8 du Règlement de l'Assemblée nationale, a engagé un suivi de la mise en œuvre des conclusions de la commission d'enquête.

Pour mener à bien cette tâche, le rapporteur a transmis à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) ainsi qu'à l'Assemblée des départements de France, des questionnaires en retour desquels il a obtenu des réponses dont il salue la qualité et la précision. Il a également procédé à l'audition conjointe du directeur général de la cohésion sociale, M. Jean-Benoît Dujol, et du directeur général de la Caisse nationale des allocations familiales, M. Nicolas Grivel.

Ces travaux ont mis en évidence des **avancées indéniables en termes de régulation du secteur des crèches**, concernant tant l'encadrement normatif que les contrôles dont font l'objet les structures. En revanche, certains des axes de travail préconisés par le rapport d'enquête n'ont pas connu de progrès significatifs, en

(1) *Inspection générale des affaires sociales*, Qualité d'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches, 2023.

(2) Bérangère Lepetit et Elsa Marnette, *Babyzness*, Ed. Robert Laffont, septembre 2023 ; Daphné Gastaldi et Matthieu Périsset, *Le prix du berceau : ce que la privatisation des crèches fait aux enfants*, Ed. Le Seuil, septembre 2023 ; Victor Castanet, *Les ogres*, Ed. Flammarion, septembre 2024.

(3) Sarah Tanzilli, rapport au nom de 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, 27 mai 2024, n° 2660.

particulier la **question centrale du financement des établissements d'accueil du jeune enfant**.

En outre, la **santé économique du secteur** continue de se dégrader depuis la fin des travaux d'enquête, laissant craindre une accélération des destructions nettes de places d'accueil au détriment des besoins des familles.

I. DES AVANCÉES INDÉNIALES DANS LE PILOTAGE ET LA RÉGULATION DU SECTEUR DES CRÈCHES

A. UNE GOUVERNANCE RÉVISÉE QUI DOIT ENCORE MONTER EN PUISSANCE

L'accueil du jeune enfant se caractérise par la **multiplicité des acteurs publics chargés de sa mise en œuvre et de son financement**. Ceci complique, de fait, la gouvernance et le pilotage de cette politique publique au niveau national. Face à ce constat, le rapport d'enquête invitait à « mettre en place les modalités de gouvernance et les outils nécessaires au pilotage de la politique d'accueil du jeune enfant dans le cadre de la mise en place du service public de la petite enfance ».

1. Les communes, nouvelles autorités organisatrices du service public de la petite enfance

La loi pour le plein emploi, en créant le service public de la petite enfance, a fait des communes les autorités organisatrices dudit service public, reconnaissant leur rôle historique en tant que tiers financeur des établissements d'accueil du jeune enfant.

Les communes ont reçu quatre nouvelles compétences : le recensement des besoins des familles et de l'offre d'accueil ; l'information et l'accompagnement des familles ; la planification, au vu du recensement des besoins, du développement des modes d'accueil ; le soutien à la qualité des modes d'accueil. Ces compétences peuvent être transférées, en tout ou partie, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte.

Une loi récemment adoptée par le Parlement ⁽¹⁾ a **répondu aux difficultés anticipées par la commission d'enquête, inévitablement constatées lors de la mise en application de la loi pour le plein emploi**. L'accompagnement financier prévu au titre du service public de la petite enfance avait été réservé aux seules communes comptant plus de 3 500 habitants ⁽²⁾. Les intercommunalités ne pouvaient dès lors bénéficier de la compensation financière qu'à travers le

(1) Loi n° 2026-442 du 4 juin 2026 visant à étendre à toutes les communes la compensation financière prévue pour les communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de l'ensemble des compétences du service public de la petite enfance.

(2) Article 17 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi et article 188 de la loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

mécanisme des attributions de compensation, par lequel leurs communes membres leur reversent, sans y être tenues, la compensation qu'elles perçoivent de l'État.

La loi du 4 juin 2026 a permis de clarifier l'intention du législateur en **étendant le bénéfice de la compensation financière à l'ensemble des communes, indépendamment de leur population, et aux intercommunalités dès lors les communes membres leur ont transféré les compétences d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance.** Elle concrétise ainsi l'une des recommandations du rapport d'enquête.

2. La révision des modalités de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant

La commission d'enquête sur le modèle économique des crèches avait mis en évidence l'insuffisance, voire l'absence, des contrôles opérés sur les établissements d'accueil du jeune enfant quel que soit leur statut juridique. **La loi pour le plein emploi, en instaurant un service public de la petite enfance, a considérablement rénové le cadre de ces contrôles,** répondant de fait à une partie des recommandations du rapport d'enquête.

Le président du conseil départemental est désormais compétent, à titre principal, **pour le contrôle des exigences législatives et réglementaires applicables aux crèches.** En parallèle, le préfet de département peut diligenter à tout moment le contrôle d'un établissement par les services de l'État. Les directeurs des caisses d'allocations familiales doivent, quant à eux, **vérifier l'emploi des fonds versés aux établissements d'accueil du jeune enfant, y compris aux micro-crèches** qui échappaient jusqu'alors à tout contrôle financier de la part des caisses ⁽¹⁾. À cet effet, les crèches, leurs organismes gestionnaires et les personnes morales sous le contrôle desquelles ils sont placés doivent transmettre chaque année à la caisse d'allocations familiales les documents de nature comptable et financière autorisant le contrôle de l'emploi des fonds qui leur sont versés ⁽²⁾.

Enfin, **l'Inspection générale des affaires sociales et l'Inspection générale des finances peuvent désormais s'intéresser aux établissements d'accueil du jeune enfant et aux personnes morales qui en sont gestionnaires** « pour leurs activités consacrées à cette gestion ». Cette prérogative a par exemple été appliquée au groupe de crèches privées La Maison Bleue ⁽³⁾.

(1) Dans leur immense majorité, les micro-crèches ont un modèle économique qui repose sur la prestation d'accueil du jeune enfant. Cette aide financière est versée par les caisses d'allocations familiales aux parents d'un enfant accueilli en micro-crèches, et non à la structure elle-même. De ce fait, les caisses ne contrôlaient pas l'emploi des fonds indirectement alloués au financement des financements des micro-crèches.

(2) Le décret n° 2025-941 du 8 septembre 2025 relatif aux obligations de transmission de documents aux caisses d'allocations familiales par les établissements et services d'accueil du jeune enfant est venu préciser la nature et le contenu de ces documents.

(3) Inspection générale des affaires sociales, Contrôle du groupe de crèches privées « La Maison Bleue », avril 2025.

Les **modalités de coordination des différents contrôles exercés sur les crèches** sont précisées par un plan annuel départemental d'inspection et de contrôle des modes d'accueil du jeune enfant, conjointement établi par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil départemental, en coordination avec les directeurs des caisses d'allocations familiales ⁽¹⁾. Le bilan de la mise en œuvre de ce plan est présenté chaque année au comité départemental des services aux familles.

Dans ses travaux, le rapporteur a souhaité interroger les différents acteurs appelés à appliquer ce nouveau cadre de contrôle.

Les départements semblent, dans leur ensemble, appréhender avec satisfaction leur rôle renforcé dans la supervision des crèches. Selon les informations transmises par l'Assemblée des départements de France, les deux tiers des départements interrogés indiquent avoir accru la fréquence de leurs vérifications. L'harmonisation des critères d'évaluation, autour d'axes plus qualitatifs, semble également contribuer à améliorer le contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant.

Toutefois, les départements pointent des freins structurels auxquels la loi pour le plein emploi n'a pas répondu, **en particulier les moyens insuffisants dont disposent les services de protection maternelle et infantile face à une charge de travail croissante**, avec une hausse des signalements et une augmentation du nombre de structures à contrôler ⁽²⁾. En l'état, il paraît donc difficile d'assurer une couverture homogène du territoire ainsi qu'une égalité de traitement entre les structures.

En matière de coordination des contrôles, **tant les départements que la Caisse nationale des allocations familiales et la direction générale de la cohésion sociale se satisfont de l'application des premiers plans annuels d'inspection et de contrôle des modes d'accueil du jeune enfant.** Selon la direction générale de la cohésion sociale, un premier bilan sera établi dans les prochains mois afin d'identifier d'éventuels « facteurs de risques sur lesquels l'attention de l'ensemble des autorités de contrôle pourrait être appelée dans une instruction » ⁽³⁾, qui fixerait des objectifs quantitatifs.

En outre, **la conduite de contrôles conjoints ciblés est saluée par tous les acteurs.** En 2024, selon les informations transmises par la direction générale de la cohésion sociale, 35 contrôles conjoints des directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités et des services de protection maternelle et infantile ont été programmés, et 37 ont été finalement diligentés. En parallèle, en 2025,

(1) Le contenu et les modalités de mise en œuvre de ce plan ont été précisés par le décret n° 2025-383 du 28 avril 2025 relatif au plan annuel départemental d'inspection et de contrôle des modes d'accueil du jeune enfant prévu à l'article L. 2324-2-2 du code de la santé publique.

(2) Contribution écrite de l'Assemblée des départements de France en réponse au questionnaire adressé par le rapporteur.

(3) Contribution écrite de la direction générale de la cohésion sociale en réponse au questionnaire adressé par le rapporteur.

93 contrôles conjoints des caisses d'allocations familiales et des services de protection maternelle et infantile ont été organisés ⁽¹⁾. Le rapporteur regrette que la direction générale de la cohésion sociale ne dispose pas d'informations sur le contexte local ayant motivé ces contrôles conjoints, mais note avec satisfaction que ceux-ci ne paraissent pas avoir découlé d'une carence des départements dans leur mission ⁽²⁾.

B. DE NOMBREUSES ÉVOLUTIONS RÉGLEMENTAIRES POUR AMÉLIORER LES EXIGENCES RELATIVES À LA QUALITÉ D'ACCUEIL DANS LES CRÈCHES

Le rapport d'enquête sur le modèle économique des crèches affirmait que la qualité d'accueil constituait un « impensé » de la politique familiale, alors même que « les alertes concernant sa dégradation se multiplient ». Depuis la fin des travaux d'enquête, le rapporteur constate qu'une prise de conscience a eu lieu et qu'un important travail réglementaire a été engagé.

1. La publication de nombreux référentiels

Le développement des neurosciences, de même que les travaux de la commission des 1000 premiers jours, ont sensibilisé les pouvoirs publics aux besoins fondamentaux des jeunes enfants, entraînant un changement de paradigme dans les exigences du service de la petite enfance. Il est désormais unanimement admis qu'un accueil de qualité implique la mise en pratique de la référence, en lien avec la théorie de l'attachement, de même que la sécurité émotionnelle et affective de l'enfant.

Au cours des deux dernières années, la direction générale de la cohésion sociale a produit différents référentiels relatifs à la qualité d'accueil dans les crèches **afin de construire et de diffuser un socle commun de connaissances et d'exigences relatives à l'accueil des jeunes enfants.**

● **Le référentiel bâtiminaire** ⁽³⁾, prévu à l'article R. 2324-28 du code de la santé publique, définit les exigences applicables aux locaux et à l'aménagement intérieur des établissements d'accueil du jeune enfant. L'ensemble de ses dispositions entrera en vigueur le 1^{er} septembre 2026.

Si les professionnels de la petite enfance et les services de protection maternelle et infantile saluent son existence, certaines critiques relatives à des exigences jugées absurdes ou excessivement sécuritaires avaient été soulevées lors des travaux d'enquête sur le modèle économique des crèches. Interrogée à ce sujet, **la direction générale de la cohésion sociale a reconnu que la mise en œuvre du**

(1) Ibid.

(2) *Contribution écrite de l'Assemblée des départements de France*, op. cit.

(3) *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.*

référentiel avait pu faire l'objet d'une interprétation extensive par les services de protection maternelle et infantile et par les gestionnaires d'établissements, principalement en raison d'une confusion entre les dispositions applicables aux établissements déjà existants ou en cours de création, et celles destinées aux établissements créés après l'entrée en vigueur du référentiel bâtiminaire. En outre, il contient à la fois des obligations et des recommandations. Contrairement aux premières, les secondes constituent un cadre de référence pour les gestionnaires et les professionnels de la petite enfance, mais elles sont dépourvues de portée normative.

Le rapporteur souligne la nécessité, pour la direction générale de la cohésion sociale, de **poursuivre le travail pédagogique** déjà engagé autour de ce référentiel bâtiminaire afin de garantir sa bonne appréhension par les gestionnaires de crèches et les services de protection maternelle et infantile.

- **Le référentiel national de la qualité d'accueil du jeune enfant** a été publié le 2 juillet 2025. Il s'appuie sur l'état des connaissances du développement de l'enfant et des modalités d'accueil et d'accompagnement des parents pour identifier et inviter à mettre en place « des pratiques concrètes, précises et pragmatiques » susceptibles d'orienter et d'assurer la qualité dans les modes d'accueil collectifs et individuels.

Les préconisations de ce référentiel répondent à plusieurs recommandations du rapport d'enquête sur le modèle économique des crèches : application du principe de la référence, mise en place d'un livret de suivi des enfants, ou encore remise en cause de la standardisation des pratiques. **L'enjeu reste toutefois sa diffusion auprès des gestionnaires de structures et des professionnels de la petite enfance, ainsi que sa mise en application au quotidien sur le terrain.**

- **Le guide d'inspection-contrôle des modes d'accueil du jeune enfant**, publié au mois d'avril 2026, répond également aux recommandations de la commission d'enquête : entretiens individuels avec les personnels des crèches, vérification de la mise en œuvre du principe de référence, ou encore généralisation des contrôles inopinés.

L'existence de ce guide a été saluée par les services de protection maternelle et infantile en ce qu'il définit des critères de nature qualitative pour évaluer les établissements et qu'il favorise l'harmonisation des pratiques de contrôle. **Le rapporteur invite néanmoins la direction générale de la cohésion sociale à s'assurer de sa bonne compréhension par les services de protection maternelle et infantile et à définir des indicateurs de suivi de son application.**

- Enfin, un **référentiel national de connaissances et de compétences des professionnels de la petite enfance** est en cours d'édition. Il doit être publié au mois de juin 2026.

2. La fin de certaines dérogations normatives

Le rapport d'enquête sur le modèle économique des crèches a mis en lumière le **lien entre l'assouplissement des exigences réglementaires applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant et la dégradation de la qualité d'accueil**. Le régime dérogatoire dont bénéficient les micro-crèches a été pointé du doigt, notamment au regard du moindre niveau de qualification exigé pour leurs personnels.

Le décret du 1^{er} avril 2025 ⁽¹⁾ est revenu sur une partie des dérogations applicables aux micro-crèches : il a mis fin à la possibilité de désigner un référent technique au lieu d'un directeur de structure et il a imposé l'existence d'une équipe pluridisciplinaire. Surtout, il a **renforcé les exigences de qualification applicables au personnel des crèches et micro-crèches** qui, à compter du 1^{er} septembre 2026, devra être composé :

- d'une part, à **hauteur d'au moins 40 % de l'effectif mensuel, de professionnels dits « de catégorie 1 »**, diplômés dans le domaine de la petite enfance (auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, infirmiers, psychomotriciens ou puériculteurs) ;

- d'autre part, de **professionnels dits « de catégorie 2 »**, soit des personnes disposant d'une qualification ou d'une expérience définie par arrêté.

Dans les micro-crèches, il est par ailleurs précisé que « le personnel de l'établissement chargé de l'encadrement des enfants est composé d'au moins un professionnel [de catégorie 1] à hauteur d'un équivalent temps plein ».

Ce même décret a enfin renforcé les exigences relatives à l'accueil par un unique professionnel au sein des micro-crèches : seuls les professionnels de catégorie 1 pourront désormais recevoir seuls trois enfants ou moins.

La fin des dérogations relatives à la qualification des personnels des micro-crèches s'est accompagnée de la **création d'un titre professionnel « intervenant éducatif petite enfance » (IEPE)** ⁽²⁾ qui vient combler l'absence, au sein de la filière socio-éducative, de diplôme intermédiaire de niveau baccalauréat entre le certificat d'aptitude professionnelle « Petite enfance » et le diplôme d'éducateur de jeunes enfants. Les titulaires de ce titre professionnel relèvent de la catégorie 1 ⁽³⁾. Les effectifs des formations au sein de la filière socioéducative étant loin d'être saturés, le ministère des solidarités a, en outre, mis en place une **stratégie de qualification des professionnels pas ou peu diplômés exerçant dans le secteur de la petite enfance par validation des acquis de l'expérience**. Cette démarche ne devrait toutefois pas permettre aux micro-crèches concernées par la fin de la

(1) Décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches.

(2) Arrêté du 12 décembre 2025 portant création du titre professionnel d'intervenant éducatif petite enfance.

(3) Décret n° 2025-1207 du 10 décembre 2025 relatif aux qualifications des personnels chargés de l'encadrement des enfants dans les établissements d'accueil du jeune enfant.

dérogation de recruter, d'ici le 1^{er} septembre 2026, les plus de 1 500 professionnels de catégorie 1 nécessaires au respect de la réglementation.

Ces constats ont été repris par le Conseil d'État qui, dans un arrêt du 27 mai 2026 ⁽¹⁾, a annulé les dispositions du décret du 1^{er} avril 2025 relatives au niveau de qualification des personnels des micro-crèches. La juridiction administrative a estimé qu'elles portaient atteinte au principe de sécurité juridique dans la mesure où « *il existe une pénurie de personnels titulaires des diplômes requis susceptibles d'être embauchés pour l'encadrement des enfants accueillis [...] sans perspective qu'il y soit remédié à bref délai compte tenu notamment de l'insuffisance de l'offre de formations qualifiantes, de la durée de ces formations et de l'absence de voies alternatives d'obtention des qualifications requises* ».

Face à cette situation, la direction générale de la cohésion sociale a indiqué qu'un projet de décret était en cours d'élaboration afin de maintenir le cadre dérogatoire dont bénéficient les micro-crèches jusqu'au 31 août 2027. Cette mesure serait néanmoins conditionnée à l'engagement dans une démarche de validation des acquis de l'expérience des personnels qui remplacent actuellement les professionnels de catégorie 1 en vue d'obtenir une qualification équivalente.

II. DES POINTS DE VIGILANCE PERSISTENT QUANT À L'AVENIR DU SECTEUR DES CRÈCHES

A. LA RÉFORME DU FINANCEMENT RESTE L'ANGLE MORT DU TRAVAIL ENGAGÉ

La réforme du financement des crèches constituait l'un des axes centraux de recommandations du rapport d'enquête. La rapporteure avait estimé que « *le modèle économique des crèches génère des dérives tant pour la qualité de l'accueil que pour les finances publiques* », en soulignant que la prestation de service unique (PSU), principal mode de financement des crèches, « *n'encourage pas l'amélioration de la qualité d'accueil des enfants, mais peut au contraire contribuer à la dégrader* ».

1. L'amélioration de la qualité d'accueil dans les crèches est conditionnée à une évolution de leur modèle économique

La réforme du financement des crèches revêt une importance particulière en ce qu'elle conditionne la mise en œuvre d'autres recommandations majeures du rapport d'enquête.

Ainsi, le taux d'encadrement des enfants constitue l'un des principaux vecteurs d'amélioration de la qualité d'accueil dans les crèches. Or, le renforcement de l'encadrement des enfants dépend de la capacité des structures à recruter et à rémunérer des professionnels supplémentaires. Les échanges du

(1) Conseil d'État, 1^{ère} et 4^{ème} chambres réunies, 27 mai 2026, n° 504769.

rapporteur avec la direction générale de la cohésion sociale et la Caisse nationale des allocations familiales lui ont permis de constater qu'aucun travail n'avait dès lors été engagé en ce sens, « *en raison des difficultés de court terme que rencontre déjà le secteur : pénurie de personnel, fragilité économique accentuée par une baisse du recours des familles, etc.* »⁽¹⁾. Seule une réforme du financement permettrait, dans le contexte actuel, de recruter plus de professionnels au sein des crèches et de renforcer l'attractivité des métiers de la petite enfance.

De même, **la rapporteure de la commission d'enquête avait préconisé de mettre fin au système de la réservation de berceaux par l'entreprise ou l'administration qui emploie le parent d'un jeune enfant**. Cette pratique a eu un effet inflationniste sur le coût annuel global des places en crèches, au détriment des finances publiques dans la mesure où la dépense engagée par l'employeur au titre de la réservation de berceau bénéficie, lorsqu'il s'agit d'une entreprise, d'un crédit d'impôt à hauteur de 75 %. Plus de la moitié des réservations de berceaux est, par ailleurs, opérée par des acteurs publics, sans réel pilotage, ni quantitatif, ni qualitatif. La réservation de berceaux crée, de surcroît, des inégalités entre les familles, selon l'employeur des parents et son investissement en matière d'accueil du jeune enfant. Il est toutefois impossible de mettre fin à ce dispositif sans engager en parallèle une réforme du mode de financement des crèches, l'employeur jouant ici le rôle de tiers financeur qui permet d'assurer l'équilibre économique de la crèche, en particulier pour les structures du secteur privé lucratif.

2. Aucune réforme des modes de financement des crèches n'est engagée à ce stade

Le rapporteur ne peut que regretter **qu'aucune réflexion n'ait été pleinement engagée concernant le financement des crèches**, alors même que la convention d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale des allocations familiales arrive à son terme en 2027, et que l'élaboration de la convention suivante constitue l'opportunité idéale pour initier une réforme du modèle économique des établissements d'accueil du jeune enfant.

Selon les informations transmises au rapporteur par la direction générale de la cohésion sociale et la Caisse nationale des allocations familiales, des travaux concernant le financement des crèches ont commencé en 2025. À l'invitation de plusieurs ministres, la Caisse nationale des allocations familiales aurait ainsi participé à des travaux techniques aux côtés de la direction de la sécurité sociale. Les pistes de travail envisagées sont le **renforcement du caractère forfaitaire de la prestation de service unique**, ou **l'instauration d'un financement dépendant du nombre d'équivalents temps plein (ETP) des structures**.

La Caisse nationale des allocations familiales souligne toutefois que **la refonte du modèle de financement est dépendante de la définition préalable d'objectifs politiques clairs**. En effet, comme l'avait démontré le rapport de la

(1) Contribution écrite de la direction générale de la cohésion sociale, op. cit.

commission d'enquête, le financement des crèches se caractérise aujourd'hui par sa complexité qui résulte de la superposition progressive de « couches » de financement poursuivant des objectifs variés, au détriment de la qualité globale de l'accueil des jeunes enfants.

Le rapporteur estime qu'**un financement en fonction du nombre d'équivalents temps plein des structures constitue une piste de travail prometteuse**, dans la mesure où la masse salariale représente l'essentiel des dépenses de fonctionnement d'une crèche. À cet égard, les travaux engagés par la Caisse nationale des allocations familiales pour mieux appréhender les coûts de fonctionnement des structures en comptabilité analytique devraient permettre de construire un modèle de financement réellement adapté à leur activité.

Le rapporteur appelle néanmoins le Gouvernement à se saisir rapidement de ces sujets **de sorte que la prochaine convention d'objectifs et de gestion soit, comme le préconisait le rapport de la commission d'enquête, l'occasion de réformer en profondeur le modèle économique des crèches en le réorientant vers la qualité d'accueil.**

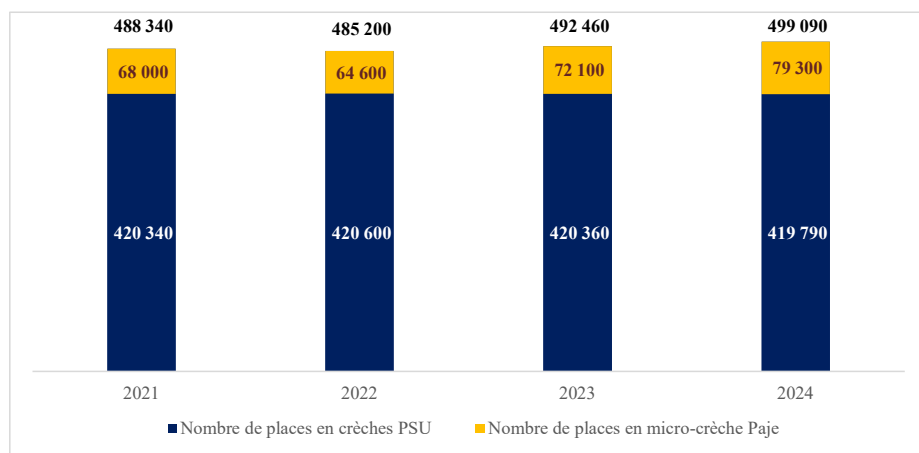
B. LA SANTÉ ÉCONOMIQUE DU SECTEUR EST PRÉOCCUPANTE AU REGARD DES BESOINS DES FAMILLES

Alors même que les besoins en places d'accueil sont criants, la santé économique du secteur des crèches est extrêmement préoccupante. **La pénurie de professionnels de la petite enfance et la baisse significative du taux d'activité** remettent en cause le fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant et engendrent, à l'échelle nationale, la destruction de places d'accueil.

1. Les destructions de places d'accueil augmentent du fait de la fragilité économique du secteur

Ni la direction générale de la cohésion sociale ni la Caisse nationale des allocations familiales ne disposent en temps réel de données relatives au nombre de places en crèches. Il est donc difficile de suivre finement l'évolution des créations et des destructions de places d'accueil. Selon les dernières données disponibles, présentées dans le rapport annuel de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape), on constate, en 2024, des destructions nettes de places d'accueil dans les crèches financées par la prestation de service unique. Les créations nettes de places continuent à être portées par les micro-crèches Paje.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES EN CRÈCHES ENTRE 2021 ET 2024



*La méthode de calcul du nombre de places en micro-crèches Paje a évolué en 2022.

Source : Commission des affaires sociales d'après Observatoire national de la petite enfance (Onape), L'accueil des jeunes enfants, édition 2025.

Il n'existe pas encore de données consolidées pour l'année 2025. Néanmoins, **les alertes des acteurs du secteur laissent craindre une diminution du nombre de places dans les établissements financés par la prestation de service unique. Concernant les micro-crèches Paje, l'incertitude est majeure** en raison de la fin des dérogations relatives à la qualification de leurs personnels prévue par le décret du 1^{er} avril 2025, et de leur annulation récente avant l'entrée en vigueur initialement prévue le 1^{er} septembre 2026 (voir *supra*).

Par ailleurs, selon les informations transmises au rapporteur par la direction générale de la cohésion sociale et la Caisse nationale des allocations familiales, les bilans d'activité des structures en 2025 montrent une **baisse significative de l'activité des structures financées par la prestation de service unique, plus marquée dans les secteurs public et associatif que dans le secteur privé lucratif**. À l'inverse, pour les micro-crèches Paje, ni le nombre d'établissements ou de places, ni l'activité facturée ne diminuent.

La direction générale de la cohésion sociale et la Caisse nationale des allocations familiales relèvent que les acteurs du secteur privé lucratif ont réduit leurs investissements dans les crèches financées par la prestation de service unique, mais continuent à gérer un grand nombre de places dans le cadre de délégations de service public. **Certains grands groupes privés présentent toutefois une santé économique fragile et un niveau d'endettement élevé**. La Caisse nationale des allocations familiales affirme avoir initié des travaux afin de mieux comprendre l'évolution des stratégies de commercialisation de places dans le secteur privé lucratif car au-delà des facteurs contribuant à la baisse de l'activité, **les réservations de berceaux sur lesquelles repose en grande partie le modèle économique des crèches privées lucratives semblent connaître une forte diminution, au risque de fragiliser leurs recettes**.

2. Les attentes des familles en matière d'accueil du jeune enfant restent pourtant très élevées

Les fermetures de structures et les suppressions de places qui pourraient découler de la fragilité économique du secteur doivent alerter les autorités nationales et locales.

En effet, **de l'accueil du jeune enfant dépend le maintien dans l'emploi des parents, et en particulier des mères**. L'obtention d'une place d'accueil conditionne en outre la capacité à concilier sereinement vie professionnelle et vie familiale. Dans un contexte où notre modèle de protection sociale requiert une augmentation du nombre d'actifs, l'accueil du jeune enfant représente un investissement central pour assurer l'insertion professionnelle ou le maintien dans l'emploi des jeunes parents. Trop d'entre eux sont aujourd'hui confrontés à des difficultés pour faire garder leurs enfants et « bricolent » avec leurs congés pour éviter de renoncer à leur activité professionnelle ⁽¹⁾.

Les difficultés rencontrées par les familles en matière d'accueil du jeune enfant ont ainsi des **effets très concrets sur la trajectoire professionnelle des mères, sur les inégalités entre les femmes et les hommes, et sur la concrétisation du désir d'enfant**.

À cet égard, la politique d'accueil du jeune enfant ne peut être réduite à la seule question des places d'accueil en crèches. **L'activité des assistantes maternelles représente une part significative des places d'accueil en France**. Or, le mode de calcul de la prestation qui solvabilise les familles en cas de recours à une assistante maternelle, le complément de libre choix du mode de garde (CMG), a fait l'objet d'une importante réforme entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2025. Ses effets sont encore difficiles à mesurer, à la fois sur le niveau de recours des familles que sur l'activité des assistantes maternelles, mais devront faire l'objet d'une attention soutenue dans les mois à venir.

Les **congés parentaux** représentent également un axe majeur d'amélioration de la politique familiale française, et leur réforme répondrait à une véritable attente sociétale. Le **congé supplémentaire de naissance**, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 ⁽²⁾, entrera pleinement en vigueur le 1^{er} juillet 2026 et devrait vraisemblablement connaître un grand succès auprès des jeunes parents. Les attentes restent toutefois très importantes, et une **réforme plus large de l'écosystème des congés parentaux devra être engagée à court terme** : les dispositifs se superposent aujourd'hui, sans lisibilité ni cohérence.

Les travaux conduits par le rapport dans le cadre de la présente mission de suivi des conclusions de la commission d'enquête sur le modèle économique des crèches invitent à renouveler les investissements réalisés dans le secteur de la petite

(1) Thibault Bazin et Céline Thiébault-Martinez, rapport d'information sur les congés parentaux, 16 octobre 2025, n° 1971.

(2) Loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026.

enfance. La baisse de la natalité ne doit en aucun cas être un prétexte pour laisser à l'abandon la politique familiale : au contraire, elle doit au contraire constituer le signal de transformations nécessaires et l'opportunité de les réaliser. Des arbitrages politiques seront éminemment nécessaires dans les mois à venir, en vue de la prochaine convention d'objectifs et de gestion de la branche famille de la sécurité sociale, afin de définir de nouvelles orientations de la politique d'accueil du jeune enfant qui répondent aux besoins fondamentaux des enfants, aux attentes des familles, et aux espoirs des professionnels.

*

* *

DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES CRÈCHES

RECOMMANDATION	DEGRÉ DE MISE EN ŒUVRE DE LA RECOMMANDATION	COMMENTAIRES
Recommandation n° 1 : Mettre fin à la possibilité, pour les micro-crèches, de désigner un référent technique en lieu et place d'un directeur de structure	Mise en œuvre par le décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 Entrée en vigueur prévue au 1 ^{er} septembre 2026	Le décret supprime toute mention d'un « référent technique » au sein des dispositions du code de la santé publique relatives aux micro-crèches.
Recommandation n° 2 : Rendre obligatoire, au sein des micro-crèches, l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire en mesure de répondre à la diversité des besoins exprimés par les jeunes enfants.	Mise en œuvre par le décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 Entrée en vigueur prévue au 1 ^{er} septembre 2026	Le décret prévoit l'existence d'une équipe pluridisciplinaire dans les micro-crèches, sans en préciser la composition.
Recommandation n° 3 : Aligner les exigences relatives aux diplômes du personnel des micro-crèches sur celles applicables à l'ensemble des établissements d'accueil du jeune enfant.	Mise en œuvre partiellement par le décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 Entrée en vigueur initialement prévue au 1 ^{er} septembre 2026 mais reportée au 31 juillet 2027	L'article R. 2324-42 du code de la santé publique prévoit désormais que le personnel des crèches est composé : – d'une part, de professionnels qualifiés dans le domaine de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, infirmiers, psychomotriciens ou puériculteurs ; – d'autre part, de professionnels ayant une qualification ou une expérience définies par l'arrêté du 29 juillet 2022 . L'article R. 2324-42 précise que, dans les micro-crèches, le personnel de l'établissement est composé d'au moins un professionnel qualifié dans le domaine de la petite enfance.

Recommandation n° 4 : Assurer, de manière immédiate, la présence minimale de deux professionnels de la petite enfance dans les crèches, à tout moment de la journée.	Non mise en œuvre	Le décret a modifié l'article R. 2324-43-1 du code de la santé publique qui dispose désormais que dans les micro-crèches, un professionnel peut assurer seul l'accueil de trois enfants ou moins à condition qu'il s'agisse d'un professionnel qualifié dans le domaine de la petite enfance. La recommandation n°4 n'est donc pas mise en œuvre mais les exigences ont été renforcées concernant l'accueil des enfants par un seul professionnel dans les micro-crèches.
Recommandation n° 5 : Dans le cadre de la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la Caisse nationale des allocations familiales, en 2027, cibler un taux d'encadrement d'un professionnel pour cinq enfants, qu'ils marchent ou non, et à plus long terme, viser un taux d'encadrement d'un professionnel pour quatre enfants.	Non mises en œuvre	Interrogée à ce sujet par le rapporteur, la direction générale de la cohésion sociale a indiqué que l'évolution du taux d'encadrement n'a pas fait l'objet de travaux en raison de la pénurie de personnels déjà à l'œuvre et du coût d'une telle évolution.
Recommandation n° 6 : Limiter, dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion, en 2027, la taille des sections au sein des établissements d'accueil du jeune enfant à 15 enfants maximum, puis, à terme, à 12 enfants.		
Recommandation n° 7 : Calculer le taux d'encadrement au niveau des sections/groupes d'enfants et non au niveau de l'établissement.		

Recommandation n° 8 : Assurer le respect du principe de référence en garantissant aux enfants la présence des mêmes professionnels au sein de leur unité de vie.	Mise en œuvre par le <u>référentiel national de la qualité d'accueil du jeune enfant</u> publié le 2 juillet 2025	Le référentiel préconise l'organisation en interne de la référence pour permettre aux enfants, dans le cadre d'un fonctionnement par petits groupes, d'être accueilli par un nombre limité de professionnels.
Recommandation n° 9 : Rétablir un ratio d'encadrement obligatoire des enfants supérieur ou égal à 50 % par des puéricultrices, des éducateurs de jeunes enfants, des infirmières ou psychomotriciens diplômés d'État dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion, en 2027, et, à plus long terme, relever ce taux à 60 %.	Non mise en œuvre	Interrogée à ce sujet par le rapporteur, la direction générale de la cohésion sociale a indiqué que l'évolution du taux d'encadrement n'a pas fait l'objet de travaux en raison de la pénurie de personnels déjà à l'œuvre et du coût d'une telle évolution.
Recommandation n° 10 : À court terme, allonger le délai à l'issue duquel, faute d'avoir obtenu des candidatures à une offre vacante d'emploi, un établissement d'accueil du jeune enfant est autorisé à recruter du personnel non diplômé de trois semaines à deux mois. À l'horizon 2027, revenir sur la possibilité de recruter, à titre exceptionnel, du personnel non diplômé au sein des établissements d'accueil du jeune enfant.	Non mise en œuvre	Interrogée à ce sujet par le rapporteur, la direction générale de la cohésion sociale a indiqué que la mise en œuvre de cette recommandation n'était pas envisagée au regard de la pénurie de professionnels de la petite enfance.

Recommandation n° 11 : Mettre en place une carte professionnelle pour les professionnels des crèches.	Mise en œuvre	La recommandation n° 11 peut être considérée comme mise en œuvre, malgré l'absence de carte professionnelle pour le secteur de la petite enfance. En effet, la plateforme « Honorabilité », lancée en septembre 2024, remplit le même objectif : elle permet de vérifier les antécédents judiciaires des personnes exerçant auprès des mineurs, dans les secteurs de la protection de l'enfance et de l'accueil du jeune enfant. L'attestation d'honorabilité certifie qu'une personne ne fait l'objet d'aucune condamnation inscrite sur le casier judiciaire et ne figure pas au fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIAISV). Sa présentation est désormais obligatoire lors de l'embauche ou lors d'une demande d'agrément, ainsi qu'à intervalles réguliers tout au long de la carrière. L'employeur en contrôle la validité et l'authenticité.
Recommandation n° 12 : Rendre obligatoire, lors des contrôles exercés par les services de protection maternelle et infantile, l'organisation d'un entretien individuel avec chaque personnel de la structure, en l'absence de leur hiérarchie.	Mise en œuvre par le guide d'inspection-contrôle des modes d'accueil du jeune enfant publié le 9 avril 2026	Le guide d'inspection-contrôle des modes d'accueil du jeune enfant prévoit que l'inspecteur ou le contrôleur s'entretient avec les professionnels, les enfants, ainsi que les parents.

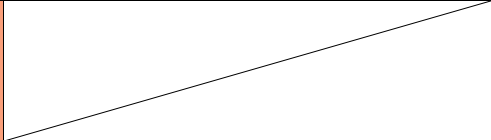
Recommandation n° 13 : Intégrer, dans la grille de contrôle des services de protection maternelle et infantile sur les établissements d'accueil du jeune enfant, un critère relatif à la vérification du respect du principe de référence en vertu duquel chaque unité de vie au sein d'un établissement d'accueil du jeune enfant doit, par principe, toujours avoir les mêmes personnels référents.	Mise en œuvre par le <u>guide d'inspection-contrôle des modes d'accueil du jeune enfant</u>	Le guide d'inspection-contrôle invite les services en charge du contrôle à mesurer les écarts entre les pratiques des modes d'accueil et la réglementation ainsi que les principes mentionnés dans le référentiel de la qualité d'accueil. La qualité de l'exercice de direction, et notamment l'organisation de la continuité de la référence, est ainsi évaluée.
Recommandation n° 14 : Intégrer, dans la grille de contrôle des services de protection maternelle et infantile sur les établissements d'accueil du jeune enfant, l'existence et la mise à jour régulière d'un livret de suivi des enfants.	Mise en œuvre partiellement par le <u>référentiel national de la qualité d'accueil du jeune enfant</u>	Le référentiel suggère l'utilisation d'un carnet de liaison au sein des crèches pour faciliter les échanges entre les professionnels et les parents, mais celui-ci n'est pas obligatoire.
Recommandation n° 15 : Questionner la standardisation des pratiques (heures de repas, heures de coucher) pour limiter les « douces violences » dans le quotidien des enfants.	Mise en œuvre par le <u>référentiel national de la qualité d'accueil du jeune enfant</u>	Le référentiel préconise de s'adapter aux besoins de chaque enfant, sans forcer, et d'individualiser les pratiques sur l'ensemble des thématiques (repas, sieste, change, etc.).
Recommandation n° 16 : Confier aux caisses d'allocations familiales, en parallèle du contrôle financier qu'elles réalisent sur les établissements d'accueil du jeune enfant, les contrôles bâtimentaires et administratifs jusqu'alors effectués par les services de protection maternelle et infantile, dès lors qu'ils ne nécessitent pas l'intervention d'un professionnel de la petite enfance ou d'un professionnel médical.	Non mises en œuvre	Deux expérimentations relatives à la répartition des contrôles entre caisses d'allocations familiales et services de protection maternelle et infantile ont été réalisées : la première, en Haute-Savoie, a pris fin de manière anticipée ; la seconde, dans le Morbihan, a été menée à terme. D'après les informations transmises au rapporteur par la Caisse nationale des allocations familiales et par Départements de France, ces expérimentations n'ont pas vocation à être renouvelées ou généralisées.
Recommandation n° 17 : Étendre les missions des caisses d'allocations familiales en généralisant l'expérimentation initiée en Haute-Savoie entre les caisses d'allocations familiales et les services de protection maternelle et infantile pour le contrôle des crèches.		Leur bilan est toutefois plutôt positif : amélioration du parcours pour les porteurs de projets, rationalisation des moyens alloués à l'instruction des dossiers, et partage renforcé des informations permettant de cibler les contrôles.

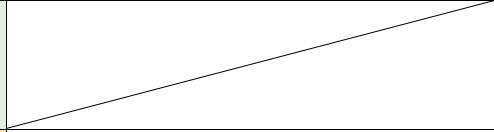
Recommandation n° 18 : Rendre obligatoire, à court terme, pour chaque service de protection maternelle et infantile, l'établissement d'un plan de contrôle annuel des établissements d'accueil du jeune enfant du territoire, selon une fréquence identique pour toutes les structures, sans distinction selon leur statut juridique.	Mise en œuvre partiellement par le décret n° 2025-383 du 28 avril 2025	Le décret du 28 avril 2025 relatif au plan annuel départemental d'inspection et de contrôle des modes d'accueil du jeune enfant, pris en application de l'article L. 2324-2-2 du code de la santé publique, prévoit les modalités d'élaboration du plan ainsi que la publication de son bilan sur les sites du conseil départemental et de la caisse d'allocations familiales. Toutefois, les objectifs de contrôle sont fixés par le département en lien avec les priorités pluriannuelles en matière de protection et de promotion de la santé maternelle et infantile définies par le ministre de la santé. La fréquence des contrôles n'est donc pas harmonisée et des distinctions en fonction du statut juridique des structures restent possibles.
Recommandation n° 19 : Garantir, à court terme, un contrôle de tous les établissements d'accueil du jeune enfant du territoire français par les services de protection maternelle et infantile tous les trois ans au moins, en vue de la prochaine convention d'objectifs et de gestion, en 2027.	Non mise en œuvre	Ni l'article L. 2324-2-2 du code de la santé publique, ni le décret d'application du 28 avril 2025 ne prévoient une fréquence minimale de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant. Cette absence dénote compte tenu de la fixation d'une fréquence minimale d'évaluation des établissements tous les 5 ans à l'article L. 2324-2-4 du code de la santé publique, dont le décret d'application n'est toujours pas publié. La direction générale de la cohésion sociale a indiqué au rapporteur qu'il est envisagé d'établir un bilan des premiers plans départementaux annuels d'inspection-contrôle et de préparer sur cette base une instruction fixant des objectifs quantitatifs de contrôle.
Recommandation n° 20 : Généraliser, à court terme, les contrôles inopinés comme modalité de droit commun d'exercice des contrôles des services de protection maternelle et infantile.	Mise en œuvre partiellement par le guide d'inspection-contrôle des modes d'accueil du jeune enfant	Le guide d'inspection-contrôle recommande la réalisation de contrôles inopinés. Toutefois, cela reste une possibilité pour les services de protection maternelle et infantile et non une obligation.

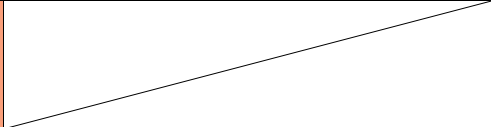
Recommandation n° 21 : Mettre en œuvre une vérification, par les services déconcentrés de l'État, de l'activité des services de protection maternelle et infantile en matière de contrôle des crèches, notamment de leur fréquence et de l'égalité de traitement entre les structures.	Mises en œuvre par les articles L. 2324-2 et L. 2324-2-2 du code de la santé publique	L'article L. 2324-2-4 du code de la santé publique ainsi que le décret d'application du 28 avril 2025 prévoient qu'un plan de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant est élaboré conjointement par le préfet de département et le président du conseil départemental. Le bilan de ces contrôles est présenté chaque année au comité départemental des services aux familles. En outre, l'article L. 2324-2 du code de la santé publique prévoit la compétence de principe du président du conseil départemental pour le contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant, mais permet au préfet de département de diligenter des contrôles par les services de l'État, et notamment les agences régionales de santé.
Recommandation n° 22 : Permettre aux services déconcentrés de l'État de se substituer aux services de protection maternelle et infantile en cas de lacunes persistantes constatées en matière de contrôle des crèches.		Juridiquement, le préfet et les services déconcentrés de l'État disposent de tous les outils pour se substituer au département en cas de carence.
Recommandation n° 23 : Appliquer le régime de sanctions prévu par la loi pour le plein-emploi, après instruction des alertes portant sur le fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant, en donnant la priorité à la sécurité physique et psychique des enfants.	Mise en œuvre par l'article L. 2324-3 du code de la santé publique et le décret n° 2024-1136 du 4 décembre 2024	La loi pour le plein emploi a réformé le régime des sanctions applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant. Les dispositions de l'article L. 2324-3 du code de la santé publique ont été précisées par le décret d'application du 4 décembre 2024. Selon les informations communiquées au rapporteur par la direction générale de la cohésion sociale, 8 997 visites de contrôle ont été réalisées dans les établissements d'accueil du jeune enfant par les services des conseils départementaux en 2024. 1 291 injonctions ont été émises par les conseils départementaux, et 66 fermetures d'établissements ont été prononcées par les présidents de département ou les préfets.

Recommandation n° 24 : Initier, au sein du Comité de filière « petite enfance », une réflexion sur la question de la réduction, voire de l'unification, des conventions collectives applicables au secteur de la petite enfance.	Non mise en œuvre	La direction générale de la cohésion sociale a indiqué au rapporteur que des travaux ont été initiés en juin 2024 au sein du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales pour harmoniser la dénomination des emplois repères. Ces travaux auraient conduit à la réalisation d'un tableau de correspondance qui reste à consolider.
Recommandation n° 25 : Encourager les communes à affecter, en priorité, des logements sociaux aux personnels occupant des postes opérationnels au sein des crèches.	Non mise en œuvre	
Recommandation n° 26 : Lancer, à court terme, une campagne nationale de communication sur les métiers de la petite enfance afin de cibler les profils adaptés et motivés tout en informant de manière complète et réaliste sur ce qu'ils recouvrent et sur les enjeux qui y sont liés.	Mise en œuvre	Une campagne « Prendre soin » a été lancée en fin d'année 2025 pour mettre en valeur les métiers du soin et de l'accompagnement social, dont les métiers de la petite enfance. Elle est assortie d'une plateforme pilotée par France travail.

Recommandation n° 27 : Engager une concertation nationale, associant les syndicats des personnels et les représentants des employeurs, au sein du Comité de filière « petite enfance », afin d'établir une liste des risques professionnels physiques et psycho-sociaux auxquels sont exposés les professionnels des crèches, et d'élaborer des mesures de prévention communément partagées.	Mise en œuvre	Il existe, au sein du comité de filière « Petite enfance » un groupe de travail dédié à la qualité de vie et aux conditions de travail des professionnels de la petite enfance. Il revient désormais au Gouvernement de se saisir de ses travaux, comme l'y invite la résolution adoptée par le comité de filière le 2 juillet 2025.
Recommandation n° 28 : Intégrer l'ergonomie des équipements et la prévention des risques professionnels au sein du référentiel bâtiminaire applicable aux crèches.	Mise en œuvre par l'arrêté du 31 août 2021 créant un référentiel bâtiminaire pour les établissements d'accueil du jeune enfant	Le référentiel bâtiminaire, dont l'ensemble des dispositions seront entrées en vigueur au 1^{er} septembre 2026, prévoit que « le matériel destiné à l'usage professionnel des adultes en charge de l'encadrement des enfants répond aux conditions d'ergonomie, de fonctionnalité et de confort pour accomplir leurs missions dans des conditions satisfaisantes (ex : fauteuil pour donner un biberon, tabouret à roulettes) ».
Recommandation n° 29 : Instaurer une formation obligatoire et régulière des professionnels de la petite enfance à la prévention des risques professionnels, et en particulier des risques musculo-squelettiques.	Non mise en œuvre	L'article L. 4221-1 du code du travail prévoit une obligation générale pour l'employeur de préserver la santé physique et mentale de ses salariés, dont découlent des actions de prévention des risques professionnels et de formation aux fins d'éviter tout accident ou maladie professionnel. Aucune action spécifique à destination des professionnels des crèches n'a été toutefois engagée par les pouvoirs publics.
Recommandation n° 30 : Réviser le contenu de la formation prodiguée dans le cadre du certificat d'aptitude professionnelle « Petite enfance » pour y intégrer des enseignements plus ambitieux en termes de connaissances théoriques des besoins des jeunes enfants, en lien avec les dernières avancées scientifiques.	Non mise en œuvre	Selon les informations communiquées au rapporteur, le ministère de l'éducation nationale entend néanmoins engager des travaux de refonte du certificat d'aptitude professionnelle « Petite enfance » en 2026.

Recommandation n° 31 : Instaurer une formation continue, régulière et obligatoire, au bénéfice des personnels des crèches, afin de mettre à jour leurs connaissances et leurs pratiques en matière d'accueil du jeune enfant.	Non mise en œuvre	Un référentiel national de connaissances et de compétences des professionnels de la petite enfance est en cours d'élaboration doit être publié sous peu par le ministère des solidarités. Il reviendra alors aux employeurs publics et privés de s'en saisir pour garantir l'actualisation des connaissances et compétences des personnels des crèches.
Recommandation n° 32 : Utiliser la carte professionnelle des professionnels de la petite enfance pour vérifier la réalisation des heures de formation continue obligatoires.	Non mise en œuvre	Dans la mesure où la réflexion sur la carte professionnelle a été abandonnée au profit de l'instauration la plateforme « Honorabilité », cette recommandation n'a plus lieu d'être.
Recommandation n° 33 : Rendre obligatoire la formation des gestionnaires d'établissement d'accueil du jeune enfant aux spécificités de l'accueil des jeunes enfants, au travers de l'obtention, a minima, d'un certificat d'aptitude professionnelle « Petite enfance ».	Non mise en œuvre	Les gestionnaires de crèches ou de micro-crèches qui souhaitent assurer la direction de leur établissement doivent disposer d'une qualification dans le domaine de la petite enfance. Toutefois, cela ne concerne pas les gestionnaires qui n'exercent pas de fonction de direction ; la recommandation n'est donc pas mise en œuvre.
Recommandation n° 34 : Garantir l'organisation régulière de temps d'analyse des pratiques professionnelles entre les personnels des crèches, en les intégrant aux critères de qualité contenus dans les grilles de contrôle des services de protection maternelle et infantile.	Mise en œuvre	L'article R. 2324-37 du code de la santé publique prévoit que les gestionnaires d'établissement d'accueil du jeune enfant organisent des temps d'analyse des pratiques professionnelles pour les membres de l'équipe de l'établissement. Chaque professionnel doit bénéficier d'un minimum de six heures annuelles. En outre, la Caisse nationale des allocations familiales finance l'organisation de trois journées pédagogiques par an.
Recommandation n° 35 : Institutionnaliser, dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion, des temps d'échange, voire des formations communes, entre les personnels encadrants et les professionnels au contact direct des enfants au sein des établissements d'accueil du jeune enfant.	Non mise en œuvre	

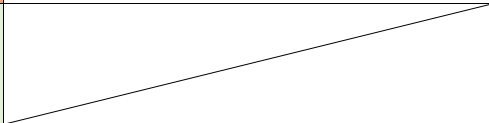
Recommandation n° 36 : Diversifier les profils des professionnels recrutés en donnant une part plus importante aux professions issues de la filière éducative et sociale, et en développant des formations incluant des enseignements portant à la fois sur les aspects pédagogiques et sur les aspects sanitaires.	Mise en œuvre par l'arrêté du 12 décembre 2025 et le décret n° 2025-1207 du 10 décembre 2025	La filière éducative a été renforcée avec la création du titre professionnel d'intervenant éducatif petite enfance, qui correspond à une qualification intermédiaire de niveau baccalauréat entre le certificat d'aptitude professionnelle « Petite enfance » et le diplôme d'éducateur de jeunes enfants (de niveau licence), équivalent aux auxiliaires de puériculture pour la filière sanitaire. Le décret du 10 décembre 2025 inclut ce titre professionnel dans la liste des qualifications exigées des professionnels dits de catégorie 1 (les plus qualifiés pour exercer en crèche).
Recommandation n° 37 : Rééquilibrer l'ensemble des formations octroyant un diplôme dans le champ de la petite enfance, quel qu'en soit le niveau, pour tendre à ce que les enseignements pratiques et théoriques représentent chacun respectivement 50 % des enseignements totaux.	Mise en œuvre partiellement	Les enseignements pratiques représentent 50 % ou plus de la formation des infirmiers puériculteurs, des auxiliaires de puériculture ou des éducateurs de jeunes enfants. En revanche, les enseignements pratiques représentent encore moins de 50 % des enseignements pour les certificats d'aptitude professionnelle « Petite enfance » et pour le nouveau titre professionnel d'intervenant éducatif petite enfance.
Recommandation n° 38 : Généraliser, dans toutes les formations donnant accès à des professions susceptibles d'être exercées en établissement d'accueil du jeune enfant, la réalisation de stages à échéances régulières, dont un stage d'une durée minimale de six mois.	Mise en œuvre	
Recommandation n° 39 : Interdire la compensation entre les notations obtenues lors de stages pratiques et les notes obtenues dans les enseignements théoriques de telle sorte que l'obtention d'un diplôme dans le champ de la petite enfance soit conditionnée au bon déroulement des stages effectués.	Mise en œuvre partiellement	Pour le certificat d'aptitude professionnelle « Petite enfance », l'absence d'attestation de stage ou de fiches techniques liées à la pratique professionnelle entraîne la mention « non valide », rendant impossible la délivrance du diplôme. Pour le titre professionnel d'intervenant éducatif petite enfance, le jury prend sa décision en tenant compte obligatoirement de la fiche d'évaluation de la période en entreprise remplie par le tuteur.

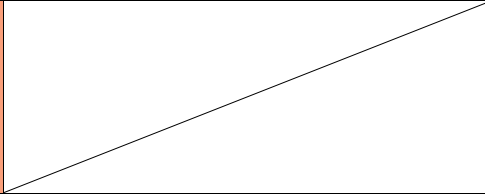
Recommandation n° 40 : Interdire, au 1^{er} janvier 2027, tout nouveau recrutement de professionnel qui serait diplômé d'une formation intervenue dans le champ de la petite enfance dont les enseignements auraient exclusivement ou majoritairement été dispensés en ligne.	Mise en œuvre partiellement	Il a été prévu que la formation préparant au titre professionnel d'intervenant éducatif petite enfance se déroule exclusivement en modalité présentielle.
Recommandation n° 41 : Développer et favoriser l'alternance au sein des formations donnant accès aux métiers de la petite enfance.	Mise en œuvre partiellement	Toutes les formations aux métiers de la petite enfance sont accessibles par la voie de l'apprentissage. Selon les informations communiquées au rapporteur par la direction générale de la cohésion sociale, la pénurie de professionnels qualifiés rend toutefois difficile l'identification d'un maître d'apprentissage pour accompagner les apprentis dans leur parcours de formation. L'apprentissage représente environ 20 % des étudiants dans les formations d'éducateur de jeunes enfants, d'auxiliaire de puériculture, et pour le certificat d'aptitude professionnelle « Petite enfance ».
Recommandation n° 42 : Mettre en place un socle commun de connaissances et de pratiques à tous les métiers de la petite enfance dans le cadre de la formation initiale.	Mise en œuvre	Cette recommandation sera mise en œuvre dès la publication du référentiel national de connaissances et de compétences des professionnels de la petite enfance, prévue avant la fin du premier semestre 2026.
Recommandation n° 43 : Créer des passerelles plus dynamiques entre les différents métiers relatifs à l'accueil des jeunes enfants.	Mise en œuvre partiellement	La consolidation d'une filière professionnelle « Petite enfance » avec la création du titre professionnel d'intervenant éducatif petite enfance par l'arrêté du 12 décembre 2025 devrait favoriser la fluidité des parcours et la mobilité des professionnels de la petite enfance, y compris vers d'autres diplômes du secteur social.
Recommandation n° 44 : Engager une concertation, sous l'égide du comité de filière, concernant l'opportunité d'élargir le champ du tronc commun de formation à l'ensemble du secteur du soin et de l'accueil des personnes vulnérables.	Non mise en œuvre	

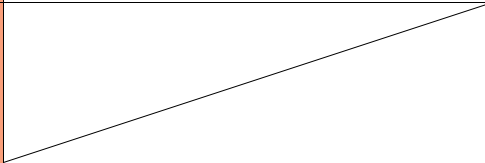
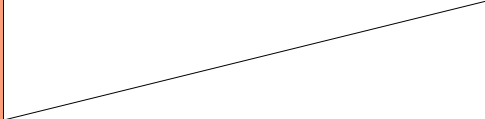
Recommandation n° 45 : Créer des places de formation dans le secteur de la petite enfance, en lien avec les régions, en particulier pour les métiers d’auxiliaire de puériculture et d’éducateur de jeunes enfants, sur la base d’un diagnostic territorial des besoins.	Mise en œuvre partiellement	Le décret du 20 mars 2025 précise le contenu du schéma pluriannuel de maintien et de développement de l’offre d’accueil du jeune enfant que doivent élaborer les autorités organisatrices du service public de la petite enfance en application de l’article L. 214-2 du code de l’action sociale et des familles sur la base d’un diagnostic territorial des besoins. En outre, les comités départementaux des services aux familles élaborent le schéma départemental des services aux familles, fondé sur le diagnostic territorial, et qui décline les orientations stratégiques au niveau du département (article L. 214-5 du code de l’action sociale et des familles). En parallèle, les conseils régionaux élaborent le schéma régional des formations sanitaires et sociales (article L. 214-13 du code de l’éducation) qui prend en compte les besoins prévisionnels en matière de professionnels recensés par le schéma départemental des services aux familles. Toutefois, l’enjeu actuel ne réside pas nécessairement dans la création de places de formation, mais dans l’attractivité de ces formations et des métiers auxquels elles conduisent, dans la mesure où les places de formation aujourd’hui ouverte sont loin d’être saturées.
Recommandation n° 46 : Mettre fin à la tarification à l’activité des crèches et rétablir un financement forfaitaire qui permette de réellement garantir l’équilibre économique des structures.	Non mises en œuvre	

Recommandation n° 47 : Garantir un financement forfaitaire au titre de la prestation de service unique et des participations familiales couvrant les coûts de fonctionnement des structures résultant de l'application stricte des normes réglementaires.		La nécessité d'engager des travaux sur le modèle de financement des crèches a été actée par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025 avec l'adoption d'un amendement relatif à la remise d'un rapport sur la réforme du financement de l'accueil du jeune enfant. Ces dispositions ont toutefois été déclarées inconstitutionnelles par le Conseil constitutionnel. Selon les informations communiquées par la direction générale de la cohésion sociale et la Caisse nationale des allocations familiales au rapporteur, deux pistes de travail sont à l'étude : – le rétablissement d'un financement plus forfaitaire des établissements d'accueil du jeune enfant ; – l'instauration d'un financement fondé sur le nombre d'équivalents temps plein (ETP) de chaque établissement.
Recommandation n° 48 : Indexer annuellement le montant du financement forfaitaire sur l'augmentation réelle des coûts de fonctionnement, à l'aide d'une formule de révision assise sur la structure des dépenses financées par le forfait.	Non mise en œuvre	Selon les informations communiquées par la direction générale de la cohésion sociale et la Caisse nationale des allocations familiales au rapporteur, des travaux sur les coûts de fonctionnement des modes d'accueil en comptabilité analytique ont été engagés.
Recommandation n° 49 : Soulager la trésorerie des établissements d'accueil du jeune enfant en instaurant un versement des financements de la caisse d'allocations familiales à échéances plus régulières.	Mise en œuvre	Selon les informations communiquées par la Caisse nationale des allocations familiales au rapporteur, les délais de traitement des caisses d'allocations familiales ont été considérablement réduits, et restent pour une grande partie d'entre eux imputables aux délais dans lesquels les gestionnaires d'établissement d'accueil du jeune enfant eux-mêmes transmettent les données nécessaires aux versements.
Recommandation n° 50 : Supprimer le crédit d'impôt famille et mettre fin à la réservation de berceaux par l'employeur dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion.	Non mises en œuvre	Voir les commentaires relatifs aux recommandations n° 46 et n° 47, la mise en œuvre de ces recommandations dépendant d'une réforme plus globale du financement des établissements d'accueil du jeune enfant.

Recommandation n° 51 : Instaurer, sur les entreprises, un prélèvement « petite enfance » affecté aux communes et intercommunalités en tant qu'autorités organisatrices du service public de la petite enfance, chargées du tiers financement des crèches.		
Recommandation n° 52 : À moyen terme, mettre fin au financement dérogatoire des micro-crèches, en alignant leur modèle économique sur celui des crèches financées par la prestation de service unique, tout en rendant obligatoire le tiers financement communal.		
Recommandation n° 53 : À court terme, engager une réforme paramétrique du complément de libre choix du mode de garde « structure » afin de soutenir plus équitablement les familles dont l'enfant est accueilli en micro-crèche.		
Recommandation n° 54 : Mettre fin au système de réservation de berceaux en crèches, source d'inégalités entre les familles.	Non mise en œuvre	La mise en œuvre de cette recommandation remettrait en cause le modèle économique d'un grand nombre de structures, en interdisant de fait le tiers financement par les entreprises employeurs des parents. Dès lors, sa mise en application est conditionnée à une réforme plus globale du financement des établissements d'accueil du jeune enfant. La transparence du mécanisme de la réservation de berceaux a toutefois été renforcée par le décret du 8 septembre 2025 relatif aux obligations de transmission de documents qui oblige les établissements d'accueil du jeune enfant à déclarer à la caisse d'allocations familiales les sommes perçues au titre des réservations de berceaux faites par une personne morale ainsi que le nombre de berceaux ainsi réservés.

Recommandation n° 55 : Instaurer une plateforme nationale de recensement des demandes de places en crèches, permettant aux familles d'établir un ordre de préférence, tout en laissant aux communes la compétence en matière d'attribution des places, en fonction de priorités principalement fixées au niveau local.	Non mise en œuvre	Selon les informations communiquées par la Caisse nationale des allocations familiales au rapporteur, la convention d'objectifs et de gestion 2023-2027 prévoit l'amélioration du site monenfant.fr pour permettre aux autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant qui le souhaitent de proposer une demande en ligne de solution d'accueil.
Recommandation n° 56 : Assurer le tiers financement des crèches par le bloc communal dans le cadre de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).	Non mise en œuvre	L'application de cette recommandation s'inscrit plus largement dans le cadre d'une réforme du financement des crèches qui n'a pas encore été initiée (voir les commentaires relatifs aux recommandations n° 46 et n° 47).
Recommandation n° 57 : Favoriser la mutualisation de ressources au niveau intercommunal pour assurer la continuité du service public de la petite enfance et réaliser des économies d'échelle.	Non mise en œuvre	La loi pour le plein emploi n'encourage ni ne décourage le transfert de la compétence petite enfance à l'échelon intercommunal. Aucune évolution n'est intervenue en la matière.
Recommandation n° 58 : Clarifier la répartition des compétences entre la commune et l'intercommunalité en matière d'organisation du service public de la petite enfance afin de ne pas remettre en cause les équilibres existants.		
Recommandation n° 59 : Permettre à l'autorité organisatrice de la politique d'accueil collectif du jeune enfant d'assurer le suivi et l'accompagnement sur les établissements d'accueil du jeune enfant de son territoire, en parallèle des compétences de contrôle des caisses d'allocations familiales et des services de protection maternelle et infantile.	Non mise en œuvre	Selon les informations communiquées au rapporteur par la direction générale de la cohésion sociale, le président du conseil départemental est compétent pour l'accompagnement des établissements d'accueil du jeune enfant, tandis que l'autorité organisatrice en matière de soutien à la qualité d'accueil. La distinction entre ces deux notions reste néanmoins confuse.
Recommandation n° 60 : Favoriser l'uniformisation des pratiques des caisses d'allocations familiales et des services de protection maternelle et infantile afin de garantir l'égalité devant le service public de la petite enfance.	Mise en œuvre par le référentiel national de la qualité d'accueil du jeune enfant publié le 2 juillet 2025 et par le guide d'inspection-contrôle des modes d'accueil du jeune enfant publié le 9 avril 2026	

Recommandation n° 61 : Constituer à court terme les comités départementaux des services aux familles, qui devront suivre la construction du service public de la petite enfance et piloter la politique d'accueil sur l'ensemble du territoire.	Mise en œuvre	La circulaire de la Caisse nationale des allocations familiales du 3 juillet 2025 confirme que, dès fin 2024, 100 % des comités départementaux des services aux familles avaient été installés et que 90 % des départements disposaient d'un schéma départemental des services aux familles à jour.
Recommandation n° 62 : Organiser la remise, par la Caisse nationale des allocations familiales, d'un rapport annuel présenté à la délégation aux droits des enfants de l'Assemblée nationale, informant le Parlement des modifications normatives intervenues au sein de son réseau, ainsi que du montant total des aides allouées par les caisses d'allocations familiales aux établissements d'accueil du jeune enfant et les modifications envisagées.	Non mise en œuvre	
Recommandation n° 63 : Instaurer à court terme une publication annuelle par la Caisse nationale des allocations familiales du nombre total de places en crèches gelées et manquantes sur l'ensemble du territoire, et par département.	Mise en œuvre partiellement	Le rapport annuel de l'Observatoire national de la petite enfance contient des éléments relatifs aux modes d'accueil sur l'ensemble du territoire. Toutefois, ces informations restent encore insuffisamment détaillées.
Recommandation n° 64 : Confier à la Caisse nationale des allocations familiales la mission de recenser annuellement le nombre de personnels manquants dans les établissements d'accueil du jeune enfant à l'échelle nationale.	Mise en œuvre	La Caisse nationale des allocations familiales entend désormais réaliser tous les deux ans une enquête sur la pénurie de professionnel de la petite enfance dans les établissements d'accueil du jeune enfant, dont les derniers résultats ont été publiés le 1^{er} juillet 2025.
Recommandation n° 65 : Demander à chaque caisse d'allocations familiales d'établir une cartographie des besoins en professionnels au sein des établissements d'accueil du jeune enfant de son ressort territorial.	Mise en œuvre	Ces données doivent être recueillies par les comités départementaux des services aux familles, auxquels les caisses d'allocations familiales participent, et seront transmises au ministère des solidarités.
Recommandation n° 66 : Réaliser, au niveau régional, un schéma pluriannuel d'adaptation des formations dans le secteur de la petite enfance au besoin de professionnels constaté sur le territoire.	Mise en œuvre	Voir le commentaire relatif à la recommandation n° 45.

Recommandation n° 67 : Créer une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale relative aux dépenses de la branche famille et à l'effort de la Nation en faveur de la politique d'accueil des jeunes enfants.	Mise en œuvre partiellement	Le rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale (Repss) « Famille » annexé chaque année au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale contient de nombreuses données sur les moyens alloués à la politique d'accueil des jeunes enfants. Ces données restent toutefois parcellaires, dans la mesure où les dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre de cette politique ne sont pas connues.
Recommandation n° 68 : Réaliser une étude sur le coût réel de la qualité d'accueil au sein des crèches, en tenant compte des caractéristiques principales des structures, afin d'élaborer un indice public du coût de la qualité qui permettrait aux caisses d'allocations familiales d'identifier les anomalies dans les comptes de résultat des gestionnaires de crèches (sous-financement ou financement de dépenses sans lien avec les normes réglementaires minimales).	Non mise en œuvre	Voir le commentaire relatif à la recommandation n° 48.
Recommandation n° 69 : Élaborer un « tableau de bord » de l'accueil du jeune enfant, régulièrement mis en ligne, et intégrant des éléments d'informations détaillés et actualisés relatifs à l'ensemble des indicateurs applicables au secteur de la petite enfance.	Non mise en œuvre	
Recommandation n° 70 : Publier les critères d'attribution des financements en investissement et en fonctionnement alloués par chaque caisse d'allocations familiales, pour faire la transparence sur les différences de pratiques constatées d'un département à l'autre.	Mise en œuvre partiellement	Les critères d'attribution des financements alloués par les caisses d'allocations familiales font l'objet de circulaires publiées sur le site internet de la Caisse nationale des allocations familiales.
Recommandation n° 71 : Allonger de deux semaines le congé maternité post-natal pour atteindre 12 semaines après la naissance pour la première et la deuxième grossesse.	Non mise en œuvre	

Recommandation n° 72 : Transformer le congé parental en congé de naissance rémunéré sur la base d'une indemnité journalière pour un montant de 50 % du revenu brut d'une durée de trois mois pour chacun des parents.	Mise en œuvre	L'article 99 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 a instauré un congé supplémentaire de naissance d'une durée d'un ou deux mois au choix de chaque parent. Il sera indemnisé par le versement d'indemnités journalières dégressives, à hauteur de 70 % du salaire net antérieur le premier mois, et de 60 % le second mois.
Recommandation n° 73 : Soutenir la politique de préscolarisation des enfants pour favoriser leur socialisation.	Non mise en œuvre	

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 17 juin 2026, la commission examine, en application de l'article 145-8 du Règlement, le rapport sur la mise en œuvre des conclusions de 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 (M. Thibault Bazin, rapporteur) ⁽¹⁾.

M. le président Frédéric Valletoux. 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 avait conclu ses travaux le 27 mai 2024.

L'article 145-8 du Règlement de notre assemblée prévoit la possibilité de présenter un rapport sur la mise en œuvre des conclusions d'une commission d'enquête, six mois après la publication de son rapport. Je remercie Thibault Bazin, désigné le 25 février dernier, de nous présenter aujourd'hui les conclusions de ce travail minutieux, évaluant, recommandation par recommandation, ce qu'il est advenu des propositions de la commission d'enquête.

M. Thibault Bazin, rapporteur. Le 28 novembre 2023, l'Assemblée nationale a créé une commission d'enquête sur le modèle économique des crèches, que j'ai eu l'honneur de présider aux côtés de la rapporteure, Mme Sarah Tanzilli, dont je salue le travail.

Le rapport de Mme Sarah Tanzilli formule ainsi soixante-treize recommandations. Je rappelle dès à présent que, si je partageais l'ensemble des constats de la rapporteure, nous avons toutefois certains désaccords sur les solutions à mettre en œuvre.

Les travaux de la commission d'enquête ont été concomitants à la construction du service public de la petite enfance, créé par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Beaucoup de choses ont donc été accomplies dans le secteur des crèches depuis trois ans, raison pour laquelle j'ai proposé l'an dernier la création d'une mission de suivi de la mise en œuvre des conclusions de la commission d'enquête.

Au cours des derniers mois, nous avons transmis à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et aux départements des questionnaires écrits, auxquels j'ai obtenu des réponses exhaustives et précises.

J'ai également organisé l'audition commune des directeurs généraux de la DGCS et de la Cnaf afin de confronter nos points de vue sur les évolutions intervenues dans le secteur, ainsi que sur le chemin qu'il reste à parcourir.

Concernant les avancées en termes de gouvernance et de régulation, le premier constat que je formule est celui d'une gouvernance révisée et renforcée. La

⁽¹⁾<https://assnat.fr/cWvdI9>

loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a fait des communes les autorités organisatrices du nouveau service public de la petite enfance. De plus, grâce à la loi n° 2026-442 du 4 juin 2026 visant à étendre à toutes les communes la compensation financière prévue pour les communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de l'ensemble des compétences du service public de la petite enfance, nous avons levé un frein majeur en étendant la compensation financière à l'ensemble des communes et intercommunalités.

Le cadre des contrôles des crèches a également été rénové. Désormais, le président du conseil départemental, le préfet et les directeurs de caisse d'allocations familiales (CAF) disposent de prérogatives accrues pour superviser les structures. Pour la première fois, l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et l'Inspection générale des finances (IGF) peuvent s'intéresser directement aux gestionnaires privés lucratifs. Les départements s'emparent de ce rôle. Cependant, la capacité des services de protection maternelle et infantile (PMI) dans chaque conseil départemental à opérer ces contrôles à échéance régulière reste dépendante des moyens dont ils disposent. Sans une hausse de ces moyens, l'égalité de traitement entre les structures d'accueil sur tout le territoire restera lettre morte.

Concernant les contrôles sur les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), je note que la présentation d'une attestation d'honorabilité est désormais obligatoire lors de l'embauche d'un personnel de crèche, afin de certifier que cette personne ne fait l'objet d'aucune condamnation inscrite au casier judiciaire, ni ne figure au fichier judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles et violentes. Selon les informations transmises par la DGCS, l'ensemble des professionnels de crèche et des assistants maternels ont ainsi été contrôlés.

Depuis trois ans, les services de la DGCS ont élaboré de nombreux guides et référentiels pour construire un socle commun d'exigences.

Enfin, nous pouvons constater des avancées concernant l'encadrement et la régulation des micro-crèches. Le décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches a mis fin à certaines dérogations et a renforcé les exigences de qualification pour leur personnel. Toutefois, le Conseil d'État a annulé une partie de ses dispositions en mai 2026 en raison de la pénurie de personnel qualifié. Le Gouvernement envisage de reporter l'entrée en vigueur de ces nouvelles exigences de qualification au 31 août 2027 afin de laisser le temps aux professionnels engagés dans une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE) d'obtenir les qualifications nécessaires.

J'en viens désormais aux points de vigilance que j'ai identifiés.

Le modèle économique actuel, fondé sur la prestation de service unique (PSU), ne permet pas de financer le maintien des places d'accueil existantes ni d'envisager une hausse du taux d'encadrement des enfants. La DGCS et la Cnaf envisagent deux pistes de travail : le renforcement du caractère forfaitaire de la PSU ou l'instauration d'un financement à l'équivalent temps plein (ETP) des crèches. La seconde piste est prometteuse, dans la mesure où la masse salariale représente plus de 80 % des dépenses de fonctionnement des structures. Un financement reposant

sur le nombre de personnels soutiendrait la qualité d'accueil. Une réforme du financement pourra en outre accompagner une réflexion sur le système de réservation de berceaux par les employeurs, qui génère des inégalités et pèse sur les finances publiques.

La convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la Cnaf arrive à son terme en 2027. Une réforme du financement doit être décidée et mise en œuvre dans le cadre de la prochaine COG, au risque de perdre cinq ans de plus. Dans les crèches financées par la PSU, nous constatons depuis plusieurs années déjà des destructions nettes de places. Les causes sont simples : pénurie de professionnels et baisse de l'activité des structures.

La baisse de la natalité nous invite à réinventer la politique familiale pour correspondre aux attentes des jeunes parents. Au-delà de l'accueil en crèche, c'est tout un écosystème auquel il faut réfléchir : congés parentaux, offres d'accueil du jeune enfant, scolarisation anticipée, mais aussi allocations familiales ou aides au logement.

Mme Joséphine Missoffe (EPR). La mise en place du service public de la petite enfance, le renforcement des contrôles ou encore la publication de référentiels nationaux ont permis de mieux structurer et réguler ce secteur.

Le rapport rappelle également le rôle essentiel des services de PMI. C'est pourquoi il est regrettable que la recommandation qui visait à transférer aux CAF certains contrôles administratifs ou bâtimentaires n'ait pas été mise en œuvre. Lorsqu'un contrôle ne nécessite ni compétences médicales ni expertise de la petite enfance, il paraît légitime de permettre aux PMI de se recentrer sur leurs missions de prévention, d'accompagnement et de soutien aux structures.

La question du financement reste ouverte, l'attractivité des métiers demeure une préoccupation forte et la situation économique du secteur appelle toute notre vigilance. La prochaine COG de la Cnaf, en 2027, sera ainsi un rendez-vous décisif.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Nous dénonçons la financiarisation du secteur de la politique d'accueil du jeune enfant, qui contribue à toutes les maltraitances, comme le manque de nourriture ou encore les mauvaises conditions de travail et rémunérations des salariés.

Nous considérons que cette commission d'enquête a été en quelque sorte volée. William Martinet, député de La France insoumise, avait déposé la proposition de résolution. Il a été contourné, et nous serions allés beaucoup plus loin.

Notons que, sur les soixante-treize recommandations, trente-six ne sont pas mises en œuvre et treize le sont partiellement. Sur la question du contrôle des crèches, nous avons peu de garanties. De plus, les normes de qualité ne sont pas respectées du fait d'une pénurie de personnel. Le Conseil d'État a même dû annuler la fin des exceptions pour les micro-crèches. Le référentiel n'est pas appliqué.

La plupart de ces groupes sont possédés par des fonds de pension qui pratiquent le rachat par endettement. C'est cette financiarisation que nous dénonçons.

La Cnaf travaille-t-elle à une réforme de la PSU en vue de la prochaine COG ? En tant que rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour la branche famille, j'avais toujours entendu dire que personne n'avait réussi une telle réforme.

Nous sommes favorables à une réforme de la PSU, mais nous vous rassurons : dans un an, avec la victoire de Jean-Luc Mélenchon, nous aurons un service public de la petite enfance. En effet, il ne nous paraît pas normal que l'État n'organise pas structurellement la prise en charge des enfants de moins de 3 ans.

Mme Céline Hervieu (SOC). La petite enfance demeure malheureusement dans une crise profonde.

Pour renforcer la qualité d'accueil et la sécurité des enfants, il faut d'abord respecter les professionnels, professionnaliser les métiers et améliorer les conditions de travail. Le Gouvernement a fait jusqu'à maintenant le choix d'une forme de standardisation des pratiques plutôt que celui de la formation.

L'abandon en catimini du décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches sur les micro-crèches est un recul regrettable.

Il est nécessaire de réformer le financement des crèches pour construire un véritable service public de la petite enfance. S'il y a une discussion sur le financement par ETP, il faut surtout s'assurer du respect des ratios d'encadrement, qui sont déjà à la hausse et ne sont pas respectés. Le système de réservation des berceaux est un véritable panier percé, et pourtant, on continue.

Pour défendre le service public de la petite enfance, il faut lutter contre la marchandisation du secteur. C'est le sens de la proposition de loi que j'avais déposée à l'Assemblée, qui avait été adoptée à l'unanimité et dont le Gouvernement aurait pu se saisir. Je lance un appel, car c'est encore possible. Les macronistes restent malheureusement adeptes du « tout marché » et du marché partout. Or, le secteur ne doit pas subir les effets de la marchandisation.

M. Jérôme End (DR). Les contrôles ont été renforcés, tant sur l'emploi des fonds versés aux EAJE que sur le respect des règles et la qualité de l'accueil. Les départements pointent en revanche une difficulté importante : les moyens insuffisants des services de PMI. Faut-il définir des critères pour prioriser certains contrôles ou élargir les compétences d'autres acteurs pour qu'ils puissent aussi les réaliser ?

Certaines recommandations ne semblent pas suffisamment suivies, peut-être parce qu'elles impliquent une charge de travail supplémentaire trop importante. Il est essentiel de prendre en compte le principe de réalité.

Il en va de même pour le régime dérogatoire des micro-crèches, remis en question par le rapport, notamment concernant le moindre niveau de qualification exigé pour leur personnel. Une étude d'impact a-t-elle été menée pour savoir si les objectifs fixés étaient atteignables dans les délais ou si des structures allaient devoir réduire leur activité, voire fermer ? Donne-t-on un titre professionnel à des

personnes jusque-là considérées comme insuffisamment qualifiées juste pour remplir des quotas ?

Enfin, le référentiel bâtiminaire a suscité des critiques de professionnels relevant des exigences jugées absurdes ou excessivement sécuritaires. Des assouplissements sont-ils prévus ?

M. Hendrik Davi (EcoS). Le manque de places dans les EAJE est un vrai frein au retour à l'emploi pour certains parents. Il s'agit d'un sujet d'égalité hommes-femmes, mais aussi de droit de l'enfance et de natalité. En effet, l'absence de moyens pour garder les enfants conduit de nombreuses familles à renoncer à en avoir.

Le recours massif aux assistantes maternelles et aux micro-crèches, stratégie suivie par les gouvernements successifs, s'est soldé par un échec. Les scandales se sont multipliés : maltraitance, mise en danger des enfants. À Marseille, nous avons eu un certain nombre de cas de ce type.

On peut agir en améliorant le recrutement et la formation. Mais, pour notre groupe, la solution est de développer un vrai service public de la petite enfance. Il faut notamment rappeler que le recours au privé lucratif doit cesser. Ce que nous sommes capables de faire pour la maternelle, nous devons pouvoir le faire pour la petite enfance. Pour cela, il faut se donner des objectifs précis, avec un cahier des charges clair pour les collectivités et les services publics et associatifs, et surtout leur allouer des moyens.

Mme Sabine Gervais (Dem). Si nous pouvons nous féliciter d'avancées concrètes qui concourent à l'amélioration de la qualité d'accueil des enfants, il nous faut tout de même demeurer extrêmement vigilants, car le chemin est encore long.

Plus de deux ans après la présentation de vos conclusions, il apparaît que plus de la moitié d'entre elles n'ont pas été mises en œuvre, ou seulement partiellement. C'est en particulier le cas de celles relatives au financement des EAJE. On ne peut que le regretter.

Quelles seraient vos recommandations pour que nous puissions agir sans plus tarder sur ces questions majeures ? Je pense notamment à la qualification du personnel et au taux d'encadrement des enfants. Il faut aussi valoriser les métiers de la petite enfance. Enfin, je crois que le suivi et le contrôle par les départements sont compliqués par l'augmentation du nombre de structures.

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). Les avancées réalisées en matière de gouvernance, d'inspection et d'exigences de qualité sont réelles. Pour autant, votre rapport met en lumière plusieurs sujets sur lesquels aucune avancée n'a été réalisée.

Le premier point est celui des ressources humaines. La pénurie de professionnels continue de peser sur le secteur et limite aujourd'hui notre capacité à mettre en œuvre des recommandations essentielles, notamment en matière de taux d'encadrement.

Le deuxième point est qu'il faut modifier le modèle économique de ces établissements. La principale source de financement, à savoir la PSU, est basée sur le nombre d'heures facturées, ce qui peut inciter à privilégier la quantité à la qualité. Un financement fondé sur le nombre d'ETP semble pertinent. Pensez-vous encore possible une réforme du modèle économique des crèches dans le cadre de la prochaine COG de la Cnaf en 2027 ?

Enfin, vous évoquez la destruction de places dans les crèches municipales et associatives financées par la PSU. Cela concerne moins les crèches privées, et vous constatez une stabilité pour les micro-crèches liées à la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). J'aurais aimé avoir votre analyse concernant les causes de ces évolutions différentes.

M. le rapporteur. J'ai essayé d'être le plus objectif possible, sans minimiser ce qui n'a pas avancé. Cependant, j'ai également souligné les progrès, qui ne sont pas toujours liés au périmètre de la commission d'enquête. L'exercice veut que je me concentre sur les suites données aux recommandations de la rapporteure.

Madame Missoffe, une expérimentation a eu lieu sur le transfert aux CAF des contrôles bâtimentaires et administratifs. Les personnes que j'ai auditionnées ont toutes salué les échanges d'informations et la nécessité de diffuser ces logiques de coopération, mais personne n'a demandé la généralisation de ce transfert.

Monsieur Boyard, la question de la qualité d'accueil et du modèle économique concerne toutes les structures, quel que soit leur statut, public comme privé. Le défi de l'attractivité des ressources humaines et la question du contrôle les touchent toutes également.

Quant aux fonds de pension, nos travaux avaient montré que des financeurs publics, comme Bpifrance, intervenaient avec exactement les mêmes exigences que les autres fonds.

Il existe un lien entre un modèle économique fragile, qui nécessite d'être réformé, et l'attractivité des métiers.

Concernant le financement des crèches, la Cnaf aurait participé à des travaux techniques aux côtés de la direction de la sécurité sociale. Nous en sommes à un stade balbutiant, mais on ne peut pas dire qu'ils n'ont rien engagé, puisqu'ils ont déjà des pistes de travail.

Le modèle de financement est devenu incompréhensible, avec une multiplication des bonus. Le fameux taux de financement théorique de 66 % par la CAF et les familles ne se vérifie jamais dans les comptes que nous avons examinés, qu'il s'agisse de structures publiques, privées non lucratives ou privées.

Madame Hervieu, concernant la formation, il est apparu que de nombreux professionnels aspiraient à une VAE, mais se heurtaient à des difficultés d'organisation des jurys et à un besoin d'accompagnement. Le report d'un an ne suffira pas si l'on ne met pas en place cet accompagnement pour aider ces professionnels.

S'agissant de la pénurie, nous avons 13 700 ETP vacants, dont 6 300 depuis plus de trois mois, sur un total de 166 000 professionnels. La situation est particulièrement tendue en Île-de-France. Cela conduit des crèches à geler des berceaux ou des sections de berceaux.

Monsieur End, concernant les référentiels bâtimentaires, nous avons en effet observé sur le terrain des exigences parfois absurdes et déconnectées, notamment lorsque des normes pour le neuf étaient appliquées à des structures existantes, aboutissant à des travaux qui dégradaient la qualité d'accueil.

Les travaux de la commission d'enquête avaient mis en lumière le fait qu'il manque un diplôme dans la filière éducative, entre le CAP et le diplôme d'éducateur de jeunes enfants à bac+3. Un chemin a été décrit, mais il faut maintenant le mettre en œuvre.

Monsieur Davi, l'enjeu dépasse effectivement la seule question de la qualité du modèle économique des crèches et touche à d'autres enjeux, notamment l'égalité hommes-femmes. Ce qui doit nous interpeller, c'est que le désir d'enfants, notamment chez les 30-40 ans, reste important, mais ne se réalise pas. Il nous revient de nous demander comment nous pouvons aider.

Madame Gervais, il est en effet frustrant que la COG fige la situation pour cinq ans et que le Parlement n'ait pas son mot à dire sur sa ratification. J'espère un nouvel horizon pour la politique familiale en 2027.

Madame Colin-Oesterlé, la croissance des places financées par la Paje a été plus importante que celle des places en PSU, car le dispositif est beaucoup plus simple. Nous nous interrogeons sur la pertinence d'un fonds d'amorçage pour aider les structures à préfinancer leurs projets.

Mme Danielle Simonnet (EcoS). Le collectif « Pas de bébés à la consigne » alertait déjà en 2010 sur le sous-financement. Nous sommes face à une politique publique qui répond à un enjeu féministe d'émancipation, à un enjeu pour la socialisation des tout-petits, et qui permet de créer de l'emploi et du service public. Pourtant, nous sommes au point mort. Il a fallu une commission d'enquête, puis votre rapport de suivi, pour constater que quasiment rien ne bouge. Or, en 2023, l'Igas préconisait des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens.

À Paris, la situation est catastrophique. Des berceaux restent vacants faute de personnel. Parallèlement, la Fondation des œuvres de la Croix Saint-Simon, qui gère trente-quatre crèches et 1 500 places d'accueil, est en situation de cessation d'activité. Le Gouvernement ne répond à aucun de nos courriers. Une procédure au tribunal de commerce s'oriente vers une vente à la découpe. Ce sujet devrait être une priorité. Il serait temps que le Gouvernement se bouge.

M. Louis Boyard (LFI-NFP). Il est bon de contrôler, mais si vous contrôlez un système structurellement défaillant, vous arrivez à la conclusion que nous partageons tous : il est structurellement défaillant.

Quand les deux tiers des départements disent avoir accru les contrôles sans augmentation de personnel, cela signifie que les contrôles ont été plus

nombreux, mais plus courts, et l'on peut donc légitimement s'interroger sur leur qualité.

Par ailleurs, Bpifrance n'a participé qu'une fois, en 2016, pour un pourcentage minime, alors que People & Baby et La Maison Bleue, possédés par des fonds de pension étrangers, représentent la moitié des crèches privées. De plus, le seul secteur en dynamique est le privé. La question des fonds de pension et de leur pratique de rachat par endettement est donc bien réelle.

La COG arrive et nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre cinq ans. Nous ne siégeons pas à la Cnaf, mais le ministère de l'économie et des finances a, quant à lui, un poids. De plus, s'il y a bien un sujet sur lequel on peut avancer dans le prochain PLFSS, c'est celui de la réforme de la PSU. Nous devrions monter un groupe de travail sur le sujet, pour ne pas manquer une occasion qui ne se représente que tous les cinq ans.

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). On parle du manque d'attractivité de ces professions, et l'on sait que les assistantes maternelles arrivent en majorité à l'âge de la retraite. Pour attirer de nouveaux profils, que pensez-vous des maisons d'assistantes maternelles (MAM) ? Il me semble que c'est un modèle qui peut relancer cette profession et offrir des conditions de travail plus agréables.

Mme Karine Lebon (GDR). Dans ma circonscription de La Réunion, plusieurs micro-crèches veulent appliquer les nouvelles exigences de qualité, mais elles ne trouvent pas toujours les professionnels diplômés et formés nécessaires. Elles sont obligées de lancer des recrutements en France hexagonale, à 10 000 kilomètres. Les réalités territoriales ont-elles été prises en compte dans votre rapport ? Comment y remédier ?

M. René Lioret (RN). J'interviens pour ma collègue Anchya Bamana.

Le rapport rappelle qu'il n'y a que seize EAJE à Mayotte, alors que ce territoire connaît l'une des démographies les plus dynamiques de France. Ce chiffre révèle que les dispositifs pensés à l'échelle nationale ne suffisent pas toujours dans un territoire où les communes sont fragiles, les besoins massifs et les professionnels trop peu nombreux.

Dans l'Hexagone comme dans les territoires d'outre-mer, rendre effectif le service public de la petite enfance suppose davantage qu'un cadre juridique. Il faut un suivi renforcé pour accompagner les collectivités, des investissements ciblés et un effort massif de formation. Plusieurs recommandations du rapport vont dans le bon sens, notamment le rôle de guichet unique donné aux communes, et doivent être accompagnées de moyens réels.

M. le rapporteur. Madame Lebon, l'équation territoriale a en effet été évoquée dans nos travaux. L'équation est encore plus complexe, car une partie de la formation dépend des régions. Il faut donc un alignement des schémas régionaux et de la planification. Il faut aussi susciter les vocations sur place et créer les conditions pour qu'elles répondent aux normes de qualification. L'accompagnement vers la VAE demande une ingénierie, un accompagnement et une préparation spécifique.

Madame Colin-Oesterlé, le modèle des MAM attire aussi en milieu très rural. Le soutien des CAF aux MAM était par le passé très réduit. Nous constatons l'existence d'un modèle quelque peu hybride, dans lequel les collectivités locales s'engagent sur le plan immobilier en mettant parfois des locaux à disposition moyennant un loyer corrélé. À mon sens, nous devons demander à la Cnaf de concevoir un modèle plus simple et efficace. Un travail sur les conditions est nécessaire pour susciter davantage de vocations et assurer le maintien dans l'emploi.

Madame Simonnet, je ne nie pas qu'il existe des problèmes, notamment concernant la réforme du financement. Toutefois, nous ne sommes pas au point mort sur tous les sujets. Je rappelle que 2 000 professionnels ont été écartés à la suite du contrôle d'honorabilité et que treize fermetures administratives ont eu lieu.

Face à la pénurie de professionnels et aux risques de maltraitance, un changement de paradigme s'est opéré : soit une structure diminue elle-même sa capacité en fonction de ses moyens, soit les autorités de contrôle l'y contraignent en utilisant le levier de l'agrément.

Je vous rejoins sur la nécessité d'une mobilisation collective.

Monsieur Boyard, le développement des crèches privées est quasiment à l'arrêt, tout comme celui des crèches publiques. Nous constatons une diminution du nombre de places en 2024 et 2025. Il est clair que certaines mesures mises en œuvre depuis 2023 ont freiné les créations de places attendues. La baisse de la natalité atténue la tension, mais celle-ci demeure très forte dans certains territoires.

J'ai esquissé plusieurs pistes.

La première piste concerne la gouvernance. Le Parlement doit être davantage impliqué par rapport à la COG. En accord avec le président, nous allons expertiser les moyens de concrétiser cette implication. Je vous propose de vous associer à cette démarche, ainsi que tous ceux qui souhaitent s'y investir.

La seconde piste concerne la réforme du financement. Je souhaite que ce sujet avance, mais la difficulté réside dans les limites du cadre actuel. Nous devons exercer une pression collective pour y parvenir, quitte à faire évoluer ce cadre. Comme pour la gouvernance, il s'agit d'expertiser et d'approfondir ce que nous pourrions porter collectivement, en vous associant à une concertation très opérationnelle.

L'objectif est de progresser sur ces deux aspects en vue du prochain PLFSS et, pour les sujets qui n'en relèvent pas, d'assurer une association du Parlement sur le long terme.

M. le président Frédéric Valletoux. Je vous remercie. J'estime en effet que ces méthodes sont bonnes et qu'elles permettront d'offrir des perspectives à cet excellent travail.

*

* *

ANNEXE N° 1

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

➤ Audition conjointe

– **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** – **M. Jean-Benoît Dujol**, directeur général, **Mme Pauline Domingo**, sous-directrice de l'enfance et de la famille, et **M. Guillaume Roussier**, chef du bureau des familles et de la parentalité

– **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)** – **M. Nicolas Grivel**, directeur général, **M. Frédéric Vabre**, directeur de cabinet, et **Mme Klara Le Corre**, chargée des relations institutionnelles

ANNEXE N° 2
CONTRIBUTION ÉCRITE REÇUE PAR LE RAPPORTEUR

➤ **Départements de France**