



Expertise sur le transfert des missions de la protection maternelle et infantile relatives aux modes d'accueil du jeune enfant

Rapport

Christian DUBOSQ

Thierry LECONTE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

2019-055R
Janvier 2020

SYNTHÈSE

La ministre des solidarités et de la santé a confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission d'expertise sur l'opportunité et la méthode éventuelle de transfert des missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant, aujourd'hui remplies par les services de la protection maternelle et infantile (PMI).

Cette commande s'inscrit dans le prolongement du rapport de mars 2019 « *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !* » de la députée Michèle Peyron. Ce rapport souligne, en particulier, comment les missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant mobilisent des moyens que les services de PMI ne peuvent consacrer aux missions de prévention et de promotion de la santé, de réduction des inégalités de santé et de soutien à la parentalité.

Ce rapport recommande d'expérimenter le transfert de ces missions vers les caisses d'allocations familiales (CAF) en testant différentes configurations : reprise de l'ensemble de la compétence exercée par le président du conseil départemental portant sur les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et les assistants maternels agréés ou, sur un champ circonscrit. En effet, le rapport souligne les difficultés qu'il est nécessaire d'anticiper dans l'hypothèse d'un tel transfert qui pourrait également aller de pair avec la simplification des procédures.

Avec cette recommandation, la députée s'inscrit dans la suite d'autres rapports, en particulier de l'IGAS et de l'inspection générale des finances sur les modes d'accueil de la petite enfance. Son rapport se situe également dans un contexte de développement continu de l'offre d'accueil collectif et individuel : de 1997 à 2017, le nombre d'EAJE est passé de 7 930 à 14 820 (+87%) et le nombre de places offertes de 286 000 à 448 000 (+56,6%, soit 2,6 % par an), en proportion moindre compte tenu de la forte progression du nombre de micro-crèches ; sur la même période, le nombre d'assistants maternels agréés est passé de 298 600 à 407 000 dont près de 295 000 en activité, bien qu'il enregistre une diminution depuis 2012 (459 000), et le nombre moyen d'enfants accueillis continue de progresser et atteint 3,2 en 2017.

Comme demandé, la mission a examiné les processus impliquant les services de PMI et les CAF dans chacun des domaines de l'accueil de la petite enfance.

Les procédures liées à l'agrément des assistants maternels sont précises. Elles sont fondées sur des textes nationaux relevant pour l'essentiel du code de l'action sociale et de la famille, et en particulier sur le référentiel national fixant les critères de l'agrément. L'instruction, préalable à la décision du président du conseil départemental, prévoit entretien et visite à domicile afin d'évaluer à la fois les capacités et les compétences pour l'exercice de cette profession ainsi que les conditions matérielles d'accueil et de sécurité liées au logement de l'assistant maternel. Des obligations de formation sont attachées à cette procédure et elles sont renforcées depuis 2019. Ces procédures impliquent exclusivement les services de la PMI. Pour leur part, les CAF sont essentiellement impliquées dans l'accompagnement de cette profession et des parents qui y recourent, par l'intermédiaire des relais d'assistants maternels (RAM).

Les procédures relatives aux projets d'EAJE sont complexes et relèvent, quant à elles, du code de la santé publique. Ces textes ne prévoient cependant pas de référentiel opposable en matière de bâtiment. En revanche, les porteurs de projet doivent procéder à une étude de besoin, définir un projet d'établissement et un règlement de fonctionnement, faire en sorte que les locaux permettent leur mise en œuvre et respecter des règles d'effectifs et de qualification. Ils doivent aussi respecter des critères en matière d'urbanisme, de santé et de sécurité des personnes. Un guide ministériel, non

opposable, a été publié en 2017 ; il rappelle ces dispositions règlementaires et formule des propositions en vue d'une harmonisation des pratiques. Il est complété par des guides réalisés localement à l'initiative des Départements et des CAF. Ces dernières sont très impliquées dans l'accompagnement des porteurs de projet, en particulier en raison des financements qu'elles sont susceptibles de mobiliser, tant en investissement qu'en fonctionnement.

Ces deux procédures s'exposent pour l'essentiel aux mêmes critiques, en dépit de la capacité des acteurs locaux à trouver des solutions que la mission a pu constater lors de ses entretiens et déplacements.

La première critique porte sur l'hétérogénéité des interprétations et des évaluations faites localement au cours des procédures d'instruction. L'absence de document opposable pour les EAJE y contribue. Pour autant, le référentiel national pour l'agrément des assistants maternels ne met pas à l'abri de pratiques et d'appréciations différentes entre les services de PMI et au sein de chacun d'entre eux.

La deuxième concerne la part prise par le respect des procédures obligatoires, complexes et chronophages au détriment de l'accompagnement, du suivi et du contrôle des EAJE et des assistants maternels agréés. Cette tendance est parfois renforcée par les réticences des établissements et des assistants maternels à solliciter les services de PMI pour avis et conseils, de crainte de susciter des contrôles.

La troisième critique vise l'ampleur des tâches liées à ces activités qui mobilisent des effectifs très nombreux au sein des services de PMI. Le rapport de la députée Michèle Peyron estime qu'elles mobilisent entre 2 000 et 3 000 équivalents temps plein (ETP) sur les 10 000 ETP environ qui composent ces services. L'enquête menée par la mission auprès des départements confirme, sur la base des informations transmises par les 26 Départements qui lui ont répondu, le haut de cette estimation : par extrapolation, ce serait environ 600 ETP que les Départements consacraient aux EAJE et environ 2 400 pour les assistants maternels.

La quatrième renvoie aux difficultés de la régulation du secteur de la petite enfance. Elles sont de plusieurs ordres. Le schéma départemental des services aux familles, relevant des préfets, n'est ni obligatoire, ni a fortiori opposable aux porteurs de projets d'EAJE ou aux demandes de personnes voulant exercer la profession d'assistant maternel. Ainsi un service de PMI ne peut pas juridiquement s'opposer à un projet respectant les critères obligatoires, mais qui serait, par exemple, mal localisé, au regard des priorités définies dans le schéma, ou qui ne remplirait pas les conditions pour bénéficier des aides de la CAF, ce qui augmente le coût de la place pour les parents. Par ailleurs, une fois l'autorisation donnée, aucune procédure de renouvellement de l'autorisation n'existe pour les établissements et aucune obligation d'évaluation interne n'est prévue.

Les principaux acteurs locaux en charge de la petite enfance sont les collectivités publiques (les Départements, les communes et de plus en plus, leurs intercommunalités) et les CAF.

Pour leur part, les communes portant un projet d'EAJE n'ont pas à demander l'autorisation au président du conseil départemental, mais elles doivent recueillir son avis ; mais on note une tendance à réduire leur implication directe dans la participation au financement des EAJE en favorisant le développement des micro-crèches, financées uniquement par la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et par les parents.

Quant à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et aux CAF, elles sont différemment engagées selon le domaine.

Pour les EAJE, elles le sont fortement par plusieurs modalités. La première est financière, avec des critères d'intervention en investissement et en fonctionnement, définis dans la convention d'objectifs et de gestion (COG) de la CNAF et déclinés localement, au regard des priorités retenues dans les schémas départementaux de services aux familles. Sur ces bases, les CAF rendent un avis sur les projets d'établissement, privés ou publics, qui les sollicitent. Localement, les services de PMI et les CAF sont en général en relations étroites pour l'instruction des dossiers, mais en dehors d'initiatives locales, il n'existe pas de guichet unique pour les porteurs de projet.

Enfin, les CAF assurent un suivi de l'activité des EAJE auprès desquels elles versent des financements en fonctionnement. La CNAF, au titre de la COG 2018-2022, a mis en place une démarche d'accompagnement à la gestion des structures petite enfance pour favoriser le maintien des places existantes sur les territoires. Il s'agit d'optimiser la dépense publique, car le réseau des CAF consacre 3,6 Mds d'euros aux EAJE.

Pour le domaine des assistants maternels, les CAF sont nettement moins associées. Elles ne le sont pas du tout pour les procédures d'agrément mais elles réalisent, à travers le pilotage des schémas départementaux, une analyse de l'offre et des besoins en accueil collectif et individuel. Elles interviennent en soutien des projets de maisons d'assistants maternels qui concilient accueil collectif et accueil individuel. Surtout, elles financent les près de 3 200 relais d'assistants maternels, au service des professionnels et des parents. Dans le même esprit, la CNAF fournit, via le site « monenfant.fr », des informations vers les professionnels et les parents, tant pour l'accueil individuel que collectif.

Les Départements sont aujourd'hui les autorités d'instruction et de décision, tant pour les EAJE que pour les assistants maternels. Ils sont organisés, pour ce faire, selon trois modèles.

Le principal est celui d'équipes territoriales non spécialisées au sein des services de PMI. Les agents concernés sont des infirmières puéricultrices, des auxiliaires de puériculture et des éducateurs de jeunes enfants. Ils réalisent des visites d'agrément d'assistants maternels et d'autorisation d'EAJE, tout en effectuant d'autres activités relevant des missions des PMI. Ce modèle est accompagné d'une centralisation au siège de certaines procédures, par exemple celles de retrait ou suspension d'agrément d'assistants maternels, après avis de la commission consultative paritaire départementale, ou celles de pré-contentieux et de contentieux. Ce modèle peut aussi inclure un mixte entre une équipe dédiée pour les EAJE et des équipes non spécialisées pour les assistants maternels.

Un autre modèle tend à se développer en réponse aux difficultés des services de PMI, sous la forme d'équipes dédiées pour le domaine des EAJE et pour celui de l'agrément des assistants maternels. Il sécurise les procédures, professionnalise les pratiques et permet de dégager significativement du temps pour d'autres tâches, dont celles du suivi-accompagnement des assistants maternels.

Enfin, une très petite minorité de Départements recourt, pour les agréments d'assistants maternels, à un prestataire externe ; la décision, le suivi et le contrôle restant de la compétence du Département et de ses services de PMI. Ce modèle impose une dépense supplémentaire pour le marché passé et un suivi étroit du contenu des évaluations produites. Il libère du temps pour les services de PMI et harmonise progressivement la qualité des évaluations produites.

Partant de ces constats, la mission estime que l'ampleur des tâches pesant sur les services de PMI pourrait être réduite, que l'on maintienne la répartition actuelle des compétences entre les CAF et les Départements ou que l'on procède à un transfert de compétences aux CAF.

- Dans le cas du maintien de la répartition actuelle des compétences, plusieurs modalités d'actions peuvent y contribuer. Elles peuvent se cumuler.

Tout d'abord, l'expérimentation de guichets uniques pour les projets d'EAJE serait une avancée. L'élaboration, en cours, et surtout l'adoption d'un référentiel national opposable pour le bâtiment de ces établissements sécuriserait et simplifierait l'instruction des projets. Les règles figurant dans le guide ministériel de 2017 mériteraient d'être adoptées car elles sont modulées en fonction de la pression foncière. Ce référentiel ouvrirait la voie à la possibilité d'externaliser la réalisation des visites de conformité avant ouverture des EAJE.

Ensuite, les Départements auraient intérêt à revoir certaines de leurs organisations. Le modèle des équipes territoriales non spécialisées atteint ses limites, dès lors que de nouvelles tâches prioritaires incombent aux services de PMI.

Ainsi, à compétences juridiques inchangées, la mission met en avant deux modalités permettant de libérer du temps : soit la constitution d'équipes dédiées pour les EAJE et pour les agréments des assistants maternels, soit le recours à un prestataire externe, tant pour les assistants maternels que pour les EAJE, sous réserve de l'adoption d'un référentiel opposable pour le bâtiment. Ces modes d'organisation sont gages d'une meilleure harmonisation des pratiques d'instruction et d'évaluation. Elles facilitent la distinction entre « autorisation et contrôle » d'une part, « suivi et accompagnement » d'autre part. Elles doivent permettre l'exercice effectif des missions de contrôle et d'accompagnement. La constitution d'équipes dédiées ne s'oppose pas à leur maintien au sein des services territorialisés des Départements.

- A l'issue de ces investigations, la mission estime que le transfert des compétences dévolues aux Départements vers les CAF est possible.

La mission confirme que la responsabilité devrait alors être confiée aux CAF. Ce transfert serait plus aisé pour le domaine des EAJE que pour celui de l'agrément des assistants maternels. Mais les effets à en attendre pour libérer du temps au bénéfice des services de PMI seraient nettement plus limités.

Pour les EAJE, comme pour les assistants maternels, ce transfert à la branche famille suppose une modification législative.

Par ailleurs, pour les EAJE, l'adoption d'un référentiel national opposable pour les bâtiments est un préalable indispensable, le transfert aux CAF impliquant l'externalisation de cette fonction. Outre le coût du recours à des prestataires externes pour le contrôle des bâtiments, les travaux menés par la CNAF évaluent le besoin en personnel entre 200 et 240 ETP pour l'ensemble de son réseau.

Pour les assistants maternels, le transfert serait également envisageable, mais à moyen terme, sous réserve d'en préciser le champ et les conditions. Il serait cohérent qu'il le soit, car il permettrait vraiment d'alléger les charges de travail des services de PMI. Il faciliterait le pilotage de l'offre d'accueil tant collective qu'individuelle. En l'état, les CAF ne disposent cependant pas des qualifications de personnels souhaitables pour exercer le pilotage des missions qu'impliquent cette nouvelle compétence. En effet, même en recourant à des prestataires externes, il conviendrait, comme pour les EAJE, de disposer d'équipes métier en interne.

Dans la perspective d'un transfert des compétences relatives aux assistants maternels, il pourrait être envisagé de laisser aux services de PMI la fonction d'accompagnement des assistants maternels pour toute question relative à la prise en charge des enfants. Par ailleurs, une simplification de la procédure d'agrément, fondée sur la formation renforcée des assistants maternels et une visite à domicile sur les seules conditions matérielles et de sécurité, pourrait être également étudiée.

A la différence des EAJE, aucun travail préparatoire n'a été mené à ce stade par la CNAF concernant les assistants maternels. Si l'association des départements de France semble favorable à un transfert pour les EAJE, elle ne l'est pas pour l'agrément des assistants maternels. Des discussions préalables seraient nécessaires.

La mission recommande donc d'engager, en 2020, l'expérimentation du transfert des missions relatives aux EAJE vers les CAF, dans les départements volontaires. Des études préparatoires opérationnelles pourraient aussi être initiées en 2020 pour éclairer le choix d'un éventuel transfert des missions relatives aux assistants maternels. Si ces choix de transfert n'étaient pas retenus, les pistes d'optimisation des ressources humaines des services de PMI proposées par la mission pourraient être utilement mises en œuvre à l'initiative des Départements.

Les analyses et recommandations du rapport reposent sur :

- L'absence de réduction des effectifs des services de PMI par les Départements, dans le but de renforcer les actions menées dans leur domaine de compétence ; la mission souligne la nécessité de négocier avec les Départements les conditions de ce renforcement ;
- Le maintien des dotations que l'Etat leur attribue à ce titre ; l'absence d'obstacle juridique devra être confirmée au regard de l'article 72-2 de la Constitution.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
Simplification des procédures et organisation des services				
1	Créer un référentiel national en matière de bâtiment pour tous les nouveaux EAJE.	1	DGCS	1 ^{er} semestre 2020
2	Expérimenter des guichets uniques pour l'autorisation des EAJE et, en cas de retour d'expérience positif, proposer un modèle de processus.	2	DGCS CNAF ADF	2020
3	Privilégier, au sein des services de PMI, des équipes dédiées pour l'autorisation des EAJE et l'agrément des assistants maternels, ou pour ces derniers, externaliser les visites d'agrément.	2	Conseils départementaux	En cas de non transfert de compétences aux CAF
Transfert des missions relatives aux EAJE vers les CAF				
4	Expérimenter, dans des départements volontaires, et sur la base d'une délégation donnée par les conseils départementaux, le transfert vers les CAF des missions relatives aux EAJE et en évaluer les résultats avant de se prononcer sur sa pertinence et sur les modalités de mise en œuvre.	1	DGCS CNAF ADF	2020
5	En cas d'évaluation positive des résultats de ces expérimentations, transférer à l'ensemble des CAF, et de manière identique sur tout le territoire national, l'ensemble des compétences en matière d'EAJE.	2	DGCS	2022
Transfert des missions relatives aux assistants maternels vers les CAF				
6	Expertiser de manière opérationnelle le transfert de la compétence d'agrément des assistants maternels vers les CAF et ses principales conditions de faisabilité, à législation identique de l'agrément d'une part ou en simplifiant l'agrément d'autre part.	1	CNAF, en lien avec la DGCS et la DSS	2020
7	En cas de faisabilité du transfert, ouvrir des discussions avec les Départements et prévoir les modalités d'expérimentation d'un transfert de la compétence d'agrément des assistants maternels.	2	DGCS CNAF ADF	2021

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	9
RAPPORT	13
1 LES PROCEDURES D'AGREMENT DES ASSISTANTS MATERNELS SONT PRECISES ET LOURDES EN GESTION ..	18
1.1 L'AGREMENT RELEVE DU PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL, AU REGARD DE CRITERES DEFINIS DANS UN REFERENTIEL NATIONAL ET D'UN PROCESSUS DE FORMATION	18
1.1.1 <i>L'instruction de la demande d'agrément couvre un champ très large encadré par la législation</i>	19
1.1.2 <i>Les modalités d'instruction des demandes d'agrément et de décision sont précises</i>	20
1.1.3 <i>Les obligations de formation pour obtenir l'agrément se renforcent</i>	21
1.2 LES ORGANISATIONS DEPARTEMENTALES POUR L'AGREMENT DES ASSISTANTS MATERNELS SONT DE TROIS TYPES	22
1.2.1 <i>Les procédures d'agrément confiées à des équipes PMI non spécialisées</i>	23
1.2.2 <i>Les procédures d'agrément confiées à des équipes PMI dédiées</i>	25
1.2.3 <i>Les procédures d'agrément confiées à un prestataire externe</i>	26
1.3 LES MAISONS D'ASSISTANTS MATERNELS ET LES RELAIS D'ASSISTANTS MATERNELS IMPLIQUENT LES DEPARTEMENTS, MAIS AUSSI LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES	29
1.3.1 <i>Les maisons d'assistants maternels concilient accueil individuel et accueil collectif</i>	29
1.3.2 <i>Les relais d'assistants maternels sont au service des professionnels et des parents</i>	30
2 LA PROCEDURE D'AUTORISATION DES EAJE EST COMPLEXE ET PEU COHERENTE	32
2.1 LES PROJETS DE CREATION, D'EXTENSION ET DE TRANSFORMATION D'ETABLISSEMENTS DOIVENT ETRE PRESENTES AU PRESIDENT DU CONSEIL DEPARTEMENTAL	32
2.1.1 <i>Le code de la santé publique fixe la composition du dossier de demande de création, d'extension et de transformation d'EAJE, mais ne prévoit aucun référentiel opposable en matière de bâtiment</i>	32
2.1.2 <i>Les demandes des gestionnaires ne sont pas soumises aux mêmes règles de décision, selon qu'il s'agit d'un établissement public ou privé</i>	35
2.1.3 <i>Les autorisations et avis sont donnés sans limitation de durée et sont difficiles à remettre en cause</i>	35
2.1.4 <i>Le schéma départemental des services aux familles n'est pas opposable aux porteurs de projet</i>	36
2.2 LES MOYENS RELATIFS AUX MODES D'ACCUEIL COLLECTIFS MIS EN ŒUVRE PAR LES DEPARTEMENTS SONT TRES INEGAUX ET SE CONCENTRENT SUR L'AUTORISATION D'OUVERTURE	37
2.2.1 <i>Le degré d'intervention des services départementaux envers les EAJE est très inégal en dehors de l'instruction des demandes d'autorisation et d'avis</i>	37
2.2.2 <i>L'organisation adoptée par les services de PMI peut avoir des conséquences sur les effectifs nécessaires à l'exercice des missions relatives aux EAJE</i>	38
2.3 DES LORS QU'ELLES INTERVIENNENT DANS LE FINANCEMENT DES EAJE, LES CAF LES ACCOMPAGNENT DURANT L'INSTRUCTION DES DEMANDES PUIS EN COURS DE FONCTIONNEMENT	39
2.3.1 <i>Les CAF sont parties prenantes dans l'accompagnement des projets de création des EAJE</i>	39
2.3.2 <i>La procédure d'autorisation peut faire l'objet d'une concertation entre la CAF et les services de PMI</i>	42
2.3.3 <i>Les CAF peuvent accompagner les EAJE dans leur fonctionnement</i>	42
3 COMMENT LIBERER DU TEMPS POUR PERMETTRE AUX PMI DE FAIRE DAVANTAGE DE PREVENTION ?	44
3.1 SANS TRANSFERT DE COMPETENCES, IL EST POSSIBLE DE TRAVAILLER SUR LES OUTILS NATIONAUX ET SUR L'ORGANISATION DES SERVICES DEPARTEMENTAUX POUR FACILITER LE TRAVAIL DES PMI	44
3.1.1 <i>La généralisation de procédures et référentiels nationaux devraient contribuer à simplifier l'instruction des demandes d'ouverture d'EAJE</i>	44
3.1.2 <i>Les services de PMI peuvent réduire le temps passé à l'instruction des agréments et des autorisations des divers modes de garde, en modifiant leur organisation du travail</i>	46
3.2 UN TRANSFERT DE COMPETENCES DES PMI VERS LES CAF EN MATIERE D'AUTORISATION DES EAJE EST ENVISAGEABLE A COURT TERME MAIS LES GAINS ATTENDUS SONT LIMITES	47
3.2.1 <i>Le transfert des missions des PMI suppose de procéder à un transfert de compétences au niveau national ..</i>	47

3.2.2	<i>Bien qu'il comporte un risque de rupture du lien direct avec les professionnels de la PMI, seul un transfert complet des compétences relatives aux EAJE serait cohérent.....</i>	49
3.2.3	<i>Des travaux préalables sont nécessaires avant de procéder à un transfert de compétence vers les CAF.....</i>	50
3.2.4	<i>Un transfert de missions aux CAF devrait être l'occasion de revoir certains aspects de la procédure d'autorisation et de surveillance des EAJE.....</i>	52
3.3	UN TRANSFERT DE COMPETENCE DES AGREMENTS D'ASSISTANTS MATERNELS VERS LES CAF SERAIT ENVISAGEABLE A MOYEN TERME, SOUS RESERVE D'EN PRECISER LE PERIMETRE, LES CONDITIONS ET LES LIMITES.....	53
3.3.1	<i>Un transfert de la compétence d'agrément serait possible, mais il n'est pas envisageable à l'horizon de la présente COG de la CNAF</i>	54
3.3.2	<i>En cas de transfert, les travaux préalables devraient porter sur son périmètre et ses conditions.....</i>	57
3.3.3	<i>Le transfert de compétences pourrait être accompagné d'une simplification de l'agrément, proche de celle adoptée pour les EAJE.....</i>	60
	LETTRE DE MISSION	65
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	69
	SIGLES UTILISES	77

RAPPORT

Introduction

Par lettre de mission du 1^{er} mai 2019, la ministre des solidarités et de la santé a confié à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) une mission d'expertise sur l'opportunité et la méthode éventuelle de transfert des missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant aujourd'hui remplies par les services de la protection maternelle et infantile (PMI). La cheffe de l'IGAS a désigné le 19 juin 2019, Christian Dubosq et Thierry Leconte pour conduire cette mission.

Cette commande s'inscrit dans le prolongement du rapport de mars 2019 « *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !* » de la députée Michèle Peyron réalisé avec le concours de Bénédicte Jacquy-Vazquez et Pierre Loulergue, membres de l'IGAS. Ce rapport souligne en particulier comment les missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant mobilisent des moyens que les services de PMI ne peuvent consacrer aux missions de prévention et de promotion de la santé, de réduction des inégalités de santé et de soutien à la parentalité. Le rapport estime que ces moyens représentent 20 à 30% des effectifs de ces services consacrés aux modes d'accueil du jeune enfant, soit de 2000 à 3000 équivalents temps plein (ETP).

Il recommande d'expérimenter le transfert des missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant vers les caisses d'allocations familiales (CAF), en testant différentes configurations : reprise de l'ensemble de la compétence exercée par le président du conseil départemental portant sur les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) et les assistants maternels ou, sur un champ circonscrit. En effet, le rapport souligne les difficultés qu'il est nécessaire d'anticiper dans un tel transfert qui pourrait également aller de pair avec la simplification des procédures.

Ce rapport préconise de recentrer les services de PMI sur leurs autres missions que celles des activités d'agrément. Les missions de ces services sont organisées par le président du conseil départemental¹. Elles comprennent² :

- des consultations médicales préventives (en direction des femmes enceintes, des enfants de la naissance à 6 ans, des femmes et des jeunes dans le cadre de la planification familiale) ;
- des visites à domicile de puéricultrices et de sages-femmes ;
- des bilans de santé en école maternelle ;
- des actions médico-sociales de soutien aux familles ;
- des activités de planification et d'éducation familiales ;
- des actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger ;
- des activités d'agrément et de contrôle des modes d'accueil de la petite enfance ;

¹ Article L 2112-4 du code de la santé publique (CSP). Cet article indique également que le conseil départemental doit participer aux actions de prévention et de prise en charge des mineurs en danger ou qui risquent de l'être dans des conditions définies par le code de l'action sociale et des familles.

² Article L 2112-2, L 2112-7, L2324-2, R 2112-1 du CSP.

- et enfin le traitement d'informations épidémiologiques et en santé publique relatives à la maternité et à la petite enfance.

Le service, dirigé par un médecin, contribue également, à l'occasion des consultations et actions de prévention médico-sociale aux actions de prévention et de dépistage des troubles d'ordre physique, psychologique, sensoriel et de l'apprentissage. Il oriente, le cas échéant, l'enfant vers les professionnels de santé et les structures spécialisées.

Le président du conseil départemental doit également organiser des actions d'information sur la profession d'assistant maternel et des actions de formation initiale destinées à aider les assistants maternels dans leurs tâches éducatives.

Ces missions sont issues du dispositif global de protection maternelle et infantile (PMI) créé par une ordonnance du 2 novembre 1945. De 1945 à 1983, les missions de la PMI évoluent de la survie infantile vers l'état de santé des enfants et des femmes enceintes³. C'est à partir des années 1970 que son champ intègre l'agrément et le suivi des crèches, des haltes garderies et celui des assistants maternels. Depuis 1983, la décentralisation est mise en place progressivement dans une démarche de santé publique.

- Une intense production de rapports, de guides et de stratégies concerne les modes d'accueil de la petite enfance

L'importance prise au fil du temps des missions liées aux modes d'accueil du jeune enfant est réaffirmée par la rapport de Madame Peyron. Elle l'avait été déjà par le rapport IGAS d'étude sur la PMI en France, de novembre 2006. Il posait également « la question de la valeur ajoutée de la PMI » pour l'agrément et le suivi des assistants maternels (cf point 1.3.4 dudit rapport IGAS).

Le rapport conjoint de l'IGAS avec l'inspection générale des finances (IGF) sur la politique d'accueil du jeune enfant, de juin 2017⁴, recommande pour sa part de remplacer la compétence d'autorisation des établissements d'accueil du jeune enfant dévolue aux PMI par un contrôle administratif des CAF.

Ces rapports s'inscrivent dans un contexte de réflexion sur l'accueil du jeune enfant avec le rapport de Madame Sylviane Giampino « Développement de l'enfant, modes d'accueil et formation des professionnels »⁵, de mai 2016. Il préconisait notamment de disposer d'un cadre national pour l'accueil du jeune enfant, autour de principes rassemblés dans une charte nationale. Ce cadre a été concrétisé en mars 2017 par sa publication sur le site du ministère chargé des familles, de l'enfance et des droits des femmes et sa diffusion vers tous les EAJE et les relais d'assistants maternels (RAM). Deux rapports récents du haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge⁶ appellent à adopter une approche globale de l'accueil du jeune enfant, tant sanitaire que relationnelle et éducative.

Ces réflexions sont accompagnées de la production de guides ministériels sur certains modes d'accueil⁷, en mars 2016 et avril 2017, afin de rappeler des dispositions réglementaires, de proposer

³ Rapport IGAS : Etude sur la protection maternelle et infantile en France – RM 2006-163P- de novembre 2006, par Danièle Jourdain-Menninger, Bernadette Roussille, Dr. Patricia Vienne et Christophe Lannelongue.

⁴ Rapport IGAS-IGF : La politique d'accueil du jeune enfant, revue de dépenses – 2017-019R et 2017-M-014- de juin 2017, par Pierre Mayeur et Gaëlle Turan-Pelletier, membres de l'IGAS et Jean-Bernard Castet, Camille Hérody et François Werner (superviseur), membres de l'IGF.

⁵ Rapport de Sylviane Giampino remis Laurence Rossignol, Ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes : Développement du jeune enfant, modes d'accueil, formation des professionnels, 9 mai 2016.

⁶ Rapport du haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge : L'accueil des enfants de moins de trois ans, d'avril 2018 et Voies de réformes des congés parentaux dans une stratégie globale d'accueil de la petite enfance, de février 2019.

⁷ Guides ministériels : Les maisons d'assistants maternels, à l'usage des services de PMI et des assistants maternels, en mars 2016 ; Les établissements d'accueil du jeune enfant, à l'intention des services de PMI et Sûreté dans les mêmes

une harmonisation des pratiques, de faciliter le déploiement de ces modes d'accueil et leur fonctionnement. Une charte nationale des « crèches à vocation d'insertion professionnelle » définit, en 2016, les conditions nécessaires à un engagement d'offre d'accueil afin que les parents puissent bénéficier d'un accompagnement intensif à la recherche d'emploi. La caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), elle aussi, produit en 2016 des guides : « Réussir votre projet d'accueil collectif » et « Réussir votre projet de micro-crèches ».

Plus récemment encore, l'article 50 de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC) du 10 août 2018 autorise le Gouvernement à prendre des ordonnances, dans un délai de dix-huit mois. Il vise à faciliter l'implantation, le développement et le maintien de modes d'accueil de la petite enfance, dont la possibilité de proposer un guichet administratif unique aux porteurs de projets. Ce travail de simplification et de mise en cohérence des réglementations, impliquant une large consultation des parties prenantes, est en cours.

Le recentrage des missions des services de PMI sur des missions de prévention-promotion de la santé et de soutien à la parentalité est également un enjeu au titre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Ainsi, elle prévoit d'alléger les tâches techniques confiées aux services des PMI. Elle indique que « des départements volontaires pourront passer des conventions avec les CAF pour que ces dernières prennent en charge l'exercice des missions liées à l'autorisation ou l'agrément des EAJE et assistants maternels ainsi que de formation des assistants maternels ». Ce recentrage est aussi porté par la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance et au titre du chantier « 1000 premiers jours ».

Cette intense production illustre les angles différents qui sont adoptés pour traiter des modes d'accueil du jeune enfant. Ils le sont dans un contexte d'évolution marquée de l'offre d'accueil collectif et individuel.

- Une offre croissante, répartie très différemment sur le territoire, dont la composition évolue

Selon le rapport de l'observatoire nationale de la petite enfance (ONAPE) pour 2018⁸, la capacité théorique d'accueil formel totale est de 1 368 300 places pour la France entière au 31 décembre 2016⁹, correspondant à une capacité pour 100 enfants de moins de trois ans de 58%, les deux principaux étant les assistants maternels avec 33,4% (787 800 places) et les EAJE avec 18,5% (437 500), et beaucoup moins l'école maternelle avec 4,1% (96 300) et les salariés à domicile avec 1,8% (46 700). Ces taux continuent de progresser d'année en année en raison de la diminution du taux de fécondité, de l'augmentation des places en accueil collectif, du nombre moyen d'enfants par assistant maternel et en dépit de la diminution du nombre d'assistants maternels en activité.

La répartition territoriale de cette capacité théorique d'accueil est très différenciée : elle va de 10 places en Guyane à 93 places en Haute-Loire. 54 départements dépassent la moyenne de 58 places pour 100 enfants de moins de trois ans. Selon le rapport de l'ONAPE pour 2018, l'ensemble des départements de Bretagne et des Pays de la Loire affiche des capacités théoriques d'accueil supérieures à 70 places. En Ile-de-France, Paris et les Hauts-de-Seine, avec respectivement 68 places

établissements, à l'intention des gestionnaires de ces établissements, en avril 2017. Ces guides ont été élaborés après concertations par la direction générale de la cohésion sociale.

⁸ Observatoire national de la petite enfance (ONAPE): Rapport 2018 : l'accueil du jeune enfant en 2017, données statistiques et recherches qualitatives. L'observatoire, piloté par la CNAF, fédère l'ensemble des services statistiques et études des institutions impliquées dans les politiques de la petite enfance : direction des recherches, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) pour les affaires sociales, l'INSEE, la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale, la MSA et l'ACOSS.

⁹ L'offre théorique correspond à un instant donné au nombre de places disponibles pour les enfants de moins de trois ans en EAJE, en classe préélémentaire, auprès d'assistants maternels et de salariés à domicile.

et 64 places bénéficient des capacités les plus élevées. Alors que dans cette même région, les deux départements les moins bien couverts, le Val-d'Oise et la Seine-Saint-Denis, affichent des taux bien inférieurs (respectivement 42 et 32). On trouve ensuite la Corse et la majorité des départements du pourtour méditerranéen (hors Alpes-de-Haute-Provence) avec des taux de couverture inférieurs à 48 places.

On observe que des départements peu couverts par les EAJE peuvent avoir un taux de couverture global élevé (comme ceux du grand ouest notamment) du fait d'une offre en accueil individuel par les assistants maternels conséquente. En revanche, des départements relativement bien couverts en EAJE, avec plus de 20 places pour 100 enfants (comme la Corse, le Val-de-Marne, le Var, les Bouches-de-Rhône, la Martinique et les Alpes-Maritimes), ont un taux de couverture globale moyen plutôt faible (compris entre 36 et 51 places pour 100 enfants).

Si l'on prend en compte toutes les solutions de garde, y compris celle par les parents et leurs familles, les assistants maternels accueillent 19% des enfants de moins de trois ans et les EAJE, 13%. Près d'un enfant sur trois de moins de trois ans est donc accueilli à titre principal, soit chez un assistant maternel, soit dans un établissement. 61% des enfants de moins de trois ans sont gardés la majeure partie du temps par leurs parents, et 32%, seulement par leurs parents. Pour près de la moitié des enfants de moins de trois ans, les solutions d'accueil adoptées associent les parents à un assistant maternel ou à un EAJE.

Les évolutions de l'offre d'accueil sont importantes dans la durée.

De 1997 à 2017¹⁰, le nombre d'assistants maternels agréés est passé de 298 590 à 406 910, mais depuis 2012 (458 840), il diminue chaque année tout comme le nombre d'heures déclarées. 294 950 assistants maternels sont en activité en 2017, avec un nombre moyen d'enfants qui continue de progresser et atteint 3,23 en 2017. C'est surtout dans le quart nord-ouest que les capacités théoriques d'accueil chez des assistants maternels sont les plus élevées (de 47 à 66 places pour 100 enfants de moins de 3 ans pour un taux moyen de 33,4 places). A l'inverse, le recours à un assistant maternel est très peu utilisé en Guyane, à la Réunion et à Paris.

Sur la même période de 1997 à 2017, le nombre d'établissements d'accueil collectif est passé de 7 930 à 14 820¹¹, en progression continue (+87%) tirée par le développement des micro-crèches¹² dont le nombre a augmenté de 490 en 2010 à 3 560 en 2017 (chiffres indisponibles auparavant) et celui des crèches collectives de 6 990 à 8 890. Cette progression s'est accompagnée de celle des places, passées de 286 130 à 448 170 (+56,6%), en proportion moindre en raison du nombre de micro-crèches créées¹³. Le nombre de places en micro-crèches est passé de 4 590 en 2010 à 35 500 en 2017, celui en crèches collectives de 233 910 à 303 180.

Les questions posées par la lettre de mission s'inscrivent dans ce contexte de croissance et de diversification des modes d'accueil, de celui d'une approche globale du développement de l'enfant tant sanitaire que relationnelle et éducative et celui de développement de « l'investissement social » individuel et collectif que ces modes représentent.

¹⁰ Source : DREES, enquêtes aide sociale, volet PMI.

¹¹ Les établissements d'accueil collectif pris en compte par les enquêtes de la DREES comprennent les structures mono accueil (crèches collectives, haltes garderie, jardins d'enfant), les structures multi accueil (structures mixtes regroupant crèche et halte-garderie permettant simultanément l'accueil d'enfants à temps partiel ou à temps complet) et les crèches familiales composées d'assistants maternels rémunérés par le gestionnaire de la crèche, et non les parents employeurs.

¹² Art R2324-17 du CSP : les micro-crèches sont les EAJE dont la capacité est limitée à dix places.

¹³ Selon le rapport de l'ONAPE, d'autres facteurs interviennent également : l'augmentation des capacités d'accueil autorisées d'établissements existants mais aussi la suppression de places par fermetures d'établissements ou révision d'agrément.

- Les questions posées à la mission et la méthode adoptée

L'expertise demandée à la mission concerne les modalités des procédures et la répartition des compétences :

- décrire la mise en œuvre des procédures actuelles afin d'identifier les possibilités de simplification selon les types de modes d'accueil, collectifs ou individuels
- et envisager le transfert de tout ou partie des missions « mode de garde », tant collectif qu'individuel, des services de PMI vers d'autres acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

Sur ce dernier aspect l'opportunité, les modalités de transfert et les conditions de réussite doivent être prises en compte, en particulier pour l'hypothèse privilégiée par le rapport Peyron d'un transfert vers la branche famille.

Au regard des enjeux de l'accueil du jeune enfant pour les politiques publiques, la mission a toujours interrogé ses interlocuteurs, tant nationaux que dans les départements, sur les modalités d'agrément des modes d'accueil, leur suivi, leur accompagnement et leur contrôle, les avantages et les inconvénients du système actuel avant d'évoquer ceux d'un éventuel transfert, en particulier vers les CAF.

Afin d'estimer la charge de travail que représentent ces activités dévolues aux services de PMI des conseils départementaux, la mission leur a transmis, avec l'appui de l'association des départements de France (ADF) et l'association nationale des directeurs de l'action sociale (ANDAS) un questionnaire très simple. Elle a reçu 26 réponses dont l'ensemble peut être considéré comme représentatif de la diversité des caractéristiques populationnelles des départements métropolitains.

Si les données reçues permettent de rendre compte des activités réalisées et d'estimer les effectifs qui y sont consacrés, a contrario elles ne permettent pas d'évaluer celles qui ne le sont pas suffisamment en matière de suivi, d'accompagnement et de contrôles. En effet, des interlocuteurs de la mission ont souligné qu'entre l'agrément d'un assistant maternel et son renouvellement, il peut se passer cinq années pendant lesquelles aucun suivi ou accompagnement ne peut être assuré pour certains assistant maternels.

La mission a cherché à identifier des pratiques organisationnelles et de fonctionnement qui permettent de réduire la charge de travail pesant sur les services de PMI en matière d'agrément. Le recours à ces bonnes pratiques pourrait être développé, avec la répartition actuelle des compétences ou en la modifiant. La mission fait également des recommandations allant au-delà de ces bonnes pratiques existantes. Elle analyse l'opportunité de transférer l'agrément des EAJE et/ou des assistants maternels à la branche famille et les conditions d'un tel transfert.

La mission a enfin bien distingué le domaine des assistants maternels et celui des EAJE en les traitant dans deux parties distinctes (1^{ère} et 2^{ème} partie). En revanche, la thématique centrale qui guide la commande, c'est-à-dire comment libérer du temps pour les services de PMI, donne lieu à des recommandations qui peuvent être, pour certaines, communes aux deux domaines et pour d'autres, spécifiques à chacun (3^{ème} partie).

1 Les procédures d'agrément des assistants maternels sont précises et lourdes en gestion

L'assistant maternel est, selon la définition donnée par l'article L421-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon non permanente des mineurs à son domicile. Il exerce sa profession comme salarié de particuliers employeurs dans les conditions prévues au chapitre III du livre IV du CASF, après avoir été agréé à cet effet.

L'assistant maternel peut être également salarié d'une personne morale de droit public ou privé. L'assistant maternel salarié est alors employé, avec d'autres de ses collègues, dans une crèche dite familiale : les enfants sont accueillis aux domiciles des assistants maternels mais se retrouvent régulièrement dans les locaux de la crèche, sous la responsabilité de professionnels et d'un directeur de la crèche.

La mission souligne l'importance de la double caractéristique des assistants maternels : l'agrément donné par une autorité publique et le salariat auprès de particuliers employeurs (pour l'essentiel d'entre elles). Elle a constaté l'importance des enjeux liés à l'obtention de l'agrément, à son renouvellement et l'attachement à la position de « travailleur indépendant à domicile salarié de particuliers employeurs » auxquels des droits et des devoirs sont liés. Cette double caractéristique est fondatrice d'une identité professionnelle, dont les contours se diversifient avec les crèches familiales et les maisons d'accueil maternel (MAM) qui regroupent plusieurs assistants maternels (voir point 1.3.1).

Cette importance vaut pour les deux acteurs : les assistants maternels et les parents employeurs. L'agrément vise en effet à apporter à ces derniers des garanties expertisées par un tiers. Ensuite, il appartient aux deux parties de contractualiser leurs relations en fonction de leurs propres critères. L'agrément et ses conséquences pour la personne employée et l'employeur permet de distinguer la profession des assistants maternels, des personnes salariées par des parents pour la garde de leur(s) enfant(s) communément appelées « auxiliaires parentales ».

La mission a constaté que le principe d'assistants maternels agréés n'est contesté par personne. S'il y a débat, il porte sur les modalités de l'agrément, le suivi, l'accompagnement et le contrôle des assistants maternels agréés par les services de PMI. En revanche il n'est pas spontanément posé en termes de transfert de cette responsabilité vers une autre autorité.

1.1 L'agrément relève du président du conseil départemental, au regard de critères définis dans un référentiel national et d'un processus de formation

L'agrément nécessaire pour exercer la profession d'assistant maternel est délivré par le président du conseil départemental du département où le demandeur réside, selon le code de l'action sociale et familiale.¹⁴ L'agrément, le contrôle, la formation et la surveillance des assistants maternels relèvent de la compétence du département qui en assure l'organisation et le financement selon le code de la santé publique (CSP).¹⁵

L'essentiel du droit concernant les assistants maternels relève du CASF, qui renvoie aussi largement au droit du travail. La mention des assistants maternels dans le code de la santé publique atteste

¹⁴ Article L421-3 du CASF.

¹⁵ Article L2111-2 du CSP.

cependant du lien entre les activités que le département doit exercer vis-à-vis d'eux et les activités de protection de santé maternelle et infantile, citées dans le même article qui lui incombent.

1.1.1 L'instruction de la demande d'agrément couvre un champ très large encadré par la législation

Les critères d'agrément relèvent d'un décret en Conseil d'Etat. Il figure en annexe 4-8 du CASF.

L'agrément est accordé si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs, en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne¹⁶. Ainsi, pour obtenir l'agrément, le candidat doit :

1° Présenter les garanties nécessaires pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel et affectif ;

2° Passer un examen médical qui a pour objet de vérifier que son état de santé lui permet d'accueillir habituellement des mineurs (...);

3° Disposer d'un logement dont l'état, les dimensions et l'environnement permettent d'assurer le bien-être physique et la sécurité des mineurs compte tenu du nombre et de l'âge de ceux pour lesquels l'agrément est demandé.¹⁷

L'annexe mentionne explicitement que le service départemental de PMI est chargé d'instruire les demandes d'agrément, qu'il s'agisse d'une première demande, d'une demande de modification ou d'une demande de renouvellement. Les critères d'agrément sont regroupés au sein de deux sections :

- les capacités et les compétences pour l'exercice de la profession d'assistant maternel ;
- les conditions matérielles d'accueil et de sécurité.

Au sein de chacune des sections, des sous-sections sont définies avec les questions à examiner.

La lecture des thèmes à traiter dans les 10 sous-sections et leurs 40 points à prendre en compte illustre qu'il s'agit bien de documenter de manière précise, ou la plus précise possible, et exhaustive le champ très large des garanties que l'agrément doit attester auprès des parents susceptibles de recourir aux services d'un assistant maternel.

Référentiel fixant les critères de l'agrément des assistants maternels

Section 1 : les capacités et les compétences pour l'exercice de la profession d'assistant maternel

Sous-section 1 : la santé de l'enfant accueilli

Sous-section 2 : la maîtrise de la langue orale et les capacités de communication et de dialogue

Sous-section 3 : les capacités et les qualités personnelles pour accueillir de jeunes enfants dans des conditions propres à assurer leur développement physique et intellectuel et les aptitudes éducatives

Sous-section 4 : la disponibilité et la capacité à s'organiser et à s'adapter à des situations variées

Sous-section 5 : la connaissance du métier, du rôle et des responsabilités de l'assistant maternel

¹⁶ Article L421-3 du CASF

¹⁷ Article R421-2 du CASF

Section 2 : les conditions matérielles d'accueil et de sécurité

Sous-section 1 : les dimensions, l'état du lieu d'accueil, son aménagement ; l'organisation de l'espace et sa sécurité

Sous-section 2 : la disposition de moyens de communication permettant de faire face aux situations d'urgence

Sous-section 3 : l'environnement du lieu d'accueil, la sécurité de ses abords et son accessibilité

Sous-section 4 : la présence d'animaux dans le lieu d'accueil

Sous-section 5 : les transports et les déplacements

1.1.2 Les modalités d'instruction des demandes d'agrément et de décision sont précises

La composition du dossier de demande d'agrément est fixée par un arrêté du ministre chargé de la famille. L'instruction comporte¹⁸ :

1° L'examen du dossier de demande ;

2° Un ou des entretiens avec le candidat, associant, le cas échéant, les personnes résidant à son domicile ;

3° Une ou des visites au domicile du candidat ;

4° La vérification que le candidat et les autres majeurs vivant au domicile n'ont pas fait l'objet de certaines condamnations inscrites au bulletin n°2 du casier judiciaire.¹⁹

Les entretiens avec un candidat et les visites à son lieu d'exercice doivent permettre d'apprécier si les critères précisés dans le référentiel national sont remplis.

L'organisation du travail des procédures d'agrément est encadrée par des délais. Ils commencent avec la vérification de la complétude du dossier qui déclenche la période de trois mois au cours de laquelle l'instruction doit être menée et la décision prise et notifiée.²⁰ A défaut de notification d'une décision dans ce délai, l'agrément est réputé acquis.

L'agrément précise le nombre et l'âge des mineurs pouvant être accueillis simultanément ainsi que les horaires de l'accueil. Tout refus d'agrément doit être motivé, tout comme toute décision de retrait, de suspension ou de modification. Si les conditions cessent d'être remplies, le président du conseil départemental peut, après avis d'une commission consultative paritaire départementale, modifier le contenu de l'agrément ou procéder à son retrait²¹.

L'agrément est accordé pour une durée de cinq ans²². Depuis 2019, tout renouvellement est accordé pour une durée de dix ans lorsque l'assistant maternel atteste de sa réussite aux épreuves évaluant l'acquisition de compétences en matière d'accueil de jeune enfant.

¹⁸ Article D421-4 du CASF

¹⁹ Article L421-3 du CASF : L'agrément n'est pas accordé si l'un des majeurs concernés a fait l'objet d'une condamnation pour des atteintes volontaires à l'intégrité de la personne, pour des agressions sexuelles, pour enlèvement et séquestration, pour recours à la prostitution, pour délaissement de mineur, pour mise en péril de mineur. Pour toute autre infraction inscrite au bulletin n°2 du casier judiciaire, il revient au service départemental de protection maternelle et infantile de juger de l'opportunité de délivrer l'agrément.

²⁰ Article L421-6 du CASF

²¹ Article L421-3,4 et 6 du CASF

²² Article D421-12 du CASF

1.1.3 Les obligations de formation pour obtenir l'agrément se renforcent

Les présidents de conseils départementaux ont notamment pour mission d'organiser des actions d'information sur la profession d'assistant maternel et des actions de formation initiale destinées à aider les assistants maternels dans leurs tâches éducatives²³. Au cours des actions d'information vers les personnes intéressées par la profession²⁴, les obligations de formation sont présentées. Elles peuvent constituer un des facteurs de renoncement. Par exemple dans le Nord, à l'issue des deux réunions d'information préalables à la remise d'un dossier de demande d'agrément, un tiers renonce à s'engager.

En effet, tout assistant maternel agréé doit suivre une formation d'au moins 120 heures dans les conditions prévues à l'article L421-14 du CASF et dont les modalités sont définies par décret.²⁵ Ce nombre d'heures n'a pas été modifié par le décret du 23 octobre 2018²⁶, mais la répartition entre les deux temps de ces obligations l'a été afin de renforcer la formation initiale.

Selon la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)²⁷, plusieurs éléments ont amené à ces évolutions :

- durée trop courte de la formation avant l'accueil du premier enfant, vérification de la bonne acquisition du contenu de formation limitée jusqu'à présent à une obligation d'assiduité et la présentation à une épreuve du certificat d'aptitude professionnel (CAP) petite enfance, hétérogénéité des interprétations des dispositions réglementaires relatives aux contenus des formations, renforcement de la formation dans le domaine du handicap,
- mise en cohérence des diplômes et/ou qualifications de référence du secteur de la petite enfance afin d'intégrer la formation obligatoire des assistants maternels comme une première étape d'« une carrière petite enfance »,
- exigence d'une évolution qualitative de l'accueil individuel, mise en avant par le rapport Giampino de mai 2016, cité précédemment.

Les 80 premières heures, et non plus les 60, sont assurées dans un délai de six mois à compter de la réception du dossier complet de demande d'agrément et avant tout accueil d'enfant²⁸. Il s'agit d'une formation concernant les besoins fondamentaux de l'enfant, les spécificités du métier, le rôle et le positionnement de l'assistant maternel dans les dispositifs d'accueil du jeune enfant.

Le Département du Nord, par exemple, confie cette formation à un prestataire qui la réalise à raison de 5 heures par jour sur 16 jours consécutifs : 35 heures au titre des besoins fondamentaux de l'enfant, 25 heures sur les spécificités du métier et 20 heures sur le rôle et le positionnement de l'assistant maternel.

²³ Article L2112-2 du CSP

²⁴ Article R421-23 du CASF

²⁵ Article L2112-3 du CSP et D421-44 et suivants du CASF

²⁶ Décret n°2018-903 du 23 octobre 2018 relatif à la formation et au renouvellement d'agrément des assistants maternels modifie l'article D421-21 relatif au renouvellement et à la durée de l'agrément, les articles D421-44 à D421-50 relatifs à l'organisation, la durée et au contenu de la formation, l'article D421-52 relatif à l'attestation de suivi de formation, l'évaluation des stages et l'épreuve permettant de valider la formation. Il abroge le décret n°2006-464 du 20 avril 2006 du 20 avril 2006 relatif à la formation des assistants maternels.

²⁷ Note DGCS-SMS-SD2-2C du 21 décembre 2018.

²⁸ L'article L421-14, modifié par la loi n°2019-721 du 10 juillet 2019- art 2 indique également qu'« une initiation aux gestes de secourisme, à la prévention des violences éducatives ordinaires ainsi qu'aux spécificités de l'accueil collectif de mineurs est obligatoire pour exercer la profession d'assistant maternel.»

Lorsque les résultats à une première évaluation, ou une deuxième en cas d'échec, sont satisfaisants à l'issue des 80 premières heures, une attestation de validation est délivrée, valant autorisation à accueillir un enfant.

La durée de formation restant à effectuer est assurée dans un délai maximum de trois ans à compter de l'accueil du premier enfant. Elle est désormais de 40 heures. Elle vise à approfondir les connaissances et les compétences en s'appuyant notamment sur l'expérience acquise. Une simple attestation de suivi de cette formation d'approfondissement est délivrée.

Lors de la première demande de renouvellement de l'agrément, l'assistant maternel doit donc produire son attestation de validation à la formation initiale, son attestation de suivi de la formation d'approfondissement, mais également dorénavant des attestations de sa présentation à deux épreuves (et non plus une seule) d'unités professionnelles du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) accompagnement éducatif petite enfance (AEPE), remplaçant le CAP petite enfance. Le renouvellement d'agrément octroyé l'est pour dix ans au lieu de cinq, si l'assistant maternel obtient au moins la moyenne à chacune des deux épreuves du CAP- AEPE.

Enfin, le décret du 23 octobre 2018 élargit la liste de diplômes dispensant de suivre la formation consacrée aux compétences et connaissances sur les besoins fondamentaux de l'enfant et, pour certains d'entre eux, également sur les spécificités du métier d'assistant maternel. En revanche, aucune dispense n'est possible pour la formation sur le rôle des assistants maternels et le positionnement dans le dispositif d'accueil du jeune enfant, et sur les gestes des premiers secours.

Ces évolutions s'inscrivent dans le contexte d'une professionnalisation accrue des assistants maternels autour de la notion de métier et de compétences pouvant aussi être utilisées dans d'autres domaines de la petite enfance, en particulier celui de l'accueil collectif. A l'inverse, elles facilitent les possibilités pour les personnes disposant de certains diplômes²⁹ d'exercer la profession d'assistant maternel, temporairement ou durablement.

1.2 Les organisations départementales pour l'agrément des assistants maternels sont de trois types

Une majorité des 26 Départements ayant répondu au questionnaire de la mission est en mesure d'identifier le nombre d'ETP consacrés aux activités liées à l'agrément, au suivi et au contrôle des assistants maternels, mais sans pouvoir toujours distinguer la répartition de la charge de travail entre ces trois activités. Sur ces 26 Départements, cinq ne disposent d'aucune donnée chiffrée sur les ETP concernés et sept ne distinguent pas entre ces trois activités pour les ETP mentionnés.

Il ressort de l'exploitation des réponses que les Départements consacrent en moyenne 24 ETP aux activités liées aux modes d'accueil individuel (agrément, suivi et contrôle), ce qui, par extrapolation, représente environ 2400 ETP au niveau national. On constate des écarts très importants selon les Départements, les réponses allant de 1,4 à 86 ETP en 2018, mais 60 % des départements y consacrent moins de 20 ETP.

²⁹ CAP petite enfance, diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture, de puériculteur, d'éducateur de jeunes enfants et d'infirmier.

La mission s'est rendue dans quatre départements et a reçu 26 réponses à son questionnaire. Elle a ainsi identifié trois catégories d'organisation des missions confiées aux Départements en matière d'accueil individuel du jeune enfant :

- des équipes PMI non spécialisées pour les agréments des assistants maternels, mais effectuant cette tâche parmi les autres relevant de la PMI ;
- des équipes de PMI dédiées aux activités liées aux assistants maternels ;
- des équipes de PMI n'effectuant plus le travail d'instruction des demandes d'agrément, de renouvellement, de modification, celui-ci étant externalisé auprès d'un prestataire.

Selon les réponses fournies au questionnaire, le modèle dominant demeure celui d'équipes non spécialisées, celui d'équipes plutôt dédiées s'installe et une très petite minorité recourt à un prestataire externe.

Ces catégories d'organisation peuvent également se déployer de manière différente selon les organisations internes des services des Départements, selon la taille du département, selon les personnes en place et selon les priorités accordées par les élus à cette politique publique, ses modalités d'exercice et les moyens humains déployés. Des équipes non spécialisées au sein des unités territoriales du Département vont ainsi systématiquement de pair, avec le traitement de certaines tâches liées aux procédures d'agrément au niveau du siège du conseil départemental.

Les présentations synthétiques qui suivent ne prétendent décrire ni les spécificités des exemples traités, ni a fortiori celles des autres Départements. En revanche, elles visent à expliciter les caractéristiques générales de chacune, leurs avantages et leurs inconvénients dans la perspective de ce qui est attendu de la mission, c'est-à-dire comment libérer du temps pour l'exercice des missions confiées aux services de PMI (cf partie 3).

1.2.1 Les procédures d'agrément confiées à des équipes PMI non spécialisées

Depuis que les services de PMI sont en charge des procédures d'agrément des assistants maternels, l'organisation la plus courante est de confier aux équipes situées dans les unités territorialisées des services départementaux, l'évaluation, le suivi et le contrôle des assistants maternels, agréés ou demandant à le devenir. Cette organisation est encore celle, pour l'essentiel, du Département du Nord, l'était il y a encore peu dans les Hauts de Seine et il y a 12 ans dans les Vosges. Elle le demeure dans bon nombre d'autres Départements, tel que la Seine Saint-Denis dont la mission a rencontré des représentants.

L'exemple du Département du Nord permet de préciser les caractéristiques d'une telle organisation.

A la fin des années 2000, ce Département, comme tous les autres, était confronté à la forte et régulière augmentation du nombre de demandes d'agrément et, au fil du temps, des demandes de renouvellement et de modification (augmentation de capacités, en cas de déménagement en particulier). Il s'est alors interrogé sur les manières de limiter les conséquences de ces augmentations de charge de travail en révisant son organisation. En effet, 20 à 25% du temps de travail des évaluateurs était consacré aux agréments (assistants maternels et assistants familiaux), le reste l'étant au titre des autres tâches incombant aux services de PMI.

Trois hypothèses étaient envisagées dès cette époque : soit l'externalisation, soit la spécialisation au sein de « pôle PMI » au niveau des huit directions territoriales, soit la spécialisation en toute ou partie au sein des quarante-cinq unités territoriales. Mais, en fin de compte, aucune de ces trois hypothèses

n'a été retenue : elles amenaient toutes à trop remettre en cause la diversité des organisations et des fonctionnements, en fonction de la taille des équipes et de la qualification des agents.

Le choix fait, en 2012, a donc été de maintenir la polyvalence des puéricultrices de secteur des services de PMI au sein des quarante-cinq unités territoriales, tout en continuant de travailler en interne à l'hypothèse de l'évaluation externe.

En revanche, il a été décidé de sécuriser les procédures en « rapatriant », au sein de pôles PMI santé des directions territoriales, des personnels administratifs sous l'égide d'un responsable de l'équipe administrative accueil petite enfance, couvrant à la fois l'accueil individuel et collectif. Ce niveau des directions territoriales correspond à celui du niveau de décision pour l'agrément qu'exerce le directeur territorial par délégation du président du conseil départemental.

Ces équipes assurent notamment la gestion administrative des procédures d'accueil individuel : organisation des réunions préalables d'information, complétude des dossiers, courriers et notifications relatifs à la procédure d'agrément, de suivi, de contrôle et de renouvellement, mise en place des réunions techniques d'évaluation, préparation des dossiers de demandes de suspension, de retrait d'agrément présentés devant la commission consultative paritaire départementale (CCPD), actualisation des listes, gestion des inscriptions en formation obligatoire. Un bilan interne en 2015 a mis en évidence une amélioration de la qualité de la mission exercée.

Lors de son déplacement dans le Nord, ainsi que lors des entretiens avec des interlocuteurs nationaux, la mission a constaté l'attachement de certains professionnels à ce modèle pour plusieurs raisons : la polyvalence des agents leur permet d'avoir une bonne connaissance des acteurs du territoire, évite leur spécialisation peu adaptée en particulier pour les petites équipes, développe leur capacité à trouver des solutions pour des cas complexes mêlant le sanitaire et le social, l'accueil de la petite enfance et le soutien à la parentalité.

En revanche, les interlocuteurs soulignent l'ampleur de leur temps de travail consacré à ces tâches liées à l'agrément au détriment des autres, y compris de celles de suivi- accompagnement-contrôle des assistants maternels. Les représentants des assistants maternels insistent bien souvent, sur deux aspects : la grande hétérogénéité des avis émis par les évaluateurs, en dépit des référentiels nationaux souvent complétés par des guides départementaux ; les craintes de nombreux assistants maternels de s'adresser aux services de PMI pour leur demander des conseils, de peur de déclencher des visites de suivi ou de contrôle.

Face aux insatisfactions ressenties et exprimées par les agents des services de PMI, face aux attentes renforcées des stratégies nationales (pauvreté, protection de l'enfance), face aux interrogations sur la part prise par la politique publique d'agrément, l'organisation traditionnelle pour déployer cette politique est de plus en plus en difficulté. Ainsi, pour sa part, le Département du Nord a officialisé son choix, en toute fin 2018, d'expérimenter l'externalisation de la réalisation des entretiens requis par les procédures d'agrément, en signant une convention avec l'Etat au titre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

D'autres Départements font un choix inverse, mais répondant à la même logique, en constituant des équipes dédiées pour l'accueil individuel et d'autres pour l'accueil collectif.

1.2.2 Les procédures d'agrément confiées à des équipes PMI dédiées

Le conseil départemental des Hauts de Seine et celui des Yvelines sont engagés dans un processus de rapprochement. A ce titre, leurs services ont constitué en 2019 un service interdépartemental des modes d'accueil, avec une spécialisation de certains de leurs agents au sein d'une équipe dédiée aux EAJE et une autre aux assistants maternels.

Leur organisation initiale différait un peu, mais elles étaient fondées, comme pour le Nord, sur la polyvalence des missions de PMI, et donc de celles de leurs agents.

Dans les Yvelines, les cinq territoires d'action départementale sont dotés d'un pôle santé, sous la responsabilité d'un médecin, secondé par sept puéricultrices coordinatrices en charge de la gestion des agréments sur ce territoire, avec l'appui d'un ou deux assistants administratifs. Des infirmières-puéricultrices polyvalentes (25,5 ETP, susceptibles de passer à 28 avec la réforme en cours) réalisent les évaluations, le suivi et le contrôle d'environ 8 400 assistants maternels en 2017, engendrant l'instruction de 526 dossiers d'agrément, 1 500 demandes de renouvellement et 1 200 demandes de modifications. Au niveau du siège, un service gère les dossiers relevant de la CCPD, les recours et le pilotage, la sécurisation et l'harmonisation des procédures d'agrément.³⁰

Dans les Hauts de Seine, les services de PMI sont dans les sept services de solidarité territoriales (ils deviendront treize avec la réforme en cours). Dans chacun, un responsable d'équipe encadre un secrétariat chargé de la gestion des procédures pour les assistants maternels (14,7 ETP au total) et une équipe de puéricultrices, polyvalentes sur les missions de PMI, organisées par secteur, réalisent l'évaluation des demandes, les visites de suivi et de contrôle (7 129 entretiens auprès de 4 348 assistants maternels en 2016). Les moyens dédiés à ces tâches sont estimés à 22 ETP. Le responsable d'équipe anime les réunions de pré-commission et de commission d'agrément et il prend les décisions d'agrément par délégation du président du conseil départemental.³¹

La création d'un service interdépartemental, ainsi que la taille des deux départements, distinguent cet exemple des autres départements³². Néanmoins, les raisons qui les amènent à ne plus recourir à la polyvalence des équipes de la PMI ne leur sont pas spécifiques : les procédures d'agrément et les situations complexes « ambolissent » trop le travail des équipes polyvalentes, au détriment du suivi des assistants maternels qui n'est pas suffisamment assuré et des autres tâches relevant de la PMI ; les évaluations au sein d'un même département sont menées de manière trop hétérogène.

Sous l'égide du pôle solidarité des Hauts de Seine, une réforme d'envergure est en cours. Les tâches liées aux agréments sont concentrées à partir de 2019 sur des agents qui se spécialisent, au moins pendant un temps de leur activité professionnelle, pour effectuer les tâches liées aux agréments, à leurs suivis et à leurs contrôles (300 à 350 assistants maternels par puéricultrice). Les procédures sont protocolisées afin de les harmoniser entre les deux Départements. Les organisations sont revues avec le maintien de particularités départementales, des mutualisations et un pilotage interdépartemental. Les systèmes d'information viennent en appui, tant en interne que vers les 13 000 assistants maternels³³.

³⁰ Estimation pour les Yvelines de tous les moyens consacrés aux tâches de l'accueil individuel du jeune enfant : sur le terrain (44 ETP) et au siège (2,35 ETP), soit 46,35 ETP (source : pôle solidarité du Département des Hauts de Seine)

³¹ Estimation pour les Hauts de Seine de tous les moyens consacrés aux tâches de l'accueil individuel du jeune enfant : sur le terrain (39) et au siège (5,95), soit 45,45 ETP (source : pôle solidarité du Département des Hauts de Seine)

³² D'autres départements aux caractéristiques bien différentes disposent aussi d'équipes dédiées, comme l'Aveyron, les Bouches du Rhône, la Charente-Maritime, le Gers, le Loiret, la Haute-Savoie (source : enquête de la mission)

³³ Les numéros de téléphone pour des envois de sms et les adresses courriels sont collectés, un portail dématérialisé sera ouvert pour faciliter les procédures et la diffusion d'informations vers les assistants maternels.

Les agents restent cependant au sein des circonscriptions d'action territoriale ; ainsi ils conservent un ancrage territorialisé auprès de leurs collègues plus polyvalents ou dotés d'autres profils (éducateur jeune enfant, psychologue par exemple). Des fiches sont en cours d'élaboration sur les droits auxquels les assistants maternels peuvent accéder. Le changement est accompagné afin de modifier les pratiques en les professionnalisant, notamment par la co-construction de référentiels communs (processus et modalités d'appréciation).

Cette réforme est menée globalement avec des effectifs assez comparables, mais les nouvelles organisations et modes de fonctionnement doivent permettre de dégager du temps afin d'atteindre deux objectifs : améliorer le suivi et l'accompagnement des assistants maternels par des plans de suivi différencié selon leurs situations et leur parcours ; contribuer à la réalisation des bilans de santé en école maternelle. Par ailleurs, la spécialisation vise aussi à une amélioration de la qualité et de l'équité des évaluations menées.

Ces objectifs illustrent les choix que les conseils départementaux doivent faire lorsqu'ils cherchent à redéployer des gains attendus d'efficience : au sein du secteur de l'accueil de la petite enfance et/ou des autres missions de la PMI et/ou pour réaliser des économies budgétaires.

Il est trop tôt pour tirer des enseignements documentés d'une telle réforme. Elle exige un pilotage fort et méthodique de la conduite du changement, et des accompagnements. Elle maintient un lien entre les acteurs de terrain de la PMI, tout en visant à améliorer l'efficacité, la qualité et l'harmonisation des pratiques d'agrément.

1.2.3 Les procédures d'agrément confiées à un prestataire externe

Confier les procédures d'agrément à un prestataire externe est une pratique très minoritaire. A la connaissance de la mission, seuls les Départements des Vosges et celui du Morbihan sont vraiment engagés dans cette voie, le second après une période d'expérimentation passant à la phase de généralisation. Pour sa part, le Département du Nord a commencé en fin d'année 2019 une expérimentation sur trois de ses directions territoriales avant de prévoir la généraliser en 2020 (voir encadré ci-dessous).

Ces pratiques sont intéressantes à analyser, tant dans l'hypothèse d'un transfert de la compétence vers les CAF que dans celui de la recherche de pratiques plus efficaces au sein des Départements. La mission s'est donc déplacée dans celui des Vosges, pionnier de l'externalisation, qu'il a lancée il y a 12 ans. Les travaux préparatoires menés par le Nord sont également utiles.

Le choix fait par le Département des Vosges repose sur sa volonté de recourir à l'externalisation, lorsqu'une politique publique le permet, en droit et opportunité. Pour le cas des agréments des assistants maternels, le CASF la rend possible en son article D421-7³⁴ : « *Le président du conseil départemental peut, pour réunir les éléments d'appréciation relatifs aux conditions définies au 1° et au 3° de l'article R421-3, faire appel à des personnes morales de droit public ou de droit privé ayant conclu à cet effet convention avec le département* ». En opportunité, le conseil départemental souhaite soutenir l'activité économique et sociale locale.

Il y avait également des raisons propres au fonctionnement des services du conseil départemental : mettre un terme à la participation des assistants sociaux aux évaluations requises pour les agréments et anticiper la diminution de la ressource médicale pour le pilotage des services de PMI. L'objectif était bien de dégager du temps pour le travail social, mais aussi, à terme, pour les agents de la PMI,

³⁴ Décret 2006-1153 du 14 septembre 2006

tout en harmonisant les pratiques d'évaluation très disparates et en sécurisant les dispositifs. Dans le même temps, il a été décidé de traiter l'accueil collectif au seul niveau du siège du conseil départemental, à Epinal.

Le Département des Vosges était alors également confronté, comme les autres, à un alourdissement des tâches liées aux agréments et à l'hétérogénéité des pratiques dans ses circonscriptions territoriales. Le poids relatif de l'agrément individuel était d'ailleurs essentiel dans ce département, et le demeure : 2 682 assistants maternels offrant environ 9 500 places pour 55 EAJE offrant environ 1 500 places.³⁵

Un marché public à bon de commande sur quatre ans a été lancé en 2006. Il a déjà été renouvelé quatre fois. Il prévoit des droits de tirage par secteur géographique (750 dossiers pour l'ensemble du département en 2019), des qualifications pour les évaluateurs (auxiliaires de puériculture ou éducateurs jeune enfant), un coordonnateur pour le prestataire, des délais pour la transmission des rapports, des tarifs par dossier (208€, sachant que le temps passé est différent selon qu'il s'agit d'un premier agrément, d'une modification ou d'un renouvellement). Il prévoit également l'organisation des relations entre le prestataire, les maisons de la solidarité et le siège de la PMI.

Le prestataire retenu depuis 2007, - l'ADAVIE- est une association locale de 500 salariés, dont le cœur de métier est l'accompagnement à domicile, de la naissance à la fin de vie. Il a constitué à cette occasion un nouveau service en recrutant six personnes, ramené aujourd'hui à quatre : deux éducateurs jeune enfant et deux auxiliaires de puériculture, correspondant à 2,73 ETP, sectorisés géographiquement.

La relation entre le prestataire et les services de la PMI est organisée, au niveau territorial et du siège. L'intervention du prestataire est déclenchée par un secrétariat local, qui a vu ses tâches de gestion augmenter avec ce nouveau système. L'évaluateur émet son avis après le ou les entretiens au domicile à partir d'une trame identique pour tous. Il participe à la commission d'agrément de la maison des solidarités du territoire. Sur proposition de la commission, le responsable de la maison des solidarités décide par délégation du président du conseil départemental. Au siège, une chargée de mission petite enfance est l'interlocutrice du prestataire³⁶. Des rencontres trimestrielles sont tenues entre le prestataire, le médecin départemental de PMI et cette chargée de mission.

Une évaluation a été menée en 2011 par l'observatoire départemental de l'enfance des Vosges, à l'initiative du conseil départemental, après trois années de fonctionnement du dispositif. Elle souligne des difficultés de mise en œuvre liées à la nouveauté de la réforme, à la gestion des quotas par territoire, aux modifications des habitudes de travail engendrées, aux regrets d'agents qui auraient préféré une solution interne par voie de recrutement, à la qualité perfectible des rapports fournis par le prestataire. Le travail conclut cependant clairement, à l'intérêt de poursuivre la démarche, en professionnalisant la posture d'entretien et la qualité des rapports par de la formation, et en systématisant les relations entre les évaluateurs et les services en territoire et au siège.

La mission a constaté que ces recommandations ont été suivies d'effet, en rencontrant tant les services de la PMI que les représentants du prestataire. Celui-ci est étroitement associé par exemple à l'adaptation du « Référentiel de l'agrément de l'assistante maternelle à l'usage des services de PMI » du Département des Vosges, dont c'est la 22^{ème} version. En rythme de croisière désormais, les acteurs

³⁵ Une autre caractéristique actuelle mérite d'être signalée, sans lien avec le choix originel de l'externalisation : le département compte désormais plus de places potentielles d'accueil individuel et collectif du jeune enfant que d'enfants de moins de trois ans, en raison de la chute des naissances amorcée en 2 000 (de 4 800 à moins de 3 200 en 2018) : 10 771 pour 9 735. Le nombre d'assistants maternels a diminué passant de 3300 dans les années 2 000 à 2 682 en 2018, offrant 9 484 places, soit près de neuf places d'accueil sur dix.

³⁶ Cette chargée de mission petite enfance est également responsable des questions de formation des assistants maternels.

estiment que le travail fourni par le prestataire réduit les aléas individuels liés à chaque évaluateur, garantit plus de neutralité et de professionnalisme par la spécialisation de l'évaluation des agréments.

Au siège, deux agents restent cependant dédiés à la réalisation de contre-visites sur des situations complexes et en cas de dépassement de quotas territoriaux. Ils peuvent participer, comme leurs collègues dans les maisons de solidarité, à des visites de suivi ou de contrôle, qui sont décidées suite à des informations préoccupantes ou des courriers de parents. Juridiquement, ces visites ne peuvent pas être externalisées.

Le recours à un prestataire externe a un coût. Le marché est passé sur la base de 208€ par dossier, pour 750 dossiers, soit 156 000€. Le paiement au dossier reporte sur le prestataire les éventuels frais supplémentaires liés à des entretiens plus longs pour certains d'entre eux ou à une visite complémentaire.

L'expérimentation de l'externalisation dans le Nord et le Morbihan

Au titre de la convention Etat-conseil départemental du **Nord** sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, signé toute fin 2018, il est convenu l'expérimentation, à partir de la fin 2019, sur trois directions territoriales (Douaisis, Valenciennes et Avesnois) du recours à un prestataire externe pour les procédures d'agrément. L'objectif poursuivi est à la fois d'assurer un meilleur accompagnement et suivi des personnes agréées et de développer les visites à domicile pré et post-natales, les temps de consultation des puéricultrices et l'accompagnement des situations vulnérables.

Le champ retenu est celui de la gestion et de la réalisation de l'évaluation des nouveaux candidats à l'agrément, lors d'une demande de modification en cours d'agrément et lors du renouvellement.

Pour l'entretien relatif à une première demande, le prestataire doit évaluer « la capacité du candidat à exprimer les connaissances acquises lors des réunions d'information concernant les principales règles légales administratives » et, selon le référentiel national du CASF, ses capacités éducatives et relationnelles et les conditions matérielles d'accueil et de sécurité. En cas de demande de renouvellement, l'évaluation prend en compte l'expérience acquise, la capacité à prendre du recul au regard des difficultés éventuellement rencontrées afin de mesurer ses aptitudes à poursuivre son activité et les modifications des conditions matérielles qui seraient intervenues.

Le cahier des clauses techniques particulières de l'appel d'offre indique que les évaluations doivent être « assurées par un professionnel expérimenté de la petite enfance : infirmier(ère) puériculteur(trice) et/ou éducateur(trice) de jeunes enfants. Il(elle) devra posséder une expérience professionnelle en lien avec l'objet du marché public et les missions qui lui sont confiées (évaluation à domicile, connaissance du métier d'assistant maternel) ... Les évaluateurs devront être encadrés par un professionnel référent, interlocuteur des pôles PMI santé. » Les évaluateurs doivent disposer de capacités relationnelles, d'observation, rédactionnelles et d'analyse.

Le marché de quatre ans a été passé pour un montant de 350 000€, sur la base de 420€ pour les évaluations de demande initiale d'agrément et de 210€ pour les autres cas de figure. Un seul candidat a répondu sous la forme d'un groupement de l'institut régional du travail social et du centre régional de formation de la petite enfance (IRTS-CRFPE). L'IRTS a recruté cinq ETP et le CRFPE, trois. Une personne administrative à temps plein est affectée pour le groupement à la gestion. Des véhicules ont été achetés. En cas de généralisation, le prestataire estime qu'il y aurait alors besoin de quinze ETP pour les tâches d'évaluation et de réviser les prévisions de temps passé pour les visites de renouvellement des agréments, aujourd'hui sous-estimé (une heure et demi pour une réalité de trois heures).

Le département du **Morbihan** a fait le choix en 2013 d'externaliser par étapes le traitement des agréments. Le rapport de l'IGAS de 2019, déjà mentionné, relève les motifs de cette décision tels que l'expose le département : « dégager du temps de travail pour les puéricultrices et les assistantes sociales vers un renforcement de la prévention primaire dans leurs champs respectifs. Notamment pour les puéricultrices : le renforcement des visites post-natales ; les bilans de santé pour les enfants âgés de 3 et 4 ans. Le développement d'un réel accompagnement des assistants maternels agréés contribuant ainsi à la qualité de l'accueil du jeune enfant... ».

L'externalisation de la procédure comprend la première demande et le renouvellement. L'évaluation de la première demande est appliquée sur l'ensemble du territoire et partiellement pour les renouvellements, avant la généralisation prévue en 2020.

La mission a constaté que le système, dans le département des Vosges, a acquis sa vitesse de croisière, avec des adaptations régulières en fonction de l'estimation des besoins quantitatifs. Il remplit les objectifs qui lui sont fixés, en particulier de professionnaliser les appréciations rendues par la spécialisation et l'harmonisation des pratiques sur tout le département. La mission estime donc que la voie de l'externalisation constitue une des modalités pour libérer du temps au sein des services de PMI. Elle s'accompagne cependant d'une augmentation des dépenses à la charge du Département.

La mission relève également trois points sensibles à prendre en compte :

- s'agissant d'un changement majeur pour les agents des services de PMI, souvent très investis mais n'arrivant pas à tout faire, il doit être expliqué et piloté par les responsables du management, adapté au cours du processus et une évaluation à trois ans paraît opportune, pour remédier aux difficultés de mise en œuvre si besoin ;
- le transfert à un prestataire implique un suivi très régulier par le donneur d'ordre qui, lui, reste en charge de la décision, tant au niveau du siège que des unités territoriales ;
- le donneur d'ordre ne peut pas, en l'état actuel de la législation, déléguer les missions de suivi et de contrôle qui lui incombent. Par ailleurs les projets de maisons d'assistants maternels (cf point 1.3) requièrent des compétences relevant à la fois de l'agrément individuel et de l'autorisation d'accueils collectifs. Il convient donc, avec la répartition actuelle des compétences, que les services de PMI conservent une capacité à les exercer, soit en recourant aux équipes non spécialisées, soit en créant une petite équipe dédiée.

Les modalités d'exercice des compétences des conseils départementaux concernant les assistants maternels doivent également prendre en compte deux types de structures : les maisons d'assistants maternels et les relais d'assistants maternels qui impliquent aussi les caisses d'allocations familiales.

1.3 Les maisons d'assistants maternels et les relais d'assistants maternels impliquent les départements, mais aussi les caisses d'allocations familiales

1.3.1 Les maisons d'assistants maternels concilient accueil individuel et accueil collectif

Les maisons d'assistants maternels (MAM) sont de création récente. La loi n°2010-625 du 9 juin 2010 modifie l'article L421-1 du CASF en rendant possible l'accueil du jeune enfant en dehors du domicile de l'assistant maternel, « *au sein d'une maison d'assistants maternels* ». Elle permet à deux, au minimum, et jusqu'à quatre assistants maternels agréés de se regrouper dans un même local. Ils peuvent y accueillir chacun au maximum quatre enfants simultanément, soit seize au total.

Une MAM peut répondre à plusieurs objectifs :

- rompre l'isolement d'un exercice à domicile ;
- donner la possibilité d'exercer la profession indépendamment des conditions de logement ;
- offrir une solution d'accueil mixte où les dimensions individuelle et collective cohabitent.

Il ne s'agit pas d'un équipement d'accueil collectif au sens de l'article R2324-17 du CSP. Les parents sont les employeurs directs d'un assistant maternel agréé. En revanche, chaque parent peut autoriser l'assistant maternel qui accueille son enfant à déléguer cet accueil à un ou plusieurs assistants maternels exerçant dans la même maison³⁷.

L'agrément demeure un agrément individuel qui repose sur les critères précédemment évoqués (cf point 1.1). Mais il est donné au titre de l'exercice au sein d'une MAM, ou modifié en ce sens pour les assistants déjà agréés. Il appartient également aux services de la PMI de s'assurer de la qualité du projet collectif d'accueil, de la conformité du lieu d'accueil et de la capacité des assistants maternels à travailler en équipe. L'agrément est donc in fine délivré au regard de ces caractéristiques, tant individuelles que collectives et du bâtiment. Il demande aux services de la PMI de combiner leurs savoir-faire, en matière d'accueil individuel et collectif.

Afin de faciliter les démarches des porteurs de projet de MAM et leur instruction par les services de PMI, la DGCS a édité en mars 2016 un guide ministériel. Ce guide insiste beaucoup sur la dimension collective des MAM, dont certaines rencontrent « *une difficulté à se maintenir dans le temps, en raison notamment de difficultés liées au travail en équipe* ». Les difficultés peuvent aussi apparaître dès l'élaboration du projet, car les porteurs doivent pratiquer une étude des besoins du territoire d'implantation, rédiger un projet d'accueil et un règlement de fonctionnement, rechercher des locaux et élaborer un budget prévisionnel.

Ces conditions n'ont pas empêché le développement du nombre des MAM passé de 160 en 2010 à 2 502 fin 2017, avec une très grande hétérogénéité territoriale, allant de l'absence de ces maisons dans le Cantal, la Nièvre et Paris à 211 en Gironde.³⁸ Cette montée en charge des MAM a contribué à diversifier l'offre, en particulier dans les zones rurales et péri-urbaines, et à amplifier les tâches incombant aux services de PMI, en liaison avec les CAF, les communes ou les intercommunalité et les relais d'assistants maternels (RAM).

1.3.2 Les relais d'assistants maternels sont au service des professionnels et des parents

Les RAM, comme les MAM, visent aussi à rompre l'isolement des professionnels de l'accueil individuel du jeune enfant. Ils ont été créés en 1989, à l'initiative de la CNAF et leurs missions sont définies depuis 2005 par la loi.³⁹ Ils peuvent bénéficier également aux auxiliaires parentales qui assurent des gardes d'enfant à domicile.⁴⁰

³⁷ Article L 424-2 et -3 du CASF. La délégation d'accueil peut permettre de gérer les accueils d'enfants en horaires décalés, les périodes durant lesquelles tous les enfants ne sont pas présents dans la MAM, d'organiser des activités adaptées par tranche d'âges et de faciliter le départ en formation.

³⁸ Après la Gironde les départements disposant du plus grand nombre de MAM sont les suivants : 131 en Maine-et-Loire, 127 en Seine-Maritime, 104 en Loire-Atlantique, 98 en Haute-Garonne, 94 dans le Nord. 75 départements comptent entre 0 et 30 MAM.

³⁹ Article L214-2-1 du CASF

⁴⁰ Dans les grandes villes où se situent surtout le recours aux auxiliaires parentales les RAM peuvent être dénommées RAM/RAP. C'est le cas à Paris par exemple. Dans les Hauts-de-Seine, un dispositif qualité des RAP a été créé par la CAF et le conseil départemental afin d'apporter des garanties aux parents et aux auxiliaires parentales : sélection des candidates,

Les RAM, avec à leur tête en général un éducateur jeune enfant ou une infirmière-puéricultrice, offrent un lieu de rencontre et d'échange pour les personnes accueillant des enfants, mais aussi pour les enfants eux-mêmes qui peuvent trouver, dans les locaux des RAM, des espaces d'activités collectives. Ils sont aussi des lieux d'information et de formation pour les professionnels en activité qui le souhaitent, mais également pour les personnes susceptibles de le devenir, et les parents. En effet ceux-ci ont besoin de connaître leurs droits et devoirs de parents employeurs, tout comme les possibilités existantes de mode d'accueil.⁴¹

Selon les chiffres fournis par la CNAF, le gestionnaire d'un RAM peut-être une commune ou une intercommunalité (77%), un centre communal d'action social (6%), un établissement public administratif (2%), ou une association (17%), un organisme mutualiste (1%), une entreprise (0,5%).

Les RAM sont au nombre de 3 164 en 2018, pour un total de 3 380 animateurs. On compte en moyenne 77 assistants maternels par ETP d'animateur de RAM. Il existe de fortes disparités départementales, allant de 38 en Ariège à 205 en Haute-Marne et 270 à la Réunion. Les RAM bénéficient de financements des CAF représentant un total de 122,9M€ en 2017, dont 73,9M€ au titre de la prestation de service, 43M€ au titre des contrats enfance jeunesse, dont 95% des RAM bénéficie, et 6M€ correspondant à un bonus annuel supplémentaire de 3 000€ en cas de mise en œuvre d'une mission renforcée⁴². Un RAM est financé en moyenne à hauteur de 55% par la CAF. A partir de 2020, le cofinancement sera plafonné à 80% et un plancher de 1 000€ par ETP sera mis en place. La COG 2018-2022 prévoit le financement de 1000 ETP supplémentaires pour les RAM.

Dans la quasi-totalité des départements, il existe un réseau départemental des RAM, dont l'animation peut être très variable. Les RAM couvrent en moyenne 7 communes et sont itinérants dans 52% des cas. 98% des RAM organisent des activités d'éveil à destination des enfants.

Le financement des RAM est donc, avec le schéma départemental des services aux familles, un levier qui implique le réseau des CAF dans le domaine de l'accueil individuel. Tout comme le site « monenfant.fr » de la CNAF est une source d'informations multiples sur les différents modes d'accueil. Il est appelé à devenir plus exhaustif, au bénéfice des familles, avec l'obligation de déclaration par les assistants maternels agréés de leurs disponibilités d'accueil, selon l'article 49 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

Les RAM sont des acteurs aux pratiques diverses, auxquels les assistants maternels recourent très différemment ou pas du tout, ayant une capacité d'initiative locale et de liens entre les partenaires des politiques de la petite enfance : CAF, communes ou intercommunalités, PMI. La mission l'a constaté lors de ses déplacements. Cependant, elle ne peut pas apporter d'appréciations précises sur leur efficacité globale.

accompagnement en termes de formation professionnelle, sécurisation de la relation juridique, visite à domicile par exemple.

⁴¹ Les RAM ont une activité d'information diversifiée : 90% d'entre eux renseignent les familles sur l'ensemble des modes de garde, 80% délivrent une information générale sur le droit du travail, près de 80% recensent les disponibilités des assistants maternels et les besoins d'accueil spécifiques. Source : CNAF relayée par « lesprosdela petiteenfance.fr »

⁴² Trois missions renforcées :

- Mise en place d'un guichet unique et traitement des demandes d'accueil formulées par les familles sur le site monenfant.fr (424 RAM) ;
- Promotion de l'activité des assistants maternels (336 RAM) ;
- Aide au départ en formation continue des assistants maternels (1 268 RAM).

2 La procédure d'autorisation des EAJE est complexe et peu cohérente

La procédure d'autorisation des EAJE est complexe et peu cohérente. Elle laisse une trop grande part aux interprétations locales et ne prend pas assez en compte les besoins des parents.

2.1 Les projets de création, d'extension et de transformation d'établissements doivent être présentés au président du conseil départemental

La création, l'extension et la transformation des établissements et services accueillant des enfants de moins de six ans doivent faire l'objet d'une demande présentée au président du conseil départemental⁴³.

Selon que les EAJE sont gérés par une personne physique ou morale de droit public ou de droit privé, les gestionnaires doivent formuler soit une demande d'autorisation, soit une demande d'avis auprès du président du conseil départemental.

2.1.1 Le code de la santé publique fixe la composition du dossier de demande de création, d'extension et de transformation d'EAJE, mais ne prévoit aucun référentiel opposable en matière de bâtiment

Les conditions exigibles de qualification ou d'expérience professionnelle, de moralité et d'aptitude physique requises des personnes exerçant leur activité dans les EAJE ainsi que celles d'installation et de fonctionnement de ces établissements sont fixées par décret⁴⁴.

Le médecin responsable du service départemental de PMI est chargé de vérifier que ces conditions sont respectées⁴⁵.

2.1.1.1 Les conditions de création, d'extension ou transformation d'EAJE sont précisées par le code de la santé publique

Contrairement aux assistants maternels, pour lesquels les conditions d'installation et d'exercice sont définies par le code de l'action sociale et des familles, c'est le code de la santé publique qui fixe les conditions de création, d'extension ou de transformation d'EAJE.

Toute demande de création, extension et transformation doit comporter les éléments prévus par l'article R2324-18 du code de la santé publique :

« 1° Une étude des besoins ;

2° L'adresse de l'établissement ou du service d'accueil ;

3° Les statuts de l'établissement ou du service d'accueil ou de l'organisme gestionnaire, pour les établissements et services gérés par une personne de droit privé ;

⁴³ Premier et deuxième alinéa de l'article L2324-1 du code de la santé publique (CSP)

⁴⁴ Quatrième alinéa de l'article L2324-1 du code de la santé publique (CSP).

⁴⁵ Article L2324-2 du CSP

4° Les objectifs, les modalités d'accueil et les moyens mis en œuvre, en fonction du public accueilli et du contexte local, notamment en ce qui concerne les capacités d'accueil et les effectifs ainsi que la qualification des personnels ;

5° Le projet d'établissement ou de service prévu à l'article [R. 2324-29](#) et le règlement de fonctionnement prévu à l'article [R. 2324-30](#), ou les projets de ces documents s'ils n'ont pas encore été adoptés ;

6° Le plan des locaux avec la superficie et la destination des pièces ;

7° Copie de la décision d'autorisation d'ouverture au public prévue à l'article [L. 111-8-3](#) du code de la construction et de l'habitat et des pièces justifiant l'autorisation prévue à l'article [R. 111-19-29](#) du même code ;

8° Le cas échéant, copie de la déclaration au préfet prévue pour les établissements de restauration collective à caractère social et des avis délivrés dans le cadre de cette procédure. »

Le projet d'établissement doit comprendre, notamment, un projet éducatif précisant les dispositions prises pour assurer l'accueil, le soin, le développement, l'éveil et le bien-être des enfants ; un projet social, précisant les modalités d'intégration de l'établissement dans son environnement social ; les prestations d'accueil proposées, en précisant les durées et les rythmes d'accueil ; la présentation des compétences professionnelles mobilisées ainsi que la définition de la place des familles et de leur participation à la vie de l'établissement.

S'agissant du règlement de fonctionnement, celui-ci doit préciser les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement, et notamment, les fonctions du directeur, les modalités permettant d'assurer, en toutes circonstances, la continuité de la fonction de direction ; les modalités d'admission des enfants ; les horaires et conditions d'arrivée et de départ des enfants ; le mode de calcul des tarifs ; les modalités du concours du médecin, ainsi que, le cas échéant, de la puéricultrice ou de l'infirmier attachés à l'établissement ; les modalités de délivrance de soins spécifiques, occasionnels ou réguliers ; les modalités d'intervention médicale en cas d'urgence ; les modalités d'information et de participation des parents à la vie de l'établissement.

Le code de la santé publique⁴⁶ prévoit ainsi que les locaux et leurs aménagements doivent permettre la mise en œuvre du projet d'établissement. Il précise que les personnels des établissements doivent pouvoir y accomplir leurs tâches dans des conditions satisfaisantes de sécurité, d'hygiène et de confort, en portant aux enfants une attention constante et en organisant de manière adaptée à leurs besoins les repas, le sommeil, le repos, les soins corporels et les activités de jeu et d'éveil. Une unité d'accueil est un espace aménagé pour offrir, de façon autonome, aux enfants qui y sont accueillis l'ensemble des prestations et des activités prévues par le projet d'établissement, un même établissement pouvant comprendre plusieurs unités d'accueil distinctes. L'aménagement intérieur des établissements doit favoriser en outre l'accueil des parents et l'organisation de réunions pour le personnel.

Pour évaluer si les locaux et leur aménagement répondent à ces objectifs, une visite sur place de l'établissement⁴⁷ doit être effectuée préalablement à la délivrance de l'autorisation ou de l'avis par le médecin responsable du service de PMI, ou par un médecin ou une puéricultrice appartenant à ce service ou, à défaut, par un professionnel qualifié dans le domaine de la petite enfance, appartenant à ce service, qu'il délègue.

⁴⁶ Article R2324-28 du CSP.

⁴⁷ Article R2324-23 du CSP.

L'autorisation ou l'avis émis par le président du conseil départemental se prononce, notamment, sur les prestations proposées, les capacités d'accueil et l'âge des enfants accueillis, les conditions de fonctionnement, les effectifs et la qualification du personnel⁴⁸.

2.1.1.2 Le code de la santé publique ne prévoit aucun référentiel national opposable pour les critères d'autorisation ou d'avis préalable à l'ouverture d'un EAJE

Contrairement aux assistants maternels, pour lesquels un référentiel annexé au CASF fixe les critères d'agrément, aucun référentiel n'est prévu par le CSP pour définir des critères opposables dans le cadre de la visite préalable à la création, l'extension et la transformation des établissements.

Dans ce contexte, la DGCS a publié en 2017 un guide ministériel à l'intention des services de PMI, rappelant les dispositions réglementaires et formulant des propositions en vue d'une harmonisation des pratiques. Comme le rappelle ce guide, les gestionnaires d'EAJE sont soumis à des obligations multiples en matière d'urbanisme (établissements recevant du public, accessibilité aux personnes à mobilité réduite), de santé (santé environnementale, hygiène alimentaire), sécurité des personnes (incendie) dont la décision relève d'acteurs différents (conseil départemental, communes, services de l'Etat).

En complément, les conseils départementaux ont pu prendre l'initiative d'élaborer, à leur niveau, des guides à destination des porteurs de projets et des professionnels des services de la PMI.

A titre d'exemple, le conseil départemental du Nord, a élaboré :

- un guide définissant la procédure d'instruction des dossiers de création, d'extension ou de transformation, contrôle et surveillance des EAJE pour les services départementaux ;
- un guide de recommandations PMI pour les locaux et leur aménagement à l'usage des porteurs de projet, des professionnels des services de PMI et des responsables d'EAJE ;
- une grille départementale de visite de conformité avant ouverture d'un EAJE.

L'absence de référentiel national est source d'insécurité juridique. En effet, chaque département développe ses propres pratiques, ce qui favorise les différences d'exigences de la part des services de PMI concernant l'organisation et l'équipement des locaux en fonction des départements et parfois, au sein d'un même département, en fonction de l'évaluateur, ce que regrettent les gestionnaires d'établissement.

Dans le cadre de l'article 50 de la loi ESSOC, un des axes de travail engagé par la DGCS vise à déterminer comment établir des règles nationales en matière de bâtiments pour tous les nouveaux établissements. Les travaux de conception d'un référentiel « bâtimentaire » national pour tous les nouveaux établissements d'accueil du jeune enfant et toutes les nouvelles maisons d'assistants maternels ont été engagés en concertation avec un panel d'acteurs de la petite enfance.

⁴⁸ Articles R2324-20 et R2324-22 du CSP.

2.1.2 Les demandes des gestionnaires ne sont pas soumises aux mêmes règles de décision, selon qu'il s'agit d'un établissement public ou privé

2.1.2.1 Les demandes de gestionnaires privés sont soumises à l'avis du maire de la commune d'implantation et à l'autorisation du président du conseil départemental

La création, l'extension et la transformation des EAJE gérés par une personne physique ou morale de droit privé sont subordonnées à une autorisation délivrée par le président du conseil départemental, après avis du maire de la commune d'implantation⁴⁹.

Le président du conseil départemental doit solliciter l'avis du maire de la commune d'implantation qui dispose d'un mois pour répondre. A défaut de réponse, l'avis est réputé avoir été donné.

Le président du conseil départemental dispose, quant à lui, d'un délai de trois mois pour notifier sa décision d'accorder ou de refuser l'autorisation, l'absence de réponse valant autorisation⁵⁰.

2.1.2.2 Les collectivités publiques prennent elles-mêmes la décision d'ouverture des projets qu'elles portent, après avis du président du conseil départemental

Concernant les EAJE publics, leur création, extension et transformation sont décidées par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil départemental⁵¹. Celui-ci dispose d'un délai de trois mois pour notifier son avis, l'absence de réponse valant avis favorable. Par conséquent, un service de PMI n'est pas en mesure de s'opposer à l'ouverture d'un EAJE public, notamment en l'absence de référentiel d'évaluation des bâtiments (cf infra).

2.1.3 Les autorisations et avis sont donnés sans limitation de durée et sont difficiles à remettre en cause

Contrairement aux assistants maternels, il n'est pas prévu de durée de validité de l'autorisation ou de l'avis pour les EAJE. Ils restent acquis en l'absence d'extension ou de transformation d'activité de l'établissement. De surcroît, l'avis n'est pas un obstacle aux projets portés par des collectivités publiques.

S'agissant d'établissements accueillant un public fragile (enfants ayant principalement entre 3 mois et 2 ans), on peut s'interroger sur l'absence de renouvellement d'autorisation, alors que les établissements médico-sociaux accueillant des personnes âgées ou des personnes handicapées doivent demander le renouvellement de leur autorisation.

Rien ne précise que l'autorité qui a donné son autorisation peut la retirer. Pour autant, le représentant de l'Etat dans le département ainsi que le président du conseil départemental peuvent adresser des injonctions aux EAJE gérés par des personnes privées, lorsqu'ils estiment que la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants sont compromises ou menacées. Concernant les EAJE publics, seul le représentant de l'Etat dans le département peut adresser des injonctions⁵².

⁴⁹ Article R2324-1 du CSP.

⁵⁰ Article R2324-19 du CSP.

⁵¹ Article L2324-1 du CSP.

⁵² Article L2324-3 du CSP.

Dans le cas où il n'a pas été satisfait aux injonctions, le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer la fermeture totale ou partielle, provisoire ou définitive, des EAJE gérés par une personne privée, et seulement après avis du président du conseil départemental en ce qui concerne les EAJE publics.

Cette mesure est lourde à mettre en œuvre et aucun cas n'a été rapporté à la mission, ce qui peut laisser les conseils départementaux démunis, lorsqu'à l'occasion d'un contrôle, ils constatent que les obligations prévues ne sont plus remplies.

Un des départements rencontrés a fait part de cette difficulté et a indiqué avoir pris l'initiative de retirer l'autorisation, considérant que les obligations exigées lors de l'ouverture n'étaient plus remplies ultérieurement. Plus généralement, les conseils départementaux se limitent à réduire la capacité d'accueil accordée.

2.1.4 Le schéma départemental des services aux familles n'est pas opposable aux porteurs de projet

Les schémas départementaux des services aux familles (SDSF), dont la généralisation est incitée par une circulaire DGCS du 22 janvier 2015, ont pour vocation de permettre à l'ensemble des acteurs de la politique familiale de réaliser un diagnostic partagé et un plan d'action concerté pour développer les solutions d'accueil du jeune enfant. Ils sont réalisés sous l'autorité du préfet de département. Il s'appuie sur la CAF qui assure le suivi et l'animation de la démarche. Ces schémas définissent, sur la base d'un diagnostic partagé, les axes stratégiques à mettre en œuvre et des territoires prioritaires.

En identifiant les territoires prioritaires, ils doivent pouvoir orienter les porteurs de projets afin de répondre aux besoins non satisfaits. Pour autant, la circulaire précise que la définition des territoires prioritaires ne doit pas constituer un frein à la création de solutions d'accueil dans les communes déjà équipées.

Par conséquent, dès lors qu'un porteur de projet satisfait aux obligations réglementaires relatives aux conditions d'accueil du jeune enfant, le conseil départemental ne peut pas s'opposer à son ouverture, y compris sur des territoires déjà bien pourvus en solutions d'accueil, au risque de compromettre sa propre viabilité économique ainsi que l'équilibre financier des structures existantes.

C'est le cas principalement avec les micro-crèches qui ouvrent sans aide à l'investissement de la CAF et qui, ne bénéficiant pas non plus de la prestation de service unique (PSU) ne dispose d'aucun partenariat financier avec un tiers financeur (collectivité ou entreprise). Les parents perçoivent alors le complément de libre choix du mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) versé par la CAF ou la mutualité sociale agricole (MSA), ce qui implique un reste à charge plus important, car l'établissement, qui ne dispose d'aucun autre financement, est libre de fixer le montant des participations financières des parents.

Plusieurs acteurs départementaux rencontrés par la mission ont constaté une tendance récente au désengagement des communes qui préfèrent favoriser l'installation de micro-crèches, pour lesquelles elles ne participent pas au financement, plutôt que de porter elles-mêmes des projets ou de participer au financement de structures associatives de plus de 10 places. Si les micro-crèches sont utiles dans les territoires où la demande est faible, leur développement sur les territoires à forte densité de population comporte le risque :

- de développer une offre moins accessibles aux familles disposant de faibles revenus, ce qui va à l'encontre de l'effort de lutte contre la pauvreté ;

- d'augmenter la charge de travail induite par des « petits » projets plus nombreux et pas toujours pertinents aux regard de l'offre existante sur un territoire donné, alors que d'autres territoires souffrent d'une offre insuffisante ;
- d'entraîner la fermeture et la transformation de structures existantes, lorsque l'offre est supérieure à la demande.

A titre d'illustration, en 2018 dans les Hauts de Seine, 511 places ont été créées par l'ouverture de 17 crèches PSU alors que 160 places ont été créées par l'ouverture de 16 micro crèches⁵³.

De son côté, la fédération française des entreprises de crèches (FFEC) constate une stagnation des places réservées par les mairies et considère que seuls les employeurs (publics et privés) permettent d'assurer une croissance des places de crèches.

Parmi les travaux engagés par la DGCS dans le cadre de l'article 50 de la loi ESSOC figure le renforcement du maillage territorial. Partant du constat que l'offre d'accueil est inégalement répartie sur les territoires, il est envisagé de rendre obligatoire la constitution des schémas départementaux des services aux familles. Ils devraient alors comporter systématiquement un plan d'action fondé sur un diagnostic de l'offre et des besoins d'accueil, réservant une attention particulière à l'inclusion des enfants en situation de handicap et aux besoins des familles vivant dans un environnement social défavorisé.

2.2 Les moyens relatifs aux modes d'accueil collectifs mis en œuvre par les départements sont très inégaux et se concentrent sur l'autorisation d'ouverture

2.2.1 Le degré d'intervention des services départementaux envers les EAJE est très inégal en dehors de l'instruction des demandes d'autorisation et d'avis

14 820 EAJE (dont 3 560 micro-crèches) sont recensés par la DREES au titre de l'année 2017. Pour autant, aujourd'hui, aucune donnée relative à l'organisation et à l'activité des services de PMI vis-à-vis des EAJE n'est disponible au niveau national, tant pour la création, l'extension et la transformation que pour le suivi et le contrôle de ces établissements. La mission a donc cherché à obtenir ces informations à travers les réponses au questionnaire adressé à l'ensemble des conseils départementaux. La DGCS estime qu'entre 1 500 et 1 700 projets d'ouverture d'EAJE donneraient lieu à une procédure d'autorisation ou d'avis chaque année.

2.2.1.1 Le traitement des demandes d'autorisation et d'avis est une priorité pour les conseils départementaux

En matière de mode d'accueil collectif, comme pour l'agrément des assistants maternels, la priorité des conseils départementaux est de traiter les demandes d'autorisation et d'avis dans le délai de trois mois prévu par le CSP⁵⁴. En effet, l'absence de réponse vaut autorisation ou avis favorable d'ouverture, d'extension ou de transformation.

⁵³ Source : CAF des Hauts de Seine

⁵⁴ Articles R2324-19 et R2324-21 du CSP

En 2018, entre 2 et 49 demandes de création, d'extension et de transformation d'EAJE ont été traitées par chacun des services départementaux ayant répondu au questionnaire. 58 % de ces départements ont traité moins de 10 demandes dans l'année et seuls 19 % ont traité plus de 20 demandes.

2.2.1.2 L'exercice des missions de surveillance et de contrôle constitue trop souvent une variable d'ajustement

Outre l'instruction des demandes de création, d'extension et de transformation, les services de la PMI sont chargés de la surveillance et du contrôle des EAJE⁵⁵. Compte tenu de la charge de travail imposée par l'examen des demandes de création, d'extension et de transformation, les services de PMI ne sont pas toujours en mesure d'assurer une surveillance et un contrôle fréquent des EAJE après leur ouverture.

Sauf exceptions, les départements ayant répondu au questionnaire semblent être en mesure de se rendre dans au moins un tiers des EAJE chaque année dans le cadre de leur mission de surveillance. Mais il ressort des informations collectées (lorsque le détail des actions réalisées le permet) que moins de 10% des EAJE sont contrôlés chaque année (hors Ile de France où les contrôles concernent plus de la moitié des EAJE). Ainsi, 38 % des départements ayant répondu ont effectué entre 0 et 3 contrôles d'EAJE en 2018.

Par ailleurs, comme pour les assistants maternels, il ressort des entretiens avec des gestionnaires d'EAJE que les professionnels hésitent à solliciter spontanément la PMI pour demander un avis, par exemple sur les adaptations de mobiliers ou une formation à l'accueil d'un enfant nécessitant une administration de médicament, de peur que les demandes de conseils ne donnent lieu à une visite de contrôle.

2.2.2 L'organisation adoptée par les services de PMI peut avoir des conséquences sur les effectifs nécessaires à l'exercice des missions relatives aux EAJE

Comme pour les assistants maternels, la majorité des départements ayant répondu au questionnaire est en mesure d'identifier le nombre d'ETP consacrés aux activités liées à la création (création, extension, transformation), à la surveillance et au contrôle des EAJE, mais sans pouvoir toujours distinguer la répartition de la charge de travail entre ces trois activités. Ainsi, sur les 26 départements ayant répondu, trois ne disposent d'aucune donnée chiffrée sur les ETP concernés et sept ne distinguent pas entre ces trois activités pour les ETP mentionnés.

Il ressort de l'exploitation des réponses au questionnaire que les départements consacrent en moyenne 6 ETP aux activités liées aux modes d'accueil collectifs (création, extension, transformation, surveillance et contrôle des EAJE), ce qui par extrapolation représente environ 600 ETP au niveau national. On constate des écarts très importants selon les départements, les réponses allant de 0,4 à 24 ETP en 2018, mais 60 % des départements y consacrent moins de 5 ETP et seuls 17 % y consacrent plus de 10 ETP.

Le nombre de demandes de création, d'extension et de transformation d'EAJE déposées dans l'année étant beaucoup plus faible que celui des demandes d'agrément d'assistants maternels, mais leur instruction se déroulant sur plusieurs mois, les services départementaux ont préféré

⁵⁵ Article L2111-1 du CSP

majoritairement (73 % des réponses) confier leur instruction à des équipes dédiées plutôt qu'aux équipes PMI de secteur, non spécialisées.

A titre d'exemple, dans le département des Hauts de Seine, coexistent :

- des « puéricultrices modes d'accueil » qui ont pour mission l'agrément, le suivi et le contrôle des assistants maternels et familiaux, en lien avec les services territoriaux, ainsi que le contrôle des EAJE ;
- et des puéricultrices polyvalentes, essentiellement sur les missions de PMI (visites à domicile, consultations, entretiens..) et l'accompagnement des assistants maternels au quotidien.

Les départements des Yvelines et des Hauts de Seine ont modifié leur organisation, respectivement depuis 2015 et 2017 pour confier ces missions à des équipes dédiées. Auparavant, dans les Hauts de Seine, les missions relatives aux contrôles d'EAJE étaient assurées par les équipes de secteur, en plus de toutes les missions classiques de PMI. Pour ces deux départements, la constitution d'équipes dédiées permet de professionnaliser les pratiques, de formaliser les processus, d'avoir une démarche plus homogène sur l'ensemble du territoire et de réaliser des gains de temps (non chiffré).

Le département des Hauts de Seine indique que le temps ainsi dégagé est réparti entre les missions de PMI classiques et les missions relatives aux EAJE. Il a été possible d'augmenter le nombre de contrôle d'EAJE (passer de 20 % à 40 % d'EAJE contrôlés en un an, avec pour objectif final de contrôler 100 % des EAJE chaque année) et de redonner du temps pour les bilans de santé en école maternelle et à la vaccination.

2.3 Dès lors qu'elles interviennent dans le financement des EAJE, les CAF les accompagnent durant l'instruction des demandes puis en cours de fonctionnement

En amont des projets de création d'EAJE, les CAF peuvent être amenées à exercer une démarche proactive en direction des communes où des besoins sont identifiés afin de les informer sur les différents modes d'accueil et les leviers financiers de développement que constituent le plan d'investissement pour l'accueil des jeunes enfants (PIAJE)⁵⁶ pour les aides à l'investissement ainsi que la PSU pour la prise en charge d'une partie des coûts de fonctionnement des EAJE.

2.3.1 Les CAF sont parties prenantes dans l'accompagnement des projets de création des EAJE

Lorsqu'un porteur de projet se manifeste, dès lors qu'il souhaite disposer d'une aide à l'investissement et/ou d'une aide au fonctionnement de la CAF, il doit constituer deux dossiers différents, l'un destiné aux services du conseil départemental dans le cadre de la procédure d'autorisation ou d'avis, l'autre destiné à la CAF pour la demande de financement. De surcroît, les EAJE gérés par une association ou une entreprise doivent s'adresser également à un tiers financeur car l'aide de la CAF est subordonnée à l'existence d'un partenariat financier avec des collectivités territoriales ou des employeurs pour les enfants de leurs salariés.

Les porteurs de projet qui souhaitent obtenir un financement ont fréquemment des échanges avec la CAF en amont du dépôt de la demande afin de s'assurer de sa faisabilité.

⁵⁶ Circulaire CNAF 20186003 du 5 décembre 2018

La décision d’octroyer une subvention dans le cadre du PIAJE est discrétionnaire. L’objectif du plan d’investissement est de contribuer à la création de 30 000 places PSU nettes sur l’ensemble de la période de la convention d’objectifs et de gestion 2018-2022 de la CNAF. La liste des structures éligibles, ainsi que les critères d’appréciation des projets, sont définis par la circulaire CNAF du 5 décembre 2018. Toutes les structures bénéficiant du PIAJE doivent avoir un projet socio-éducatif qui permet l’inclusion d’enfants en situation de handicap ou de pauvreté, dans les modalités de fonctionnement. Les micro-crèches accolées (situées dans un même bâtiment ou dans des locaux mitoyens) sont exclues du bénéfice du plan d’investissement.

Seuls sont éligibles les EAJE qui répondent à l’une des situations figurant dans le tableau suivant.

Tableau 1 : Structures éligibles

EAJE (hors micro crèche PAJE)	Bénéficiaire de la PSU et en appliquer les règles (barème national des participations familiales fixé par la CNAF, etc.)
Services d’accueil familiaux gérés par une association ou une entreprise	<ul style="list-style-type: none"> - Accueillir uniquement des enfants pour lesquels les parents perçoivent le complément de libre choix du mode de garde (CMG structure) ; - Appliquer pour tous les enfants accueillis, une tarification modulée en fonction des ressources des familles comprenant la fourniture des repas et des produits d’hygiène, notamment les couches. La tarification doit être affichée au sein de la structure ou publiée en ligne.
Micro crèches PAJE	<ul style="list-style-type: none"> - Accueillir uniquement des enfants pour lesquels les parents perçoivent le CMG « structure ». - Appliquer une tarification modulée, en fonction de leurs ressources. La tarification doit : <ul style="list-style-type: none"> • être inférieure au plafond fixé par la législation et la réglementation relatives au versement du CMG (Article L531-6 du code de la santé publique) • être publiée en ligne ou affichée au sein de l’équipement • comprendre la fourniture des repas et des produits d’hygiène ; - Remplir les conditions d’implantation : <ul style="list-style-type: none"> • Soit être implantée sur un territoire dont le taux de couverture en mode d’accueil est inférieur à 58% et dont le potentiel financier est inférieur à 900 € ; • Soit être implantée sur un territoire ciblé dans un appel à projet engagé par la Caf pour le développement de l’offre selon des modalités fixées localement ;
Relais assistants maternels (Ram).	Remplir les missions définies dans l’agrément

Source : Circulaire CNAF 2018-003

Quel que soit le statut du gestionnaire de l'établissement, tous les projets requièrent un diagnostic préalable et une analyse de besoin. Ils « *doivent s'inscrire en cohérence avec le diagnostic, les orientations et les priorités définies par le schéma départemental des services aux familles (Sdsf), signé par les partenaires départementaux. Les projets de création d'Eaje ou de Ram s'inscrivent ainsi dans une démarche concertée avec les autres acteurs du secteur de la petite enfance.*

Le diagnostic et les priorités doivent être affinés et partagés à l'échelon de la commune ou de l'établissement de coopération intercommunale (Epci) en s'appuyant sur une Convention territoriale globale (Ctg) lorsque celle-ci a été signée.

L'analyse de l'opportunité de soutenir le projet via le Piaje s'apprécie localement en lien avec le Sdsf et/ou la Ctg, en tenant compte des zones prioritaires définies dans ce cadre. En revanche, le niveau financier de l'aide accordée est défini par des critères nationaux (cf. infra).

Cette étape de diagnostic préalable a pour objectif d'apprécier l'opportunité du projet et le cas échéant d'aider le gestionnaire à mieux adapter son offre de service aux besoins du territoire (nombre de places, horaires d'ouverture, etc.). »⁵⁷

La circulaire de la CNAF précise les quatre indicateurs qui doivent constituer le socle du diagnostic réalisé par les CAF.

Tableau 2 : Indicateurs socles pour un diagnostic partagé

Le taux de couverture en mode d'accueil de la zone concernée	C'est l'indicateur central et prioritaire pour définir si un projet est opportun ou non. Il prend en compte tous les modes de garde d'un territoire (accueil individuel, accueil collectif, scolarisation des 2-3 ans)
Le nombre d'enfants de moins de trois ans	Il permet d'apprécier le potentiel de fréquentation de la structure
Le taux d'occupation réel et financier des EAJE à proximité	Il permet d'apprécier la fréquentation des établissements environnants. Si le fonctionnement de ces derniers n'est pas optimisé, la Caf peut demander au porteur de projet, souhaitant s'implanter sur le territoire, d'adapter son projet, voire décider de ne pas le soutenir
La viabilité économique du projet	Le porteur de projet doit garantir la capacité à mobiliser des compétences en matière de gestion et de petite enfance

Source : Circulaire CNAF 2018-003

Sur la base de cette analyse d'opportunité, la CAF rend un avis. Pour autant, des gestionnaires d'établissement peuvent ne pas être accompagnés financièrement par la CAF, mais obtenir une autorisation de la part du conseil départemental. C'est le cas notamment des micro-crèches qui ne remplissent pas les critères prévus par la circulaire de la CNAF. Les parents pourront bénéficier du CMG, ce qui implique un reste à charge plus important.

⁵⁷ Circulaire CNAF 2018-003 du 5 décembre 2018

Les porteurs de projet peuvent être accompagnés dans leurs démarches par les chargés de conseil et de développement de la CAF. Il ressort d'une enquête menée par la CNAF auprès des CAF, en mai 2019⁵⁸, que l'instruction des dossiers de création d'EAJE nécessite en moyenne 0,7 ETP par CAF, hors convention PSU et hors accompagnement post agrément.

2.3.2 La procédure d'autorisation peut faire l'objet d'une concertation entre la CAF et les services de PMI

Selon les départements, des instances de concertation ou des procédures conjointes ont été mises en place entre les CAF et les services du conseil départemental.

L'enquête réalisée par la CNAF montre que 49 % des CAF co-animent avec la PMI des réunions d'information collectives auprès des porteurs de projet et que 38 % font état d'une instance de concertation départementale qui instruit les demandes des porteurs de projet. Dans 17 départements, cette instance de concertation permet de donner des avis conjoints CAF/PMI.

Dans le département du Nord, un dossier administratif est remis au début de la démarche au porteur de projet avec la liste des opérations préalables et des rendez-vous nécessaires pour faciliter le déroulement des travaux. Des visites sur place conjointes PMI et CAF sont parfois organisées.

Dans les Yvelines, les porteurs de projets sont reçus conjointement par un conseiller technique du conseil départemental, un conseiller technique de la CAF et le médecin du service de PMI lors d'une première rencontre. Ils sont accompagnés tout au long du projet jusqu'à son ouverture par un interlocuteur unique.

Pour autant, en dehors d'initiatives locales, il n'existe pas aujourd'hui de guichet unique pour les porteurs de projet qui doivent déposer des demandes distinctes auprès de leurs différents interlocuteurs et mener des démarches parallèles.

2.3.3 Les CAF peuvent accompagner les EAJE dans leur fonctionnement

2.3.3.1 La PSU constitue une aide financière au fonctionnement des EAJE, versée par les CAF en fonction de la nature du projet, et implique un suivi des bénéficiaires

La PSU est une aide au fonctionnement versée aux EAJE. Elle correspond à la prise en charge de 66 % du prix de revient horaire d'un EAJE dans la limite d'un plafond fixé par la CNAF, déduction faite des participations familiales. La tarification est proportionnelle aux ressources des familles. Comme pour les aides à l'investissement, l'octroi de la PSU n'a aucun caractère automatique et résulte de l'examen du projet par la CAF, notamment au regard de l'offre et de la demande d'accueil sur le territoire, de l'ouverture de l'établissement à tous et de sa neutralité confessionnelle et politique.

La PSU est versée aux établissements de droit public ou de droit privé qui ont passé une convention avec la CAF pour une durée maximale de 4 ans, renouvelable par demande expresse.

⁵⁸ 72 CAF ont répondu à l'enquête qui leur a été adressée par la CNAF en mai 2019.

Pour pouvoir bénéficier de la PSU, les EAJE doivent, préalablement à la signature de la convention d'objectifs et de financement, communiquer à la CAF plusieurs documents nécessaires dans le cadre de la procédure d'autorisation par le conseil départemental, et notamment :

- le projet d'établissement ou de service, comprenant le projet éducatif et le projet social ;
- le règlement de fonctionnement ;
- l'autorisation d'ouverture ou l'avis délivré par le conseil départemental.

Le règlement de fonctionnement doit notamment préciser qu'aucune condition d'activité professionnelle n'est exigée de parents et que les couches et les repas sont fournis par la structure.

Des contrôles sur place permettent de s'assurer de la bonne application des dispositions de la convention. Les CAF rencontrées par la mission sont amenées à effectuer des contrôles sur place chaque année ou au moins une fois durant la période couverte par la convention.

Les EAJE bénéficiaires de la PSU doivent rendre compte de leur activité et de leur gestion à travers un bilan annuel.

2.3.3.2 La CNAF a mis en place un plan d'accompagnement des EAJE pour favoriser le maintien des places existantes

Dans le cadre de la COG 2018-2022, qui engage le réseau à « *renforcer la compétence des CAF dans leur rôle d'accompagnement des gestionnaires en difficulté pour améliorer la gestion de leurs structures EAJE* », la CNAF met en place une démarche⁵⁹ d'accompagnement à la gestion des structures petite enfance pour favoriser le maintien des places existantes sur les territoires⁶⁰.

Un groupe de travail « *a pour objectif de livrer au réseau les outils nécessaires au repérage des équipements en situation de fragilité et à la mise en œuvre de plans d'actions spécifique et stratégique avec les gestionnaires pour assurer la pérennité de leurs structures petite enfance.* »

Il s'agit d'optimiser la dépense publique car le réseau des CAF consacre 3,6 Mds d'euros aux EAJE, soit 57 % du fonds national d'action sociale (FNAS). Or, au cours de la COG 2013-2017 près de 5 000 places ont été fermées chaque année, ce qui réduit les efforts de création de places.

Par conséquent, la branche famille a décidé de renforcer ses compétences de conseil et d'accompagnement auprès des gestionnaires d'établissements pour contribuer à améliorer la qualité et la performance des EAJE et prévenir ainsi les fermetures de places.

Si cette offre s'adresse principalement aux EAJE bénéficiaires de la PSU, elle a vocation à s'étendre aux micro-crèches PAJE et aux MAM.

C'est dans ce contexte, en tenant compte des réalités propres aux assistants maternels et aux EAJE, que la mission a identifié des pistes d'évolution permettant de libérer du temps pour permettre aux PMI de faire davantage de prévention.

⁵⁹ Démarche IDA (Informer, Détecter, Accompagner)

⁶⁰ Lettre au réseau n°2019-028 du 27 mars 2019

3 Comment libérer du temps pour permettre aux PMI de faire davantage de prévention ?

Le rapport présenté par la députée Michèle Peyron a identifié un risque majeur qui pèse sur les services de PMI en cas de transfert des missions relatives aux modes de garde à un autre acteur, sans transfert d'effectif : les conseils départementaux pourraient geler ou retirer des crédits et des ETP aux services de PMI pour les affecter à d'autres missions du département, ce qui annulerait le bénéfice attendu des actions entreprises pour libérer du temps pour les PMI. Il en serait de même, en l'absence de transfert de mission, si les gains d'effectifs qui pourraient être réalisés en modifiant les outils, les procédures et l'organisation du travail étaient attribués à d'autres services départementaux. Ce risque n'est pas négligeable et renvoie les conseils départementaux à leurs responsabilités en matière de petite enfance.

Par conséquent, le travail de la mission repose sur le principe d'une absence de réduction d'effectifs des services de PMI, comme condition de mise en œuvre de toute action visant à optimiser les ETP consacrés aux missions mode de garde.

Plusieurs orientations sont possibles, avec ou sans transfert de compétences des PMI relatives aux modes de garde.

3.1 Sans transfert de compétences, il est possible de travailler sur les outils nationaux et sur l'organisation des services départementaux pour faciliter le travail des PMI

Indépendamment de l'acteur en charge de l'instruction des dossiers d'ouverture d'EAJE, il est possible et nécessaire de travailler sur les outils et processus mis en œuvre ainsi que sur l'organisation des services instructeurs pour leur permettre de renforcer leur action en faveur de la petite enfance.

3.1.1 La généralisation de procédures et référentiels nationaux devraient contribuer à simplifier l'instruction des demandes d'ouverture d'EAJE

Deux axes de travail doivent être privilégiés pour faciliter l'instruction des demandes et optimiser le temps de travail, tant pour les services instructeurs que pour les porteurs de projet.

3.1.1.1 L'adoption d'un référentiel opposable en matière de bâtiment est nécessaire pour sécuriser et simplifier l'instruction des projets d'ouverture d'EAJE

Les gestionnaires d'établissement rencontrés regrettent les différences de critères d'appréciation des projets de création d'EAJE en fonction des départements et l'insécurité qui en résulte pour les porteurs lors de la conception du projet. Si certains conseils départementaux ont réalisé des guides à l'usage des services de PMI et à destination des porteurs de projet, cette situation n'est cependant pas satisfaisante.

La mission recommande l'adoption d'un référentiel rassemblant les exigences nationales obligatoires en matière de bâtiment pour tous les nouveaux établissements. S'agissant de la surface minimale qui fait actuellement débat au sein du groupe de travail piloté par la DGCS, la mission est favorable à l'adoption des règles figurant dans le guide ministériel de 2017, qui prévoit une modulation en fonction de la pression foncière.

L'harmonisation des règles sur tout le territoire national doit permettre de sécuriser et faciliter le travail des services instructeurs et des gestionnaires de structures et de leur faire gagner du temps.

Par ailleurs, l'existence d'un référentiel national permettrait, pour les départements qui le souhaitent, de faire réaliser les visites de conformité par un prestataire extérieur.

Les fédérations de gestionnaires sont plutôt favorables à l'adoption d'un référentiel qui devrait réduire les disparités d'appréciations sur le territoire, mais certaines y voient un risque pour la diversité des approches pédagogiques qui doivent pouvoir continuer de se traduire dans l'organisation des locaux.

La mission considère que l'adoption d'un socle de normes fixant le seuil en deçà duquel il ne faut pas descendre vise à permettre aux enfants d'évoluer dans un environnement garantissant leur santé, leur sécurité, leur bien-être et leur développement. Il ne s'agit pas d'imposer une organisation type des locaux, mais de permettre la mise en œuvre de différents projets d'accueil du jeune enfant dès lors qu'ils respectent le socle de normes.

Recommandation n°1 Créer un référentiel national en matière de bâtiment pour tous les nouveaux EAJE.

Cette recommandation a déjà été formulée dans le rapport de la députée Michèle Peyron⁶¹.

3.1.1.2 L'instauration d'un guichet unique devrait simplifier les démarches administratives des porteurs de projet et faciliter l'instruction des dossiers

Les porteurs de projet doivent, dans la plupart des cas, s'adresser en parallèle aux services de la PMI, de la CAF et, pour les gestionnaires privés, auprès de la commune ou de l'intercommunalité, pour demander l'ouverture d'un EAJE et suivre également leur instruction en parallèle.

Cette multiplicité d'interlocuteurs est source de complexité et d'allongement des délais pour les demandeurs et, par voie de conséquence, pour les services instructeurs qui sont dépendants les uns des autres.

Le groupe de projet animé par la DGCS dans le cadre de l'article 50 de la loi ESSOC propose d'expérimenter des guichets uniques administratifs permettant au porteur de projet de disposer d'un interlocuteur unique.

La mission recommande d'expérimenter des formes de guichet unique sur plusieurs territoires, avant de trancher plusieurs questions essentielles :

- à qui confier la coordination du processus, sachant que les CAF n'interviennent pas en l'absence de demande de financement (investissement et fonctionnement) ;
- faut-il un seul modèle de guichet unique et dans l'affirmative peut-on définir un processus d'instruction type, une liste de documents constitutifs du dossier, ainsi que la faisabilité d'un dossier unique dématérialisé pour simplifier et sécuriser la démarche ;
- faut-il aller jusqu'à déléguer des compétences entre acteurs impliqués dans l'instruction du projet, ce que la mission ne recommande pas, le but étant à ce stade de simplifier le processus sans transfert de compétences.

⁶¹ Recommandation n°7 du rapport présenté en mai 2019 par la députée Michèle Peyron

Recommandation n°2 Expérimenter des guichets uniques pour l'autorisation des EAJE et, en cas de retour d'expérience positif, proposer un modèle de processus.

La mise en place de guichets uniques suppose que la pluralité d'acteurs intervenant dans l'instruction d'une demande d'ouverture et l'accompagnement des porteurs de projet soit conservée, et notamment la présence de la mutualité sociale agricole (MSA) qui participe au financement des EAJE pour ses adhérents.

3.1.2 Les services de PMI peuvent réduire le temps passé à l'instruction des agréments et des autorisations des divers modes de garde, en modifiant leur organisation du travail

En travaillant sur l'organisation des services de PMI, notamment en déchargeant les équipes de secteurs du travail relatif aux modes de garde (agrément, suivi et contrôle des assistants maternels, autorisation, surveillance et contrôle des EAJE) pour le confier, soit à des équipes dédiées au sein des services du conseil départemental, soit à un prestataire dans le cadre d'une externalisation, il est possible de libérer de la ressource interne.

Celle-ci peut alors se voir confier des missions peu ou pas suffisamment exercées par les services de PMI, tant en matière de mode de garde⁶² (surveillance et contrôle des EAJE, suivi et contrôle des assistants maternels) que dans leurs autres domaines de compétence (visites à domicile, consultations, bilan de santé en maternelle).

3.1.2.1 La constitution d'équipes dédiées aux visites d'agrément ou d'autorisation peut contribuer à donner plus de marges de manœuvre aux services de PMI

La constitution d'équipes dédiées aux missions relatives aux modes de garde évite la dispersion des ressources et favorise la professionnalisation des processus mis en œuvre. C'est un moyen de libérer de la ressource tout en conservant l'exercice de ces missions au sein des services. Ces équipes dédiées peuvent être centralisées au siège du Département ou au sein de secteurs territoriaux, selon la taille, l'organisation et la géographie du département. C'est une forme d'externalisation en interne.

L'objectif est de dégager du temps pour être en mesure d'assurer effectivement des missions qui incombent aux services de PMI et qui ne sont pas assurées pleinement aujourd'hui :

- qu'il s'agisse de missions relatives aux modes de garde telles que le suivi/surveillance et le contrôle des assistants maternels et des EAJE ;
- ou des autres missions telles que les visites à domicile, les consultations, les bilans de santé en maternelle.

3.1.2.2 L'externalisation des visites d'agrément ou d'autorisation permet de transférer la charge de travail sur un prestataire, tout en maintenant la compétence des départements

L'existence, en annexe du code de l'action sociale et des familles, d'un référentiel national pour l'agrément des assistants maternels permet d'envisager l'externalisation des visites d'agrément. Il s'agit alors pour les services de PMI de libérer, moyennant le paiement d'un prestataire, toute la ressource qui était consacrée aux visites d'agrément.

⁶² Cf points 1.2 et 2.2.1.2

Le choix de recourir à l'externalisation pour les visites d'agrément des assistants maternels peut se concevoir lorsque le service de PMI a besoin de dégager une ressource importante pour exercer ses autres missions ou lorsque la perspective de mener une réorganisation interne pour constituer des équipes dédiées semble trop complexe à réaliser.

Le recours à l'externalisation suppose un travail en amont. Les services de PMI doivent à minima définir un cahier des charges, élaborer un modèle de fiche de visite et un modèle de trame de rapport permettant d'éclairer la décision finale qui reste de la compétence du conseil départemental. C'est aussi l'occasion de favoriser la diffusion de pratiques homogènes au sein du département.

L'externalisation a un coût pour le Département (cf.1.2.3). Le Département des Vosges a adopté depuis dix ans le principe d'un coût par dossier d'agrément (208,30 euros), quel que soit le nombre de visites nécessaires. Ces visites sont effectuées par des auxiliaires de puériculture et des éducateurs de jeunes enfants (EJE). Le Département du Nord, qui s'engage dans la démarche a retenu un coût par dossier en distinguant le coût d'un dossier de première demande d'agrément (420 euros) et celui des autres demandes (210 euros pour les visites de renouvellement, extension, dérogation et déménagement). Les visites seront effectuées par des infirmières puéricultrices et des EJE.

Au 31 décembre 2017, la DREES recense 406 914 assistants maternels agréés France entière (hors Mayotte)⁶³. Sur la base d'une visite de renouvellement d'agrément tous les cinq ans, sans tenir compte des cessations d'activité, des modifications d'agrément et des nouveaux arrivants, il faut compter 81 382 visites par an, soit un montant global de 17 M€ par an au niveau national, en retenant un coût de 210 euros par dossier.

L'externalisation des visites d'agrément des assistants maternels nécessite de maintenir un secrétariat au sein des services de PMI pour assurer la gestion et le suivi des dossiers d'agrément.

S'agissant des EAJE, la perspective de l'adoption d'un référentiel national en matière de bâtiment ouvrirait la possibilité d'externaliser les visites de conformité à des prestataires extérieurs.

Recommandation n°3 Privilégier, au sein des services de PMI, des équipes dédiées pour l'autorisation des EAJE et l'agrément des assistants maternels, ou pour ces derniers, externaliser les visites d'agrément.

3.2 Un transfert de compétences des PMI vers les CAF en matière d'autorisation des EAJE est envisageable à court terme mais les gains attendus sont limités

Le rapport présenté par la députée Michèle Peyron en mai 2019 recommande d'expérimenter le transfert des compétences « modes de garde » aux CAF, sans transfert d'effectifs.

Dans ce contexte, la branche Famille a engagé des travaux de réflexion sur l'évolution potentielle des missions des CAF avec la mise en place d'un groupe de travail « agrément petit enfance/guichet unique » en avril 2019.

3.2.1 Le transfert des missions des PMI suppose de procéder à un transfert de compétences au niveau national

Il ressort des entretiens menés par la mission, ainsi que du rapport présenté par la députée Michèle Peyron, que l'Assemblée des départements de France (ADF) et plusieurs départements excluent

⁶³ Drees, Enquête Aide sociale 2017 (Volet PMI).

l'hypothèse d'une délégation et n'envisagent qu'un transfert de compétences. La CNAF est elle aussi favorable à l'hypothèse d'un transfert des missions concernant les EAJE sous la forme d'un transfert de compétences, et non pas d'une simple délégation qui ferait des CAF les opérateurs des conseils départementaux.

La question du transfert aux CAF des compétences soulève plusieurs questions d'ordre juridique. La direction de la sécurité sociale (DSS) a sollicité l'analyse de la mission juridique du Conseil d'Etat (MJCE) auprès des ministères chargés des affaires sociales.

3.2.1.1 Le transfert de compétences implique une modification législative pour confier de nouvelles missions aux CAF

Sur la possibilité de confier aux CAF les compétences en matière de création, d'extension et de transformation d'EAJE, et en matière d'agrément des assistants maternels, il ressort de l'analyse produite en réponse par la MJCE le 21 mai 2019 qu'« *aucun principe constitutionnel ne s'oppose à ce que des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public exercent les prérogatives de puissance publique nécessaires à l'exercice de leurs missions* ». En revanche, ces prérogatives « *doivent s'inscrire dans le cadre de la mission de service public exercée par cette personne* ». Or aujourd'hui les CAF ne disposent d'aucune mission générale en matière de PMI justifiant un tel transfert.

Par conséquent, il faudrait soit confier aux CAF des missions en matière de PMI, « *soit modifier la nature des prérogatives qu'il est envisagé de transférer pour qu'elles s'inscrivent dans le cadre des missions des CAF* ». Une des pistes alors envisagée serait de « *réformer tant le régime d'autorisation que le régime de financement pour définir un régime commun liant autorisation et financement* ». Il faudrait alors comprendre le financement au sens large, en y intégrant les micro-crèches PAJE, via le CMG, car tous les établissements ne sont pas éligibles à la PSU.

3.2.1.2 L'exercice du pouvoir d'autorisation est compatible avec le rôle de financeur

S'agissant d'un éventuel conflit d'intérêts, régulièrement soulevé par les interlocuteurs de la mission dans l'hypothèse où les CAF seraient à la fois le financeur des EAJE et l'autorité chargée de délivrer les autorisations, la MJCE considère que « *le seul fait que les CAF exercent déjà une mission de développement de l'offre de garde des jeunes enfants ne fait pas obstacle à ce que leur soient confiées dans le même temps la compétence pour contrôler que ce développement de l'accueil du jeune enfant s'effectue dans des conditions de qualité et de sécurité satisfaisante* ». De surcroît, il faut rappeler que c'est ce qui existe déjà dans le secteur médico-social où les autorités en charge de délivrer les autorisation d'ouverture et de contrôler les structures sont celles qui participent à leur financement.

Il est tout à fait cohérent qu'un financeur puisse s'assurer que les bénéficiaires respectent les obligations qui s'imposent à eux.

3.2.1.3 Le principe d'égalité implique d'envisager le transfert de compétence de manière identique sur le territoire national

Enfin, la MJCE rappelle que le principe d'égalité interdit en principe que le transfert de compétence soit mis en œuvre sur certaines parties seulement du territoire national. En revanche, il est possible de procéder, pour une durée limitée, à l'expérimentation de ce transfert de compétences dans certaines parties seulement du territoire national, avant de décider de son éventuelle généralisation.

3.2.2 Bien qu'il comporte un risque de rupture du lien direct avec les professionnels de la PMI, seul un transfert complet des compétences relatives aux EAJE serait cohérent

3.2.2.1 Un transfert aux CAF n'aurait de sens que s'il recouvrait l'ensemble des missions relatives aux EAJE

La question du transfert de compétences ne saurait se limiter à la seule autorisation de création, d'extension et de transformation des EAJE. Elle doit être examinée également pour l'ensemble des missions relatives aux EAJE. Y aurait-il un intérêt à ce qu'un acteur ait en charge l'autorisation et qu'un autre effectue la surveillance et le contrôle ?

Maintenir une dualité d'acteurs entre l'autorisation d'ouverture et le contrôle du fonctionnement ne serait pas pertinent, diluerait les responsabilités et serait peu lisible pour les établissements. L'autorité responsable de l'autorisation d'ouverture d'un EAJE doit pouvoir surveiller et contrôler son fonctionnement. Aujourd'hui les CAF sont déjà présentes auprès des EAJE qu'elles financent, tant au cours de la phase projet qu'après l'ouverture, avec des comptes rendus d'activité réguliers. En cas de transfert de compétence, ce transfert devrait être complet.

Pour autant, les PMI disposent de compétences uniques sur le volet sanitaire, la prévention et la protection de l'enfance. Par conséquent, toute question ponctuelle relative à la situation d'un enfant devrait être portée à la connaissance du service de PMI, car l'accueil de jeunes enfants dont certains ont moins de trois mois requière une vigilance particulière. Dans l'hypothèse d'un transfert des missions relatives aux modes de garde aux CAF, les services de PMI doivent pouvoir se rendre dans les EAJE pour rencontrer les enfants, au titre de la prévention.

3.2.2.2 Un transfert aux CAF favoriserait le développement de pratiques homogènes, mais entrainerait une rupture du lien direct avec les professionnels de la PMI

Les avantages et les risques que peut comporter un transfert de compétences relatives aux EAJE vers les CAF ont déjà été soulignés dans le rapport présenté par la députée Michèle Peyron. La mission souhaite mentionner ceux qui sont apparus les plus significatifs lors de ses entretiens.

Le plus gros reproche qui est exprimé vis-à-vis des services de PMI concernant les EAJE porte sur l'hétérogénéité des pratiques départementales, voire infra départementales, et des exigences parfois considérées excessives en matière de bâtiment. Cette insécurité juridique peut ralentir l'avancement des projets et générer des surcoûts.

Un transfert de compétences vers le réseau des CAF :

- devrait favoriser la généralisation de pratiques homogènes, sur la base d'un référentiel « batimentaire » commun ;
- impliquerait de facto l'instauration d'un guichet unique. Les porteurs de projet n'auraient plus qu'un interlocuteur principal pour l'instruction du projet, les communes restant sollicitées en tant que tiers financeur pour les établissements éligibles à la PSU.

Mais faut-il aller jusqu'à transférer aux CAF la compétence en matière de mode d'accueil collectif, pour obtenir des exigences homogènes en matière de bâtiment et un guichet unique pour les porteurs de projet, alors que ce n'est pas le mode de garde le plus consommateur en temps pour les départements ?

C'est la nature même de la branche Famille, par son organisation en réseau, qui peut faciliter la mise en œuvre de pratiques homogènes, de procédures simplifiées et ouvrir la possibilité d'aller plus loin en matière de régulation de l'offre et de démarche qualité dans les EAJE.

Parmi les principaux risques d'un transfert aux CAF, il faut mentionner la rupture du lien direct avec les professionnels diplômés de la petite enfance et les médecins de PMI. Pour autant, sur le volet sanitaire, excepté les micro-crèches, les EAJE doivent s'assurer du concours régulier d'un médecin spécialiste ou qualifié en pédiatrie, ou, à défaut, de celui d'un médecin généraliste possédant une expérience particulière en pédiatrie⁶⁴. Celui-ci doit veiller à l'application des mesures d'hygiène préventive générale et assurer les actions d'éducation et de promotion de la santé auprès du personnel. En cas de transfert de compétences aux CAF, il serait utile d'étendre cette obligation aux micro-crèches.

3.2.3 Des travaux préalables sont nécessaires avant de procéder à un transfert de compétence vers les CAF

La mise en œuvre du transfert des missions des PMI en matière de mode de garde collectif nécessite la publication préalable d'un référentiel national opposable en matière de bâtiment, l'identification des ressources humaines nécessaires à la branche Famille pour sa prise en compte dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion, et suppose de passer par une phase d'expérimentation préalable.

3.2.3.1 L'existence d'un référentiel national opposable en matière de bâtiment est un préalable indispensable à une décision de transfert des missions relatives aux EAJE

La publication d'un référentiel national opposable en matière de bâtiment est un préalable indispensable à un transfert des missions des PMI relatives aux EAJE. Les CAF n'ont pas vocation ni les moyens de réaliser elles-mêmes les visites préalables à l'ouverture des établissements. Elles devraient recourir à des organismes certificateurs qui garantiraient la conformité des installations par rapport aux normes en vigueur, ce qui suppose l'existence d'un référentiel.

L'externalisation de la conformité des bâtiments aurait un coût qui n'a pas encore pu être chiffré à ce stade.

3.2.3.2 Sur la base d'un processus simplifié, la charge de travail pour les CAF devrait être inférieure à la charge qui pèse actuellement sur les PMI

La CNAF a sollicité le réseau des CAF pour estimer les charges induites par un transfert des missions relatives aux EAJE. Les premières estimations présentées lors du comité de direction de la CNAF du 10 décembre 2019 ont été transmises à la mission. Établies à partir des données transmises par 18 CAF, elles ne constituent pas, à ce stade, un engagement de la CNAF.

Elles sont établies sur les bases suivantes :

- un transfert de compétences englobant le suivi postérieur aux autorisations ;
- un processus en partie dématérialisé (demande unique d'autorisation/investissement) ;
- l'existence d'un référentiel pour les bâtiments ;

⁶⁴ Article R2324-39 du CSP

- l'externalisation du contrôle des bâtiments ;
- le contrôle et la gestion des incidents, hors incidents relevant d'une compétence sanitaire qui reste de la responsabilité des PMI.

Sur le seul processus d'autorisation des EAJE, en s'appuyant sur le volume de dossiers EAJE-PSU des 18 CAF ayant estimé la charge, l'extrapolation réalisée par la CNAF estime que la charge pour l'ensemble des 101 CAF serait comprise entre 100 et 120 ETP.

Ce travail repose sur une estimation unitaire distincte pour les EAJE hors micro-crèches, les micro-crèches, les MAM et les demandes de modification de capacité d'accueil.

S'agissant des différentes missions postérieures aux autorisations, la CNAF estime également que la charge de travail représenterait entre 100 et 120 ETP, MAM et micro-crèches comprises, en considérant que 25 % des EAJE feraient l'objet de visite sur site et 50 % feraient l'objet de question/incidents.

Tableau 3 : Le détail des charges par type d'action postérieure aux autorisations

Estimation unitaire pour	Nombre d'heures
4 réunions annuelles avec les gestionnaires (découpage par bassin de CTG, Epci selon configurations territoriales)	80h à 96h par Caf
Questionnaire d'autoévaluation (envoi, réception, analyse) (processus en partie automatisé)	40h à 48 h par Caf
Contrôle / rencontre sur site d'une structure	12h à 14,4h par structure
Retour annuel auprès de chaque structure (données qualitatives et de gestion)	2h à 2,4h par structure
Traitement unitaire d'une question/incident	3h à 3,6h par question

Source : CNAF

La charge globale liée à un transfert de compétences relatives aux EAJE vers les CAF serait comprise, à ce stade, entre 200 et 240 ETP.

Comparé aux 600 ETP que les services de PMI consacrent aux EAJE (cf. 2.2.2)⁶⁵, le gain attendu d'un tel transfert des compétences aux CAF serait probablement inférieur à 360 ETP au niveau national.

3.2.3.3 Il est indispensable d'expérimenter le transfert des missions relatives aux EAJE avant de se prononcer sur sa pertinence et ses modalités de mise en œuvre

Avant de décider de transférer aux CAF les missions relatives aux EAJE, la mission considère qu'il est nécessaire de passer par une phase d'expérimentation, puis d'en évaluer les résultats, avant de se prononcer sur sa pertinence et sur les modalités de mise en œuvre.

⁶⁵ Par extrapolation, sur la base des déclarations des 26 départements ayant répondu au questionnaire de la mission.

Il s'agira notamment d'évaluer les conséquences sur :

- la qualité de la prise en charge des jeunes enfants par les EAJE autorisés dans le cadre de l'expérimentation et notamment le respect des règles d'hygiène et de sécurité ;
- la procédure d'autorisation (guichet unique, délais, visites de conformité) ;
- les modalités de surveillance et de contrôle ;
- le coût RH et financier pour les CAF ;
- les redéploiements internes réalisés au sein des services de PMI.

Durant l'expérimentation, les CAF exerceront les missions relatives aux EAJE par délégation des conseils départementaux, ce qui suppose de trouver des départements dans lesquels les deux acteurs sont volontaires.

En cas de décision favorable au transfert, celui-ci devrait être envisagé de manière identique sur tout le territoire, compte tenu du cadre juridique évoqué supra et de l'objectif visé par une telle mesure.

Recommandation n°4 Expérimenter, dans des départements volontaires et sur la base d'une délégation donnée par les conseils départementaux, le transfert vers les CAF des missions relatives aux EAJE et en évaluer les résultats avant de se prononcer sur sa pertinence et sur les modalités de mise en œuvre.

Recommandation n°5 En cas d'évaluation positive des résultats de ces expérimentations, transférer à l'ensemble des CAF, et de manière identique sur tout le territoire national, l'ensemble des compétences en matière d'EAJE.

3.2.4 Un transfert de missions aux CAF devrait être l'occasion de revoir certains aspects de la procédure d'autorisation et de surveillance des EAJE

3.2.4.1 Il ne serait pas pertinent de maintenir une dualité de régime selon le statut du gestionnaire public ou privé

Dès lors que l'autorisation n'est plus donnée par une collectivité territoriale, il ne paraît plus pertinent de maintenir deux régimes distincts pour l'ouverture des EAJE, selon leur statut public ou privé. La dualité actuelle est fondée sur l'application de la règle constitutionnelle d'indépendance de chaque collectivité territoriale à l'égard des autres. En l'espèce, les communes sollicitent donc un simple avis du département.

Dans la perspective d'un transfert des compétences relatives aux modes de garde collectifs vers les CAF, un seul régime d'instruction et d'autorisation pour tous les gestionnaires devrait s'imposer, le but de cette procédure étant d'offrir un seuil d'exigences et des garanties identiques à tous les parents dont les enfants sont accueillis en EAJE.

3.2.4.2 Les EAJE devraient s'engager dans une démarche d'évaluation interne

Sauf pour les établissements bénéficiant d'un financement de la branche Famille, les EAJE n'ont aucun compte à rendre sur leur mode de fonctionnement, les éventuels contrôles ne visant qu'à s'assurer du respect des obligations réglementaires. Aucune démarche qualité n'est imposée aux EAJE bien qu'ils puissent accueillir de très jeunes enfants (moins de 3 mois).

La simplification des formalités d'autorisation des EAJE devrait s'accompagner de l'obligation de mettre en place une démarche d'autoévaluation (ou évaluation interne). Il s'agit pour chaque EAJE de s'interroger régulièrement sur ses pratiques et de s'engager dans une démarche d'amélioration continue de la qualité pour le bien-être et la sécurité des jeunes enfants. L'évaluation interne est un outil de management au service du projet d'établissement.

Une telle démarche, qui ne nécessite aucune intervention d'évaluateur externe, ne requiert que du temps de réflexion et d'échange collectif au sein des équipes. Ce temps supplémentaire, qui ne représente que quelques heures par an, pourrait être utilement financé par les CAF.

3.2.4.3 Un transfert du mode d'accueil collectif est-il pertinent sans transfert de l'accueil individuel

La mission s'interroge sur l'opportunité de transférer les missions relatives au mode d'accueil collectif sans transférer celles relatives au mode d'accueil individuel.

Une telle mesure n'apporterait qu'un gain d'effectifs limité pour les services départementaux (6 ETP en moyenne) et ne permettrait pas de développer un pilotage global de l'offre d'accueil des jeunes enfants.

Un des défauts du système actuel porte sur l'absence de régulation de l'offre, ce qui autorise sur certains territoires le développement d'une offre très abondante, pas toujours accessible financièrement aux populations les plus modestes, qui compromet l'équilibre économique de l'ensemble des acteurs (EAJE et assistants maternels) et qui focalise l'attention des services de PMI sur l'instruction des dossiers d'ouverture au détriment de la surveillance et du contrôle.

A contrario, certains territoires ne disposent pas d'une offre diversifiée et suffisante pour répondre aux besoins des parents.

Ce contexte ne doit pas être ignoré au moment d'opérer des choix structurants suscités par la volonté de réduire le temps de travail consacré aux modes d'accueil des jeunes enfants par les PMI.

3.3 Un transfert de compétence des agréments d'assistants maternels vers les CAF serait envisageable à moyen terme, sous réserve d'en préciser le périmètre, les conditions et les limites

Les interlocuteurs rencontrés par la mission conçoivent qu'un transfert de la compétence EAJE des conseils départementaux vers les CAF soit étudié. En revanche, très peu d'entre eux le conçoivent spontanément pour les assistants maternels.

Certes, le rapport de la députée Michèle Peyron souligne très bien l'intérêt d'un tel transfert pour alléger vraiment les tâches des services de la PMI. Les personnels des services de PMI estiment ne pas être en mesure de bien réaliser toutes les dimensions de leurs missions envers les assistants maternels. Certains départements ont commencé à réorganiser leurs modalités de travail concernant les assistants maternels (cf point 1.2 précédemment). Enfin, des interlocuteurs de la mission s'interrogent sur les modalités, voire le principe d'un agrément donné par une autorité publique au regard d'un contrat de droit privé entre des parents et un travailleur indépendant à son domicile.

Mais le sujet posé est souvent trop éloigné des préoccupations actuelles des acteurs du secteur de la petite enfance. Il n'a pas donné lieu à des travaux documentés. Des arguments de principe guident

souvent les réponses sollicitées ou, à l'inverse, des arguments pragmatiques liés à une situation présente non susceptible d'évoluer.

Cependant, il est souhaitable d'explorer cette hypothèse d'un transfert pour laquelle des arguments favorables existent, en dépit de l'ampleur des difficultés concrètes qu'il soulèverait et des réticences, voire des oppositions qu'il susciterait.

Au-delà de l'hypothèse d'un transfert avec maintien en l'état du système d'agrément tel qu'il existe aujourd'hui, la mission propose également un scénario qui vise à simplifier le contenu de l'agrément en s'appuyant sur une professionnalisation des assistants maternels et une certification des lieux d'accueil.

La mission insiste sur le caractère exploratoire de son travail pour les raisons qu'elle vient de mentionner car, à sa connaissance, un tel transfert n'a jamais été étudié de manière opérationnelle.

3.3.1 Un transfert de la compétence d'agrément serait possible, mais il n'est pas envisageable à l'horizon de la présente COG de la CNAF

S'il existe des facteurs qui rendraient possible pour certains d'entre eux, souhaitables pour d'autres, le transfert de la compétence d'agrément des assistants maternels vers les CAF, il est manifeste que les conditions ne sont pas réunies actuellement et ne pourraient pas l'être à l'horizon de la fin de la COG de la CNAF, c'est-à-dire en 2022.

3.3.1.1 Des facteurs plaident pour un transfert

Certains facteurs sont propres à l'implication de la branche famille dans le secteur de la petite enfance et d'autres lui sont extérieurs.

Les CAF sont déjà impliquées, à plusieurs titres, dans le domaine tant des EAJE que des assistants maternels. Leur implication est plus marquée pour les premiers, au point qu'un transfert à court terme des compétences relevant des conseils départementaux est envisageable (cf point 3.2). Pour les assistants maternels, la CNAF et le réseau des CAF interviennent à des titres très divers.

Les CAF pilotent les RAM et en sont les principaux financeurs. De même, elles viennent souvent en appui de l'élaboration des projets de MAM, en particulier dans leur dimension collective. Elles sont concernées par les projets et le fonctionnement courant des crèches familiales qui emploient des assistants maternels.

La branche famille est le premier financeur du mode d'accueil individuel, via le CMG. Elle peut soutenir des initiatives les concernant dans les conventions territoriales globales. Des partenariats sont noués avec Pôle emploi et Pajemploi, un service des URSAFF⁶⁶. Le site de la CNAF « monenfant.fr »⁶⁷ est un outil d'information destiné à accompagner les parents dans leur vie de parent, notamment pendant la période de la petite enfance. Il offre aussi trois services en ligne :

⁶⁶ pajemploi est un site de service des URSAFF pour faciliter et réaliser les démarches des parents employeurs et celles des assistants maternels agréés et des personnes gardant des enfants, en matière de contrat de travail, de rémunération, de cotisations, de bulletin de salaire... Il s'agit également d'un site d'information.

⁶⁷ monenfant.fr est un site de la CNAF, principalement à vocation informative vers les parents autour de quatre thématiques : devenir parent, élever son enfant, accompagner son adolescent, des changements dans la famille. Il offre cependant trois services en ligne : rechercher un mode d'accueil (assistant maternel, crèche, maison d'assistants maternels, proximité souhaitée), simulation du coût d'une place en crèche et aides, questions sur les modes d'accueil.

rechercher un mode d'accueil individuel ou collectif, simuler le coût d'une place en crèche et aides, poser des questions sur les modes d'accueil.

Cependant, l'exhaustivité et la fiabilité des données fournies aux CAF sont insuffisantes. Environ 70% des assistants maternels renseignent leurs disponibilités d'accueil sur « monenfant.fr ». Localement, les conseils départementaux doivent fournir aux CAF un fichier sur les assistants maternels pour alimenter « monenfant.fr ». Selon une enquête de la CNAF menée en septembre 2019 auprès de son réseau, seules 45 caisses reçoivent des fichiers exhaustifs et ne nécessitant pas d'être retravaillés. Par ailleurs, depuis le 14 août 2019, un formulaire de contact est à disposition sur « monenfant.fr ». Du 14 au 31 août, 126 demandes de rectifications ont été formulées par des assistants maternels (arrêt d'activité, erreurs ou absence de demandes de modification d'adresse courriel, de numéro de téléphone...).

Les CAF sont également très impliquées dans l'élaboration des schémas départementaux des services aux familles qui concernent, en particulier, les modes d'accueil collectifs mais aussi individuels.

En cas de transfert de la compétence EAJE aux CAF, ne serait-il pas cohérent de prévoir en même temps, ou peu après, celui de la compétence assistants maternels, au titre d'une compétence unique sur les modes d'accueil ?

Pour autant, la mission souligne que d'autres arguments ne plaident pas en faveur de ce transfert car des obstacles importants devraient être levés et des travaux opérationnels de faisabilité seraient à mener (cf point 3.3.2 et 3.3.3.2).

Mais surtout, les modalités d'exercice des compétences métier sur le secteur des EAJE sont et resteraient très différentes de celles relatives aux assistants maternels. La description des tâches pour chacune de ces catégories d'accueil présentée en première partie de ce rapport l'illustre : les manières d'instruire les demandes, de suivre, d'accompagner, de contrôler et de travailler avec les professionnels concernés sont très différentes. Quantitativement, l'ampleur des tâches est très supérieure pour les assistants maternels du fait de leur nombre. Enfin, actuellement, leurs procédures d'agrément ne concernent pas du tout les CAF, alors que celles-ci sont déjà très mobilisées vis-à-vis des EAJE (cf point 2.3).

Les arguments de cohérence du pilotage du secteur de la petite enfance doivent être pris en compte. Ils n'entraînent pas qu'ils doivent impliquer mécaniquement le transfert dans le même temps du domaine des EAJE et celui des assistants maternels, compte tenu des grandes différences affectant ces deux domaines et leurs modalités de travail.

La mission estime qu'aucun autre acteur public que le réseau des CAF ne pourrait utilement être investi de cette mission. Seule l'hypothèse des communes et les intercommunalités pourrait être envisagée. Elles sont déjà impliquées pour la petite enfance, elles peuvent gérer en régie ou par délégation des EAJE et elles sont très sollicitées par les parents en matière de modes de garde et d'activités.

Mais les différences d'appréciation pour les autorisations et les agréments, si souvent regrettées et dénoncées par les interlocuteurs de la mission, s'en trouveraient néanmoins exacerbées. L'expertise requise pour les autorisations et les agréments nécessite une mutualisation des compétences qu'il paraît souhaitable de maintenir à un niveau départemental (à l'exception, à législation constante, du transfert des compétences sanitaires et sociales à une métropole, comme c'est le cas pour la Métropole du Grand Lyon).

L'existence d'un référentiel national pour les assistants maternels, inscrit dans le code de l'action sociale et de la famille (cf point 1.1.1) et les premiers exemples d'externalisation des visites

d'agrément fondées sur ce référentiel illustrent que de nouvelles modalités sont possibles. Un nouvel entrant comme le réseau des CAF aurait tout intérêt à adopter de telles modalités pour des raisons d'efficacité, en cohérence avec celles envisagées pour les EAJE.

Enfin, si l'argument de la cohérence de confier la régulation de l'accueil collectif et individuel de la petite enfance à une seule autorité ne suffit pas, en revanche celui de l'importance du temps libéré pour les services de PMI est essentiel. Comme indiqué précédemment, c'est bien le transfert de la compétence relative aux assistants maternels qui dégagerait le plus de ressources humaines des services des PMI pour d'autres tâches, et non celle sur les EAJE. Mais un tel transfert suppose que des conditions soient réunies.

3.3.1.2 Les conditions d'un transfert ne sont pas réunies actuellement

La direction générale de la CNAF estime, à juste titre, que le réseau des caisses n'est pas du tout prêt à un tel transfert. Elle n'en réfute cependant pas la possibilité à terme, c'est-à-dire au moins après la présente COG et en disposant des moyens humains pour l'assumer, tant quantitatifs qu'en compétence métier. Aujourd'hui, les CAF ne disposent d'aucune compétence métier pour un tel travail qui mobilise des infirmières-puéricultrices, des auxiliaires de puériculture et des éducateurs de jeune enfant. La CNAF concevrait ce transfert dans l'esprit de ce qu'elle pourrait faire pour les EAJE : externalisation, mutualisation de compétences, numérisation, articulation avec les services de PMI pour certains aspects et responsabilité pleine et entière.

La mission souligne pour sa part qu'une telle décision nécessiterait préalablement des travaux préparatoires opérationnels. En effet, il n'y aurait aucun intérêt à imaginer un nouveau système reposant sur des effectifs aussi importants que ceux que les conseils départementaux doivent mobiliser pour les processus d'agrément. Ce d'autant plus que la logique du rapport de la députée Michèle Peyron est de maintenir les ressources humaines consacrées aux autorisations et aux agréments dans les services de PMI, nonobstant les questions juridiques liées à un tel transfert.

En revanche, les CAF devraient acquérir de nouvelles compétences métiers, qui sont différentes de celles liées au traitement de l'accueil collectif. Le secteur des assistants maternels renvoie à des milliers de situations individuelles requérant des appréciations personnalisées. Le droit actuel prévoit l'organisation d'une information préalable vers les personnes intéressées par cette activité. Pour ce faire, les CAF pourraient s'appuyer sur le réseau des RAM.

Le domaine des assistants maternels comprend des questions de formation, de suivi et de contrôle, d'informations préoccupantes voire de signalements, de contentieux et de relations avec les représentants des assistants maternels. Ces différentes dimensions devraient être bien prises en compte par les CAF afin de déterminer des modalités adaptées de leur entrée dans ce nouveau métier pour elles.

Les CAF devraient aussi réfléchir sur leur organisation territoriale pour l'exercice de cette nouvelle compétence. En effet, il est manifeste qu'un des atouts majeurs des Départements réside dans le maillage du territoire qu'ils assurent avec des équipes de proximité traitant de différents champs de leurs compétences. Ce maillage est une source de connaissance des acteurs de terrain, des problèmes et des solutions possibles et souvent de pluridisciplinarité. C'est le cas, en théorie, des équipes de PMI, en dépit de leurs difficultés qui renvoient au rapport de la députée Michèle Peyron.

Enfin, il ne faut pas négliger l'argument de la cohérence du bloc de compétences dévolues par le législateur aux services de PMI. Via les agréments des assistants maternels pour un nombre d'enfants donné, ce sont autant de jeunes enfants qui à ce titre entrent dans le champ d'une protection maternelle- certes complémentaire- et infantile. Il s'agit donc d'un levier de la politique publique

« petite enfance » confiée aux départements, dont la mission, à la suite de différents rapports, a pu constater les forces et les faiblesses, en particulier pour le suivi et l'accompagnement. En cas de transfert, cette dimension devrait être considérée.

Un transfert vers les CAF susciterait des freins et des oppositions, souvent ambivalentes, de la part des professionnels des services de PMI.

Quant aux conseils départementaux, l'ADF n'envisage pas du tout un tel transfert actuellement, à la différence du domaine des EAJE. Il s'agit soit d'un impensé, soit d'une opposition sans ambiguïté liée à la cohérence de l'action sanitaire et sociale des départements pour la petite enfance.

Ces difficultés, ces freins et ces oppositions n'empêchent cependant pas de poser les premiers jalons d'un travail sur le périmètre d'un tel transfert et les conditions requises à réunir, au regard des enjeux qu'il représente pour libérer du temps au sein des services de PMI.

3.3.2 En cas de transfert, les travaux préalables devraient porter sur son périmètre et ses conditions

Deux hypothèses de champ du transfert sont envisageables pour la mission : l'une avec la poursuite et le développement d'une compétence accompagnement des assistants maternels par les services de PMI et l'autre avec les CAF en responsabilité pleine et entière. Ensuite, les principales conditions de leur faisabilité seront examinées.

3.3.2.1 Deux hypothèses du champ d'un transfert sont envisageables

La **première hypothèse** serait celle d'un transfert aux CAF des missions d'information préalable, d'agrément, de suivi, de contrôle et de gestion des procédures, jusqu'à celles de la commission départementale paritaire consultative et des contentieux. Les services de PMI, eux, se recentreraient sur l'accompagnement des assistants maternels. Ils conserveraient le pilotage des formations qui accompagnent l'entrée dans la profession, son maintien et les éventuelles évolutions d'activité.

Ce schéma repose sur l'intérêt de développer, via les services de PMI, une vraie politique d'accompagnement avec un acteur bien identifié chargé de cette mission, libéré des tâches obligatoires chronophages et disposant des personnels dont c'est le métier. Il suppose de considérer que le secteur des assistants maternels est un levier, parmi d'autres, d'une politique de la protection maternelle et infantile dont l'efficacité mérite d'être renforcée, y compris au regard des objectifs comme la lutte contre la pauvreté et pour la protection de l'enfance.

Cette nouvelle répartition des rôles revient en fait à demander aux services de PMI de mieux faire ce qu'ils n'ont pas suffisamment le temps de faire aujourd'hui. On pourrait en attendre qu'une des ambiguïtés des missions des services de PMI soient levées : en effet, les assistants maternels les perçoivent essentiellement et souvent, comme l'autorité de contrôle qu'ils n'osent pas solliciter, même pour un conseil. Il conviendrait également que les services de PMI investissent le levier des relais d'assistants maternels (RAM), afin de s'appuyer sur lui pour des actions d'accompagnement, en particulier collectives.

Dans ce schéma, la compétence générale des services de PMI demeure également, sur saisine des CAF ou saisine directe, pour le traitement des informations préoccupantes, susceptibles de mobiliser leurs compétences para-médicales et médicales.

Pour les CAF, les tâches d'agrément initial, de modification des conditions (par exemple des capacités d'accueil ou en cas de déménagement) et de renouvellement qui leur seraient confiées peuvent être

largement sous traitées. Un travail de plus grande cohérence et harmonisation des décisions peut être mené par le pilotage national du réseau des CAF. Elles sont rodées aux tâches de gestion et savent améliorer l'efficacité de leurs processus.⁶⁸

Néanmoins, ce schéma suscite deux interrogations.

La loi devrait être modifiée pour confier aux CAF leurs nouvelles missions et celle de l'accompagnement aux services de la PMI. En revanche, la loi n'empêcherait pas que des conseils départementaux arbitrent, par contrainte, l'affectation de leurs ressources humaines en faveur d'autres missions relevant ou non de la PMI. Lors de ses déplacements, la mission a perçu le poids croissant des tâches mobilisant, notamment, les services de PMI : parentalité, familles monoparentales, mineurs non accompagnés, protection de l'enfance, contribution à la recherche de solutions pour des situations complexes ...

Il serait aussi objecté que des services ne pratiquant plus le cœur du métier de l'agrément qui met en face à face, l'agent de la PMI et l'assistant maternel sur le lieu de son domicile, perdraient une part de leur connaissance en proximité du milieu. Cet argument est déjà utilisé par celles et ceux qui critiquent le recours à l'externalisation. La mission a constaté qu'un tel recours est possible, dans le contexte du maintien de la décision et de l'animation des dispositifs relatifs aux assistants maternels par les services de PMI des départements. Dans l'hypothèse d'un transfert de la responsabilité agrément aux CAF, un travail spécifique sur les attentes et les modalités de l'accompagnement serait à mener au sein des services de PMI, en relation avec les CAF afin de bien distinguer l'accompagnement, du suivi et du contrôle.

La **seconde hypothèse** serait celle d'une logique de transfert de tout le bloc de compétence du domaine des assistants maternels vers la branche famille, y compris de celui de l'accompagnement et de la formation des assistants maternels. Les départements mobiliseraient leurs compétences générales sur la santé et le social au titre de la protection maternelle et infantile au bénéfice des assistants maternels et des enfants qu'ils accueillent, au même titre que pour les autres enfants et leurs familles. Le traitement des informations préoccupantes demeure, lui, de la compétence des services de PMI.

Ce schéma a l'avantage de la clarification des rôles. Il a plusieurs inconvénients : laisser les CAF seules en responsabilité, sans l'expérience de l'agrément, risquer de tomber dans les travers d'un système où l'autorité chargée de la décision l'est aussi de l'accompagnement et où les tâches d'accompagnement ne sont pas la priorité par rapport à l'agrément.

Ces hypothèses devraient être travaillées de manière opérationnelle afin d'étayer les choix. Les conditions requises pour un transfert vers les CAF doivent aussi être examinées.

3.3.2.2 Un transfert vers les CAF requiert d'en préciser les principales conditions

Comme pour les EAJE, un transfert de la compétence d'agrément vers les CAF devrait être envisagé avec de nouvelles modalités. En effet, on imagine mal, et ce serait peu efficace, que les CAF puissent recruter autant d'infirmières puéricultrices, d'auxiliaires de puériculture, d'éducateurs de jeunes enfants, voire de médecins que les services de PMI consacrent au domaine des assistants maternels.

Un tel transfert nécessiterait, comme pour les EAJE, la mise en place d'un groupe projet CNAF-CAF chargé d'examiner ses différentes dimensions : processus, compétences requises, modalités

⁶⁸ Pour les conditions requises, voir le point suivant 3.3.2.2

d'organisation et de fonctionnement de cette nouvelle responsabilité, recours à l'externalisation, dimensions budgétaires, juridiques, ressources humaines, système d'information, animation du réseau des CAF, relations avec les parties prenantes...

A législation constante, le recours à l'externalisation pour l'évaluation des demandes d'agrément, leurs modifications et leurs renouvellements s'imposerait. L'élaboration du cahier des charges type pour les appels d'offre devrait logiquement mobiliser la CNAF, avec l'appui de représentants des CAF. Un travail s'inspirant des trames d'entretien existantes des services de PMI pour les évaluations serait à mener. Des documents à l'usage des assistants maternels et des agents des CAF seraient à concevoir, en partant des nombreux documents élaborés par les conseils départementaux. Une réflexion déterminante sur l'importance donnée à la numérisation des tâches et documents serait indispensable.

Il est probable qu'une montée en charge progressive serait à envisager. En effet les expériences des Vosges, du Morbihan ou du Nord attestent que les organismes susceptibles de répondre à des appels d'offre sont très peu nombreux. La systématisation du recours à des prestataires modifierait certes la donne. Mais le coût d'entrée pour des prestataires sur de telles missions nouvelles est bien réel. Il est possible qu'à l'échelle de certains départements des appels d'offre soient déclarés infructueux. Des solutions alternatives, à l'échelle nationale ou de groupements de caisses devraient être conçues. Les modalités et l'échelle géographique de ces appels d'offre devraient donc être bien étudiées.

Le recours à un prestataire externe nécessiterait de mettre en place les trois fonctions suivantes au sein des CAF : une fonction de pilotage du domaine des assistants maternels, une fonction de gestion des procédures et une fonction métier.

La **fonction de pilotage** serait à préciser, mais elle serait assez classique avec des évolutions selon qu'il s'agirait de la phase de préfiguration, de déploiement et d'ajustements, puis de rythme de croisière. Elle devrait privilégier certains aspects : le déploiement de l'appel d'offre pour retenir un prestataire, la qualité des évaluations produites par le prestataire, l'animation des relations avec celui-ci, la sécurisation des processus au regard des règles de l'agrément qui font grief. Une personne, avec une petite équipe si nécessaire, disposant d'une compétence en conduite de projet et du changement serait désignée comme chef de projet, avant que le dispositif n'entre dans son rythme de croisière.

La **fonction de gestion des procédures** serait à organiser, avec une responsabilité bien établie. La première question à étudier serait celle de l'échelle territoriale de cette fonction : une seule équipe à vocation départementale, plusieurs selon la taille et les caractéristiques des départements ? Si la dématérialisation de certains aspects comme, par exemple, le dépôt de demandes de dossier sur un portail numérique avec des facultés d'accompagnement propre au portail peut être envisagée, la possibilité pour les assistants maternels de rencontrer physiquement les services de la CAF chargés de leurs dossiers devrait être étudiée. Les CAF devraient être très vigilantes dans leurs manières de procéder, s'agissant d'une activité nouvelle pour elles et ne relevant pas d'une gestion de droits à prestation.

En revanche, comme actuellement, il est manifeste que des fonctions, comme la gestion des CCPD, des pré-contentieux et des contentieux devraient relever du siège de la CAF. La CNAF fournirait son assistance juridique et assurerait progressivement la cohérence des pratiques et des décisions. Le calibrage de cette fonction de gestion des procédures serait à réaliser département par département, en fonction de l'organisation des tâches qui seraient certainement différentes selon les catégories de caisses. Elle serait composée en majorité de personnels administratifs.

La **fonction métier** serait la principale nouveauté pour des CAF, rompues par ailleurs au pilotage et à la gestion de procédures. Le recours à un prestataire exige en effet de mettre en place une compétence métier en interne.

Cette fonction aurait pour mission de garantir la qualité des prestations d'évaluation, d'être l'interlocuteur du prestataire, d'animer le dispositif, d'en percevoir les forces et les faiblesses, de faire face aux situations particulières ou imprévues, d'être le correspondant des services de PMI et de travailler avec eux selon le champ qui aurait été retenu (cf point 3.3.2.1), d'être l'interlocuteur des représentants des assistants maternels. Elle serait aussi chargée de préparer les décisions, avec l'appui par exemple d'une commission technique de l'agrément. Sa composition serait à étudier, dont la question d'associer ou non un représentant des services de la PMI.

Cette fonction métier, organisée au sein d'une équipe, serait également en charge du suivi et du contrôle des assistants maternels. Cette équipe pourrait, selon le schéma retenu, bénéficier d'un concours des services de la PMI, tout comme pour les séances d'information préalables au dépôt des demandes d'agrément et pour les formations des assistants maternels. Il conviendrait également d'examiner l'opportunité de mutualiser cette fonction avec des compétences utiles pour le domaine des EAJE.

Les ressources humaines disponibles au sein du réseau des CAF permettraient, nonobstant le sujet de leur quantification et de leur financement, de constituer les équipes nécessaires pour les fonctions de pilotage et de gestion, mais pas celles de la fonction métier.

La mission a constaté l'importance, vis-à-vis des assistants maternels, de la légitimité des agents auxquels ils ont affaire, mais aussi vis-à-vis des prestataires. Dès lors, il serait nécessaire que les CAF recrutent des compétences d'infirmière-puéricultrice, d'auxiliaire de puériculture et d'éducateur de jeune enfant. Le calibrage de ces équipes dépendrait du champ des compétences transférées, des organisations et des fonctionnements retenus, et des situations départementales.

Comme pour les EAJE (cf point 3.2.3.2), la CNAF devrait procéder à une évaluation en nombre d'ETP et en qualification professionnelle requise pour ces trois fonctions.

La mission recommande que des travaux sur la faisabilité opérationnelle d'un tel transfert soient lancés au cours de la présente COG afin de pouvoir, si ce choix était retenu, ensuite l'expérimenter avant son éventuelle généralisation après évaluation (voir ci-dessous recommandation n° 8). Bien évidemment, l'opposition affichée de l'ADF à l'idée même de transfert nécessiterait l'ouverture de négociations.

La mission a exploré l'hypothèse d'un transfert vers le réseau des CAF en restant dans l'esprit et la lettre de l'agrément des assistants maternels. Une autre hypothèse serait de transférer cette compétence en révisant les modalités de l'agrément.

3.3.3 Le transfert de compétences pourrait être accompagné d'une simplification de l'agrément, proche de celle adoptée pour les EAJE

Le sens de ce dernier scénario serait de privilégier, pour l'agrément, la reconnaissance de la formation acquise et de s'appuyer sur un tiers certificateur pour la conformité des locaux d'accueil.

Il pourrait alors être envisagé de dissocier les deux dimensions du référentiel de l'agrément prévu en annexe 4-8 du CASF (cf point 1.1.1), c'est-à-dire les capacités et les compétences pour l'exercice de la profession d'assistant maternel d'une part et les conditions matérielles d'accueil et de sécurité d'autre part.

Les capacités et compétences seraient considérées comme acquises à l'issue de la formation initiale. Dans cette perspective, cette formation pourrait être à nouveau densifiée ou complétée par une période de stage, par exemple dans un EAJE ou auprès d'assistants maternels maîtres de stage. Il conviendrait également que l'arrêté prévu à l'article 421-21 du CASF soit pris afin que, lors de la demande de renouvellement, l'assistant maternel puisse attester être engagé dans un démarche d'amélioration continue de sa pratique professionnelle. Une formation diplômante pourrait être requise.

Les exigences relatives à la vérification de l'aptitude médicale et au casier judiciaire seraient bien évidemment maintenues.

Les conditions matérielles d'accueil et de sécurité, elles, pourraient faire l'objet d'une vérification par un tiers certificateur.

Cette autre manière d'agrèer serait plus économe en moyens humains et probablement moins coûteuse, en réduisant le champ concerné par les visites à domicile. Elle repose, comme pour les EAJE, sur une logique de qualification du personnel et de conformité des locaux.

Dans un tel schéma, des contrôles pourraient être effectués périodiquement ainsi qu'en fonction de signalements ou d'informations préoccupantes, soit par les CAF, soit par les PMI au regard de leurs compétences générales de protection. La sanction possible, indépendamment de sanctions suite à des dépôts de plaintes, serait la réduction de la capacité d'accueil, l'obligation de procéder à des adaptations du domicile, la suspension ou le retrait de l'agrément, comme cela se pratique déjà.

Ce schéma permettrait d'alléger les tâches relatives aux modes de garde en harmonisant les règles entre EAJE et assistants maternels, les compétences étant réputées acquises par une formation et les conditions matérielles d'accueil étant vérifiées par un organisme de certification.

Ce scénario permettrait de transférer plus facilement aux CAF la totalité des compétences relatives aux modes de garde. Il revient à alléger les charges tout en maintenant des exigences de qualité de prise en charge.

Il imposerait, cependant, une contrainte nouvelle aux futurs assistants maternels s'il allait de pair avec une exigence de qualification accrue. Cette exigence supposerait que le métier d'assistant maternel ne soit plus considéré comme une activité temporaire et aléatoire, mais comme une réelle voie professionnelle, avec des passerelles possibles vers d'autres activités. Ces aspects devraient être bien étudiés dans le contexte de réduction constatée et attendue du nombre d'assistants maternels.

Tout comme il serait alors nécessaire de reposer la question de donner une valeur opposable au schéma départemental afin de ne pas autoriser l'ouverture de nouvelles places collectives ou individuelles sur les territoires déjà pourvus. Les CAF auraient alors un rôle de régulation pour orienter les créations de places sur les territoires déficitaires et favoriser la pérennité des structures individuelles et collectives déjà installées.

Ce scénario exigerait cependant que les CAF s'organisent pour assumer les trois fonctions décrites précédemment : une fonction de pilotage, une fonction de gestion et une fonction métier. La taille de cette dernière pourrait certainement être plus réduite qu'avec le maintien des modes d'agrément actuels. La place des RAM serait à renforcer afin qu'ils jouent un vrai rôle d'accompagnement renforcé des assistants maternels compte tenu de la fin des visites à domicile hors certification des locaux.

Quels que soient les scénarios qui seraient envisagés, c'est-à-dire en conservant les procédures actuelles de l'agrément ou en les simplifiant, une phase d'expertise préalable s'avèrerait nécessaire. La mission recommande de procéder en plusieurs temps :

- mener un travail technique associant le ministère chargé des affaires sociales (DGCS et DSS) et la CNAF afin d'expertiser le champ d'un transfert vers les CAF, les principales modalités et conditions dans les deux cas de figure : avec les procédures actuelles et en les simplifiant ;
- sur la base de ces différentes hypothèses ou de certaines d'entre elles, engager une discussion avec les Départements et les représentants des assistants maternels notamment ;
- ensuite, prévoir les modalités d'expérimentation, dont celle de son cadre juridique, en particulier si les procédures d'agrément devaient être simplifiées.

Il serait envisageable d'engager le premier temps de l'expertise avec l'appui de Départements qui seraient intéressés par un transfert de leur compétence vers la CAF. En tout état de cause, le lancement des travaux techniques nationaux n'empêcherait pas d'ouvrir les discussions avec les Départements et les parties prenantes.

Le calendrier de ce phasage pourrait être flexible, selon la volonté des pouvoirs publics. La mission estime que le premier temps pourrait difficilement être inférieur à une année, pendant laquelle la préparation des modalités d'expérimentation pourrait également être engagée.

Pour sa part, la mission recommande que la priorité soit donnée, en tout état de cause, à des expérimentations du transfert de la compétence portant sur les EAJE avant d'engager celles sur les assistants maternels.

Recommandation n°6 Expertiser de manière opérationnelle le transfert de la compétence d'agrément des assistants maternels vers les CAF et ses principales conditions de faisabilité, à législation identique de l'agrément d'une part ou en simplifiant l'agrément d'autre part.

Recommandation n°7 En cas de faisabilité du transfert, ouvrir des discussions avec les Départements et prévoir les modalités d'expérimentation d'un transfert de la compétence d'agrément des assistants maternels.

Conclusion

L'année 2020 devrait pouvoir être mise à profit pour :

- engager l'expérimentation du transfert des missions relatives aux EAJE vers les CAF, dans les départements volontaires ;
- engager les études préparatoires à un éventuel transfert aux CAF des missions relatives aux assistants maternels.

Les analyses et recommandations du rapport reposent sur :

- L'absence de réduction des effectifs des services de PMI par les Départements, dans le but de renforcer les actions menées dans leur domaine de compétence ; la mission souligne la nécessité de négocier avec les Départements les conditions de ce renforcement ;
- Le maintien des dotations que l'Etat leur attribue à ce titre ; l'absence d'obstacle juridique devra être confirmée au regard de l'article 72-2 de la Constitution.

A défaut de transfert des compétences des PMI vers les CAF, les pistes d'externalisation et d'optimisation des ressources humaines proposées par la mission pourraient être utilement mises en œuvre à l'initiative des Départements.

Christian DUBOSQ

Thierry LECONTE

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ
SECRETARIAT D'ÉTAT AUPRÈS DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

La Ministre

Paris, le 1.5.2019

Note

A l'attention de Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Mission d'expertise sur l'opportunité et la méthode éventuelle de transfert des missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant aujourd'hui remplies par les services de la Protection Maternelle et Infantile (PMI).

Dans son rapport « *Pour sauver la PMI, agissons maintenant !* » (Mars 2019), rédigé à la demande du Premier Ministre avec le concours de l'IGAS, Madame la députée Michèle Peyron dresse le constat d'une « crise majeure de la protection maternelle et infantile dans notre pays ». Elle souligne en particulier comment les missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant mobilisent des moyens que les services de PMI ne peuvent consacrer aux missions de prévention et de promotion de la santé.

Afin de permettre aux services de PMI de se recentrer sur leurs missions de santé de proximité, de réduction des inégalités en santé et de soutien à la parentalité, et de redéployer sur ces missions les 20% à 30 % de leurs effectifs (2000 à 3000 ETP) aujourd'hui occupés aux modes d'accueil du jeune enfant, Madame Peyron recommande, dans le cadre d'un plan national PMI 2019-2022, d'expérimenter le transfert des missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant vers les CAF, en testant différentes configurations, avec reprise de l'ensemble de la compétence ou seulement sur un champ circonscrit, par exemple sur les seuls établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).

Le rapport de Madame Peyron souligne les difficultés qu'il est nécessaire d'anticiper dans un tel transfert. La conscience de ces difficultés amène Madame Peyron à recommander une phase d'expérimentations préalables et une expertise détaillée sur ce projet.

C'est pourquoi je souhaite confier à l'IGAS une mission d'expertise relative au transfert de tout ou partie des missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant aujourd'hui confiées aux services de la Protection Maternelle et Infantile. La mission explorera prioritairement la piste d'un transfert aux Caisses d'Allocations Familiales mais elle ne s'interdira pas d'étudier la pertinence et la faisabilité d'une reprise de tout ou partie des missions relatives aux modes d'accueil du jeune enfant par d'autres acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

.../...

1° Tout d'abord, je souhaite pouvoir disposer d'une cartographie des missions des PMI relatives aux modes d'accueil du jeune enfant et de leurs articulations avec les autres parties prenantes, en particulier les CAF, les autres collectivités territoriales (communes, métropoles et autres EPCI) et les services déconcentrés de l'Etat (notamment les préfets de département, les DRJSCS et les DDCS/PP, les DIRECCTE et leurs unités départementales, les ARS et leurs délégations départementales). Je souhaite que la mission puisse recueillir des données sur les ressources humaines consacrées à chacune de ces missions.

2° Par ailleurs, le rapport posant la question du périmètre variable d'un département à l'autre des missions des modes d'accueil du jeune enfant à transférer, je souhaite que la mission formule des recommandations sur la possibilité et l'opportunité de :

- Distinguer ce qui a trait aux établissements d'accueil du jeune enfant d'une part, et aux modes d'accueil individuel d'autre part ;
- Distinguer pour chaque mode d'accueil (collectif et individuel) ce qui relève de l'instruction des demandes d'avis, d'autorisation et d'agrément initial d'une part, et ce qui a trait au contrôle en cours d'exercice d'autre part ;
- Distinguer la mission d'accompagnement des professionnels de la petite enfance tant au sein des établissements qu'après des professionnels de l'accueil individuel (assistants maternels et gardes à domicile), en particulier en matière de santé de l'enfant.

Sur chacune de ces questions, je souhaite que la mission puisse évaluer le niveau actuel d'ETP dédiés, le besoin potentiel et l'impact en termes de ressources humaines en cas de transfert, pour les services de PMI et pour les services désignés comme pouvant reprendre ces missions. En particulier, en distinguant plusieurs scénarii et à travers des exemples territorialisés, la mission devra :

- Identifier les compétences à développer au sein de la nouvelle structure compétente et, le cas échéant au sein des PMI ;
- Évaluer le nombre d'ETP nécessaires à l'exécution des missions transférées au sein de la nouvelle structure compétente ;
- Évaluer le nombre d'ETP nécessaires au sein des services de PMI à l'exécution des missions conservées.

3° Enfin, le rapport suggère que le transfert de certaines missions pourrait être corrélé à une simplification des procédures de manière à réduire la charge de travail relative à ces missions. Je souhaite que la mission puisse étudier l'opportunité et les modalités :

- D'un contrôle confié à un tiers-certificateur de la conformité des établissements aux exigences fixées par un référentiel bâtimentaire national ;
- D'une simplification de la procédure d'agrément des assistants maternels, distinguant en particulier la personne et le lieu d'exercice ;
- D'une simplification de la procédure d'avis et d'autorisation des établissements d'accueil du jeune enfant ;
- De l'instauration pour les EAJE d'une obligation d'autoévaluation ou d'évaluations externes, inspirées de celles prévues à l'article L. 312-8 du Code de l'action sociale et des familles.

.../...

Dans l'ensemble de son travail, la mission pourra s'appuyer sur les réflexions menées sur ces différents points par la Direction générale de la cohésion sociale et la Direction de la sécurité sociale ainsi que sur les échanges entre les directions d'administration centrale organisés dans le cadre de la préparation des ordonnances prévues par l'article 50 de la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC). Pour dresser l'état des lieux et évaluer le besoin à couvrir, la mission s'appuiera sur les données disponibles, notamment auprès de la DRESS, et pourra interroger l'ensemble des PMI par une enquête auprès des Conseils départementaux.

La mission pourra également solliciter l'expertise du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, des conseils départementaux, des services et organismes relevant du ministère des solidarités et de la santé, du ministère de l'action et des comptes publics, du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et du ministère de la transition écologique et solidaire, en particulier la CNAF et le réseau des CAF, la CCMISA et le réseau de caisses de MSA, les ARS, les préfectures, la DGCS, la DSS, la DGS, la DGOS, la DREES, la DGCL et la DGALN, et tout autre service qui lui apparaîtra utile de consulter.

Je souhaiterais pouvoir disposer des premières conclusions de la mission (1^o) en juin 2019 et d'un rapport complet (1^o, 2^o et 3^o) en septembre 2019.



Agnès BUZYN

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet du secrétaire d'état chargé de la protection de l'enfance

Aude Muscatelli, directrice de cabinet

Maxime Boidin, conseiller

Rapport « Pour sauver la PMI, agissons maintenant »

Michèle Peyron, députée

Bénédicte Jacquy-Vazquez, Igas

Docteur Pierre Loulergue, Igas

Cécile Poissy, collaboratrice parlementaire

Direction générale de la cohésion sociale

Jean-Philippe Vinqant, directeur général

Jean-François Meira, sous-directeur adjoint de l'enfance et de la famille (SD2)

Pierre-Yves Manchon, chef du bureau des familles et de la parentalité

Direction générale de la santé

Patrick Ambroise, adjoint à la sous-directrice santé des populations et préventions des maladies chroniques

Caroline Bussiere, cheffe du bureau de la santé des populations et des politiques vaccinales

Brigitte Lefevre, chargée de la santé des enfants au sein du bureau de la santé des populations et des politiques vaccinales

Direction de la sécurité sociale

Mathilde Lignot Leloup, directrice

Denis Le Bayon, sous-directeur de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail

Nina Vassilieff, cheffe du bureau des prestations familiales et des aides au logement (2B)

Caroline Lefebvre, adjointe au chef du bureau des prestations familiales et des aides au logement (2B)

Vincent Mirou, adjoint au chef du bureau des relations avec les professions de santé

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

Patrick Aubert, sous-directeur observation de la solidarité

Elise Amar, adjointe à la cheffe du bureau collectivités locales

Délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

Olivier Noblecourt, délégué interministériel

Dorothee Pradines, conseillère

Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)

Vincent Mazauric, directeur général

Frédéric Marinacce, directeur général délégué, chargé des politiques familiales et sociales

Pauline Domingo, directrice du département enfance, jeunesse et parentalité

Frédérique Royon, directrice adjointe de la CAF de Haute Savoie

Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)

François-Emmanuel Blanc, directeur général

Nicolas Bondonneau, directeur général délégué

Anne Gaudin

Assemblée des départements de France (ADF)

Jean-Michel Rapinat, directeur délégué politiques sociales

Association des maires de France (AMF)

Elisabeth Laithier, coprésidente du groupe de travail petite enfance, maire adjoint de Nancy,

Nelly Jacquemot, responsable action sociale culture et sport

Philippine Taniere-Gillard, conseillère technique petite enfance

Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé (ANDASS)

Jean-Paul Raymond, président

Marie-Françoise Bellée Van Thong, Collège des experts de l'ANDASS

Pierre Stecker, directeur enfance famille du département de Seine Saint Denis

Roselyne Masson, cheffe de service de protection maternelle et infantile de Seine Saint Denis

Personnes ressources au sein de l'IGAS

Daniel Lenoir

Fadela Amara

Professionnels de la petite enfance

Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI)

Docteur Cécile Garrigues, coprésidente, médecin de PMI de Meurthe-et-Moselle

Docteur Pierre Suesser, coprésident, Médecin PMI de Seine Saint-Denis

Accompagnés de :

Chantal Argos, éducatrice de jeunes enfants, fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants (FNEJE)

Emmanuelle Lefebvre-Mayer, secrétaire générale, association nationale des puéricultrices(teurs) diplômé(e)s et des étudiants (ANPDE)

Union nationale des associations familiales (UNAF)

Patrick Chrétien, secrétaire général

Jacques Buisson, administrateur

Patricia Humann, coordonnatrice salariée, pôle école petite enfance et jeunesse

Confédération des syndicats d'assistants familiaux et d'assistants maternels (CSAFAM)

Nathalie Dioré, secrétaire confédérale

Syndicat professionnel des assistants maternels et des assistants familiaux (SPAMAF)

Lydia Loisel, secrétaire générale

Fabienne Amorsi, chargée de communication

Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels (UFNAFAAM)

Sandra Onyszko, déléguée générale

Fédération nationale des éducateurs de jeunes enfants (FNEJE)

Julie Marty Pichon, présidente

Fédération française des entreprises de crèches (FFEC)

Elsa Hervy, déléguée générale

Sylvain Forestier, vice-président en charge des relations locales

Thérèse Majnoni d'Intignano, secrétaire générale

Fédération nationale des associations pour la petite enfance (FNAPPE)

Noelle Buton, présidente

Cécile Legrain, vice-présidente

Julie Boitard, membre de la fédération

Association des collectifs enfants parents professionnels (ACEPP)

Philippe Dupuy, directeur du pôle CEPP

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

Marie Lambert-Muyard, conseillère enfance famille jeunesse

Les pro de la petite enfance (média en ligne)

Catherine Lelievre, fondatrice

Déplacement dans les Hauts de Seine

Conseil départemental des Hauts de Seine

Marie Laure Godin, vice-présidente en charge des affaires sociales

Elodie Claire, directrice générale adjointe pôle solidarités

Frédéric Guillaume, chef du service modes d'accueil petite enfance

Hamza Nassera, conseillère technique petite enfance

Anita Le Laouenan, chef de projet interdépartemental petite enfance

Caisse d'allocations familiales (CAF) des Hauts de Seine

Caroline Gugenheim, directrice

Marie Vignes, sous-directrice en charge des partenariats

Représentantes de communes

Myriam de Welle, directrice du service petite enfance, Saint Cloud

Isabelle Thiard Directrice, directrice du service petite enfance, Vanves

Lysiane Douine, chef service PE, Rueil Malmaison

Représentantes d'assistants maternels

Isabelle Lamoureux (exercice à domicile), membre de la commission consultative paritaire départementale (CCPD), co-présidente de l'association des assistantes maternelles pour l'enfance (AMPE)

Hayet Trabelsi (exercice en MAM), UNSA Assmat 92

Représentante d'EAJE

Helsa Hervy, déléguée générale de la fédération française des entreprises de crèches (FFEC)

Représentante de parents

Marie Noelle Papouin-Senne, union départementale des associations familiales (UDAF) des Hauts de Seine

Déplacement dans les Vosges

Conseil départemental des Vosges

Ghislaine Jeandel-Jeanpierre, vice-présidente en charge de l'enfance et de la famille

Véronique Marchal, directrice générale adjointe en charge de la solidarité

Stéphane Martin, directeur enfance famille

Docteur Anne Clémence, responsable du service de protection maternelle et infantile (PMI)

Fabienne Wissembert, éducatrice de jeune enfant, chargée de la coordination avec les prestataires de formation et de visites d'agrément des assistants maternels

Michèle Mayaux, puéricultrice de secteur à Vittel

Dominique Barberon, responsable territoriale enfance famille

Caisse d'allocations familiales (CAF) des Vosges

Marie-Christine Klopp, Directrice

Représentants de communes et intercommunalités

Jean-Claude Moretton, vice-président de la communauté d'agglomération d'Epinal, en charge des politiques sociales et de la petite enfance

Marie-Laure Allain, directrice des crèches de la communauté d'agglomération d'Epinal

Didier Humbert, vice-président de la communauté de commune Les Vosges côté sud-ouest (CCVCSO), chargé des services à la population, et maire de Martigny les Bains

Justine Grandclair, coordinatrice enfance de la CCVCSO

Audrey Martin, responsable d'une halte-garderie itinérante de la CCVCSO

Représentante d'assistants maternels

Jocelyne Valentin, membre de la commission consultative paritaire départementale (CCPD)

Représentants d'EAJE

Isabelle Beurdouche, directrice de la crèche associative Frimousse, Vittel

Alain Thomas, trésorier de la crèche associative Frimousse, Vittel

Association ADAVIE (prestataire titulaire du marché d'externalisation des visites d'agrément des assistants maternels)

Sandrine Behra, chef de service à ADAVIE, gestion administrative du service d'évaluation des assistants maternels

Alexandra Lorin, éducatrice de jeune enfant, évaluatrice

Déplacement dans le Nord

Conseil départemental du Nord

Jean-Pierre Lemoine, directeur général adjoint en charge de la solidarité

Docteur Véronique Leroy, directrice adjointe PMI

Docteur Catherine Demondion, responsable du service prévention – protection infantile –SPPI- de la DA PMI

Anne Vasseur, adjointe technique agrément au SPPI de la DAPMI

Anne Lhomme, chargée de projet accueil petite enfance au SPPI de la DAPMI

Docteur Anne Huc, responsables de pôle PMI Santé de la DT Métropole Lille

Docteur Carinne Lavallée, responsable de pôle PMI Santé à la DT de Métropole Roubaix Tourcoing

Martine Barrez, responsable de l'équipe administrative accueil petite enfance, Pôle PMI Santé de la DT du Valenciennois

Marie Christine Demol, responsable de l'équipe administrative accueil petite enfance, Pôle PMI Santé de la DT de Flandre intérieure

Aurélie Nuttens, puéricultrice, Pôle PMI Santé de la DT du Valenciennois

Isabelle Villette, puéricultrice PMI à l'UTPAS de Cambrai Marcoing, DT de Cambrésis

Caisse d'allocations familiales du Nord

Luc Grard, directeur

Solène CARRE, directeur adjoint en charge de la direction du développement des territoires,

Antoine TONDEUR, attaché de direction

Guillaume HAELTERS, chargé d'animation et d'évaluation des politiques d'action sociale départemental

Représentantes d'assistants maternels

Béatrice Léturgie, membre de la commission consultative paritaire départementale (CCPD)

Maryse De Puydt, membre de la commission consultative paritaire départementale (CCPD)

Représentantes d'EAJE

Sabine Lavoipierre, Association Colline ACEPP

Céline Lecluyse, microcrèche « l'ilot câlins » à Nieppe

Elodie Tillie, microcrèche « l'ilot câlins » à Nieppe

Sophie Lens, directrice du multi accueil de la maison de l'enfant et coordonnatrice petite enfance
CCAS Cambrai

**Groupement IRTS- CRFPE (prestataire titulaire du marché d'externalisation des visites
d'agrément des assistants maternels pour l'Avesnois, le Douaisis et le Valenciennois**

Valérie Savary, responsable formation continue et des appels d'offres

SIGLES UTILISES

ADF	Assemblée des départements de France
AEPE	Accompagnement éducatif petite enfance
AMF	Association des maires de France
ANDAS	Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des départements
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCPD	Commission consultative paritaire départementale
CMG	Complément de libre choix du mode de garde
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CSP	Code de la santé publique
CTG	Convention territoriale globale
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSS	Direction de la sécurité sociale
EAJE	Etablissement d'accueil du jeune enfant
EJE	Educateur de jeunes enfants
EPCI	Etablissement de coopération intercommunale
ESSOC	Loi pour un Etat au service d'une société de confiance
ETP	Equivalent temps plein
FFEC	Fédération française des entreprises de crèches
FNAS	Fonds national d'action sociale
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
MAM	Maison d'accueil maternel
MJCE	Mission juridique du conseil d'Etat
MSA	Mutualité sociale agricole

ONAPE	Observatoire national de la petite enfance
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PIAJE	Plan d'investissement pour l'accueil des jeunes enfants
PMI	Protection maternelle et infantile
PSU	Prestation de service unique
RAM	Relais d'assistants maternels
SDSF	Schéma départemental des services aux familles