



EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL

Conseillers en exercice : 61

Date de Publicité : 26/02/13

Reçu en Préfecture le : 05/03/13
CERTIFIÉ EXACT,

Séance du lundi 25 février 2013
D - 2013/82

Aujourd'hui 25 février 2013, à 15h00,

le Conseil Municipal de la Ville de Bordeaux s'est réuni en l'Hôtel de Ville, dans la salle de ses séances, sous la présidence de

Monsieur Alain JUPPE - Maire

Etaient Présents :

Monsieur Alain JUPPE, Monsieur Hugues MARTIN, Madame Anne BREZILLON, Monsieur Didier CAZABONNE, Madame Brigitte COLLET, Monsieur Stephan DELAUX, Madame Nathalie DELATTRE, Monsieur Dominique DUCASSOU, Madame Sonia DUBOURG-LAVROFF, Monsieur Michel DUCHENE, Madame Véronique FAYET, Monsieur Pierre LOTHAIRE, Madame Muriel PARCELIER, Monsieur Alain MOGA, Madame Arielle PIAZZA, Monsieur Josy REIFFERS, Madame Elizabeth TOUTON, Monsieur Fabien ROBERT, Madame Anne WALRYCK, Madame Laurence DESSERTINE, Monsieur Jean-Charles BRON, Monsieur Jean-Charles PALAU, Madame Alexandra SIARRI, Monsieur Jean-Marc GAUZERE, Monsieur Charles CAZENAVE, Madame Chantal BOURRAGUE, Monsieur Alain DUPOUY, Monsieur Jean-Pierre GUYOMARC'H, Madame Mariette LABORDE, Monsieur Jean-Michel GAUTE, Madame Marie-Françoise LIRE, Monsieur Jean-François BERTHOU, Monsieur Nicolas BRUGERE, Monsieur Maxime SIBE, Monsieur Guy ACCOCEBERRY, Madame Emmanuelle CUNY, Madame Chafika SAILOUD, Monsieur Ludovic BOUSQUET, Monsieur Yohan DAVID, Madame Sarah BROMBERG, Madame Wanda LAURENT, Madame Paola PLANTIER, Mme Laetitia JARTY ROY, Monsieur Jacques RESPAUD, Monsieur Jean-Michel PEREZ, Madame Martine DIEZ, Madame Béatrice DESAIGUES, Madame Emmanuelle AJON, Monsieur Matthieu ROUYEYRE, Monsieur Pierre HURMIC, Madame Marie-Claude NOEL, Monsieur Patrick PAPADATO, Monsieur Vincent MAURIN, Madame Natalie VICTOR-RETALI,

Le groupe socialiste (Mr Respaud, Mr Rouveyre, Mme Diez, Mme Desaignes, Mr Perez, Mme Ajon) quitte la séance à 16h15

Excusés :

Mme Anne-Marie CAZALET, Monsieur Jean-Louis DAVID, Monsieur Joël SOLARI, Madame Ana marie TORRES, Madame Sylvie CAZES, Madame Nicole SAINT ORICE, Madame Constance MOLLAT

Accueil de la petite enfance. Rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des Comptes (CRC). Communication

Madame Brigitte COLLET, Adjoint au Maire, présente le rapport suivant :

Mesdames, Messieurs,

A la demande de la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes ont procédé à une enquête sur la politique d'accueil de la petite enfance dans les communes, à laquelle a participé la Ville de Bordeaux. Cette enquête, conformément au Code des juridictions financières, a fait l'objet d'une procédure contradictoire qui arrive à son terme. La synthèse figurant en tête du rapport facilite la compréhension de l'action menée par la Ville.

L'article L243-5 du Code des juridictions financières prévoit que les CRC arrêtent leurs observations définitives sous la forme d'un rapport d'observations.

Ce même article dispose que ce « rapport d'observations est communiqué par l'exécutif de la collectivité territoriale à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante ; il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donne lieu à un débat ».

Ce rapport confirme le caractère prioritaire qui a été donné par la Ville au développement de sa politique petite enfance et les moyens très importants qui lui ont été consacrés pour accueillir, à l'horizon 2014, 6 000 enfants, tous modes confondus. Cet objectif devrait même être dépassé.

Le nombre des enfants accueillis, compte tenu de l'ampleur de la demande qui nous est adressée, constitue un élément fort de notre démarche. Elle ne saurait cependant se résumer au seul versant quantitatif. L'attention portée aux personnes qui travaillent dans ces structures, très impliquées dans leur environnement professionnel, représente un aspect important de notre action. De même, la recherche d'une qualité permanente de l'accueil à la fois des parents et des enfants, a fait l'objet d'une action innovante avec la collaboration éclairée de l'AFNOR.

La Ville de Bordeaux a entrepris dès le mois de septembre 2010 de se lancer dans une démarche qualité, baptisée Certicrèche, qui devrait donner lieu à certification dans le courant de cette année.

Ainsi, c'est la totalité du rapport de la CRC qui dresse un état des lieux positif de l'action de la Ville sur ce champ des politiques publiques. Nous ne pouvons que nous en réjouir, même si le satisfecit que nous en retirons ne doit pas masquer les progrès que nous devons consentir encore pour répondre en totalité à l'ensemble des attentes des bordelaises et des bordelais.

Au-delà de ce constat global, il est toutefois intéressant de revenir sur plusieurs des points marqués par la CRC pour mettre en lumière les enjeux correspondants.

Le rapport souligne d'abord la qualité des relations existant entre la Ville et ses partenaires que sont la Caf et le Conseil général, matérialisées par une réunion mensuelle destinée à définir le besoin. L'organisation mise en place permet de connaître, par un système de préinscription puis d'inscription répartie, précisément le besoin en termes de place et de localisation. A ce titre, l'offre d'accueil s'élève à Bordeaux à 61 % des enfants de moins de trois ans, contre une moyenne nationale de 43 %, et de 30 % dans les pays de l'OCDE.

Les trois relais assistantes maternelles (RAM) contribuent à la diffusion de l'information nécessaire auprès des familles. Ils accompagnent ainsi la montée en qualité de tous les acteurs de la petite enfance sur la ville, aidés en cela par l'accueil organisé à la Parentèle.

L'offre municipale et associative d'accueil collectif en matière de service public de la petite enfance ne relève pas d'une obligation réglementaire. La Ville y a cependant investi des moyens considérables. Au 30 novembre 2011, 59 % des 5 075 enfants accueillis sur Bordeaux y étaient recensés, avec un effort particulier consacré aux quartiers défavorisés, malgré un taux de présentisme physique des enfants relativement faible. L'explication prévaut en France, précise le rapport, que l'histoire personnelle des familles considérées induit un sentiment de culpabilité à l'égard du fait de confier son enfant à un tiers.

Le rapport confirme aussi que l'obligation fixée par l'article D.214-7 du code de l'action sociale et des familles de réserver 5 % des places à des personnes disposant de faibles revenus est pratiquement doublée à Bordeaux.

Il souligne l'évolution de plus de six points du taux de présentisme physique des enfants entre 2006 et 2011, permettant ainsi de mieux répondre aux attentes des familles, notamment qui ne sollicitent pas un accueil permanent. Le taux de présentisme financier (nombre d'heures payées sur total des heures d'ouverture) a quant à lui progressé de plus de 10 points.

Pour autoriser cette évolution quantitative et qualitative, la Ville a augmenté ses effectifs directement affectés aux différents modes d'accueil de la petite enfance de 10 % entre 2008 et 2011. Le rapport signale aussi en matière de formation des professionnels un « effort... très significatif » de la Ville.

L'ensemble des flux financiers de la Ville en faveur de la petite enfance représente, en 2012, environ 33 M€, alors que les recettes, issues de la Caf et de la participation des familles, stagnent. Le rapport calcule que la Ville a supporté à ce titre environ 15 M€. C'est dire l'importance qu'elle accorde à cette politique. Enfin, l'organisation mise en place par la collectivité évite les écueils, pointés par le ministère de la santé, de doublonnage des demandes des familles.

La CRC souligne également que le coût net d'une place en crèche varie, en 2010, de 6 553 € dans une structure municipale, à 4 403 € dans une structure municipale bénéficiant de la prestation complémentaire de la Caf et à 3 531 € dans une structure associative. La diversité de l'offre disponible à Bordeaux permet donc de compléter l'offre municipale et d'équilibrer les financements qui sont apportés au développement de la politique en faveur de la petite enfance.

Enfin, la Chambre indique que la Ville a, en avance sur la plupart des collectivités locales et dans ce domaine comme dans d'autres, une pratique régulière de l'évaluation des politiques municipales, dans le cadre de sa démarche Glob' inspirée de la LOLF, rejoignant ainsi les préconisations de la Cour des comptes.

La crèche du Grand Parc est, avec 70 places, l'une des deux plus importantes structures en termes de capacité d'accueil. Son fonctionnement global est conforme non seulement à la réglementation, mais aussi aux commentaires positifs portés par la Chambre sur la gestion de la politique petite enfance de la ville. Quelques améliorations sont toutefois recommandées, qui seront mises en œuvre dans les meilleurs délais.

L'encadrement est satisfaisant, comme le taux de diplômés, largement supérieur aux normes édictées par le code de la santé publique. Enfin, la Chambre signale la démarche novatrice de labellisation qualité engagée par la Ville en précisant que le personnel de la crèche du Grand Parc est très mobilisé autour de ce projet.

INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL

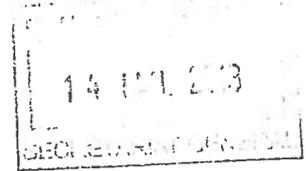
Fait et Délibéré à Bordeaux, en l'Hôtel de Ville, le 25 février 2013

P/EXPEDITION CONFORME,

Madame Brigitte COLLET



Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine, Poitou-Charentes



Le Président,

Bordeaux, le - 8 JAN. 2013

Nos références à rappeler :
Greffe GD130006
PF/ROD2/033017063

Courrier arrivé le

14 JAN. 2013

RECOMMANDE AVEC A.R.

Cabinet du Maire

Monsieur le Maire,

Le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune de Bordeaux concernant l'enquête relative à l'accueil de la petite enfance, arrêté par la chambre régionale des comptes le 13 novembre 2012, vous a été notifié le 26 novembre 2012.

En application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouviez y apporter une réponse écrite dans le délai d'un mois suivant sa réception.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives auquel est jointe votre réponse adressée au greffe de la chambre.

Ce rapport, accompagné de votre réponse, devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion, après avoir fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de celle-ci et avoir été joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il devra donner lieu à un débat. Je vous précise que, selon les dispositions de l'article R. 241-18 du code des juridictions financières, les observations définitives sont communicables aux tiers dès qu'a eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant leur réception par la collectivité concernée.

Vous voudrez bien indiquer au greffe de la juridiction la date de cette réunion.

Veuillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1

Franc-Gilbert BANQUEY
conseiller maître
à la Cour des comptes

Monsieur Alain JUPPE
Maire de la commune de Bordeaux
Hôtel de ville
Place Pey-Berland
33077 BORDEAUX Cedex



**Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine, Poitou-Charentes**

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
RELATIF A L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE
PAR LA VILLE DE BORDEAUX
033 017 063**

SYNTHESE GENERALE DES OBSERVATIONS DEFINITIVES RELATIVES A L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE PAR LA VILLE DE BORDEAUX

La chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes a procédé à l'examen de la l'accueil de la petite enfance par la ville de Bordeaux. Elle a arrêté les observations provisoires qui font l'objet du rapport qui suit dont une synthèse générale est présentée ici.

L'accueil de la petite enfance à Bordeaux a, sur le plan administratif, été soumis à quatorze critères d'appréciation non hiérarchisés. Aucune anomalie n'a été mise en évidence par l'application de ces critères.

En ce qui concerne les outils d'analyse et de gestion (critère d'appréciation n°1 fixé dans le cadre du contrôle), la ville dispose d'un schéma pluriannuel de développement de la petite enfance ainsi que d'un plan social et elle tient compte, dans son analyse prospective, de son programme pluriannuel d'investissement. Elle utilise un logiciel dédié à l'accueil de la petite enfance dont une extension en faveur de l'analyse prospective pourrait être mise à l'étude, ce dont vous indiquez avoir pris note. Un tableur permet cependant, en l'état, au service de la petite enfance de retraiter efficacement les données utiles aux projections. Ce service dispose par ailleurs d'indicateurs fiables du besoin d'accueil (critère n°2) grâce à l'organisation des préinscriptions autour de sept lieux d'accueil des familles, ce qui lui permet d'éviter de prendre plusieurs fois en compte les demandes émanant d'une même famille. La ville anime en outre un réseau d'information (critère n°3) via les relais d'assistantes maternelles mais aussi grâce à un lieu spécialement dédié à l'accompagnement et à l'écoute de la famille, connu sous le nom de *La Parentèle* et qui constitue un soutien original et très apprécié des familles. Ce réseau d'information permet au service municipal de la petite enfance de disposer, en retour, d'informations actualisées sur l'état d'esprit comme sur la situation des parents. La ville s'attache à adapter son offre (critère n°4) qu'elle reconfigure en permanence par la recherche d'un meilleur présentisme physique. Elle coordonne cette offre (critère n°5) grâce au soutien technique d'une coordinatrice à laquelle doit prochainement s'ajouter une seconde coordinatrice plus spécialement chargée d'établir un lien entre les directrices des structures collectives d'accueil.

La ville de Bordeaux remplit par ailleurs ses obligations en ce qui concerne la réservation de places d'accueil aux enfants de parents ne disposant que de faibles revenus et qui se sont lancés dans un parcours de réinsertion professionnelle (critère n°6). Elle s'attache à rationaliser les critères d'attribution des places d'accueil (critère n°7), en pondérant aujourd'hui le critère de l'ancienneté de la demande par celui de l'urgence, et en mettant au point une liste plus étoffée de critères assortie d'un barème de pondération relevant d'un mécanisme dit du *scoring*.

La ville accorde une attention particulière aux professionnels de la petite enfance en se dotant de moyens propres à favoriser un recrutement souvent difficile (critère n°8) et en mettant en place un parcours de formation varié (critère n°9).

La tarification est clairement et rapidement expliquée aux familles (critère n°10) mais, à l'instigation de la Caisse d'allocations familiales de la Gironde, la ville va devoir très prochainement abandonner la facturation des heures réservées au profit d'une facturation des heures effectivement réalisées, ce qui va la conduire à accorder une plus grande attention encore à la présence réelle des enfants dans les structures d'accueil collectif.

Le service municipal de la petite enfance suit attentivement le secteur associatif (critère n°11) en faisant systématiquement conclure une convention quel que soit le montant de la

subvention accordée, en redéfinissant chaque année les conventions comportant les plus forts enjeux, en étudiant chaque année également, lors du renouvellement de la subvention municipale, l'évolution de la situation financière du bénéficiaire et, enfin, en participant avec voix consultative aux conseils d'administration des associations. Le service de la petite enfance devra cependant s'assurer par ailleurs de l'obtention systématique des sûretés réelles autorisées par le conseil municipal lorsque la ville accorde une garantie d'emprunt.

En l'état, le pilotage de la politique d'accueil des jeunes enfants sur le territoire communal est efficacement assuré par le service municipal de la petite enfance (critère n°12). La réorganisation de la nouvelle direction de l'éducation, de la petite enfance et de la famille a, en outre, pour objectif de renforcer la fonction stratégique du directeur. Déjà bien armé pour appréhender la réalité du territoire communal, le service de la petite enfance n'en développe pas moins divers partenariats (critère n°13), avec la CAF notamment, cosignataire du contrat enfance-jeunesse, mais également avec le conseil général de la Gironde dont les médecins fournissent des informations appréciées.

Sur le plan administratif enfin, le service municipal de la petite enfance procède à une évaluation régulière de son action (critère n°14) en élaborant un rapport annuel de performance et en tenant à jour, par ailleurs, les fiches d'action associées au plan social de la ville.

L'efficacité des moyens mis en œuvre par la ville de Bordeaux en faveur de sa politique d'accueil de la petite enfance n'appelle pas, non plus, d'observations critiques.

Selon les données statistiques collectées sur la période 2008-2011, c'est l'accueil familial qui a essentiellement progressé grâce à l'intervention des assistantes maternelles indépendantes. Favorable à cet accueil familial pour les plus jeunes enfants dont il considère, notamment, qu'ils peuvent ainsi être épargnés par les inconvénients de la vie en collectivité (stress, épidémies), le service municipal de la petite enfance procède aussi au recrutement d'assistantes maternelles de droit public. A la fin de l'année 2011, l'accueil de la petite enfance sur le territoire de la commune reste toutefois majoritairement le fait de structures municipales et associatives d'accueil collectif. Dans ce domaine de l'accueil collectif, la part prise par le secteur associatif, quoique minoritaire, s'avère importante avec un taux supérieur à 40% à la fin de l'année 2011. La ville soutient en effet activement les associations en citant, à leur avantage, un coût inférieur de la place d'accueil et une approche qualitative appréciable grâce, notamment, à l'implication des parents dans la vie des établissements.

Ce soutien au secteur associatif s'avère par ailleurs justifié par la pression démographique exercée annuellement par l'augmentation du nombre d'enfants à accueillir. La ville considère au demeurant que faute de pouvoir réserver une place d'accueil à tous les enfants, ce qu'elle n'a, du reste, pas l'obligation légale de faire, il lui incombe d'accompagner au mieux les familles. Les sept points d'accueil mis en place sur son territoire pour organiser les préinscriptions, l'animation des relais d'assistantes maternelles et l'installation d'un lieu spécifique d'accueil et d'écoute en outre destiné à être renforcé (lieu dénommé *La Parentèle*), démontrent que la ville s'est dotée de moyens spécifiques pour accompagner effectivement au mieux les familles.

La ville s'assigne néanmoins pour objectif d'accueillir 6.000 enfants sur son territoire, à l'horizon 2014, tous moyens confondus (structures municipales, associatives et privées d'accueil collectif, accueil familial par les assistantes maternelles indépendantes ainsi que par les assistantes maternelles de droit public). Cet objectif s'avère ambitieux sachant qu'au 31 décembre 2011, 5.095 jeunes enfants étaient accueillis, au total, sur le territoire communal. Le budget du service de la petite enfance se révèle cependant comme le deuxième budget

fonctionnel de la ville après celui de l'éducation. Ses moyens augmentent encore en 2012 mais il engendre un besoin de financement qui pèse d'un poids non négligeable lorsqu'il est comparé au produit des contributions directes. Sur le plan administratif, le repositionnement stratégique du directeur de l'éducation, de la petite enfance et de la famille comme le renforcement de la coordination de l'offre devraient constituer des atouts supplémentaires pour la réalisation de la politique ambitieuse de la ville en faveur de l'accueil de la petite enfance.

Une seule des trente structures municipales d'accueil collectif a été examinée dans le cadre de la présente enquête. Cette structure, en l'occurrence la crèche de la Cité du Grand Parc, représente l'une des deux plus importantes crèches municipales en termes de capacité d'accueil. L'établissement a satisfait à toutes les vérifications ainsi qu'à toutes les analyses critiques qui ont été conduites dans le cadre de l'enquête : obligations réglementaires d'encadrement des enfants, mise à jour quotidienne de l'effectif des enfants et des personnels, participation active aux efforts déployés par la municipalité en faveur du présentisme physique des enfants, organisation rigoureuse du temps de travail et de l'accueil des enfants, gestion attentive de la ressource humaine et mutualisation, enfin, des compétences.

L'opinion des personnels de l'établissement ne peut, d'un point de vue statistique, être considérée comme représentative de celle de l'ensemble des professionnels chargés de l'accueil de la petite enfance sur le territoire communal. Les témoignages recueillis sur place convergent toutefois nettement en mettant en exergue un fort attachement à l'exercice de la profession et, ce qui paraît aller de pair, en soulignant le souci permanent d'une prestation de qualité. Aussi, alors que la fatigue se fait souvent ressentir, le personnel regarde-t-il avec appréhension les efforts déployés en faveur de l'accueil d'un plus grand nombre d'enfants.

Une problématique complexe est ainsi mise en lumière en dernière analyse d'une part par les impératifs de gestion dictés par l'importante demande d'accueil aussi bien que par le coût de cet accueil pour la ville et d'autre part par le fort attachement du personnel de la crèche du Grand Parc à un accueil de qualité qui ne se réduise pas à de la garde d'enfants mais puisse tout au contraire contribuer, au début de la vie, au développement harmonieux des générations de demain. Quoique non soumis à l'exigence d'une présence continue des enfants comme l'est par exemple une école maternelle, le personnel en charge de l'accueil de la petite enfance n'en subit pas moins d'ores et déjà un certain nombre de tensions du seul fait des efforts qui sont accomplis en faveur de la présence effective des enfants et, ainsi, d'une mobilisation efficiente des financements publics. Ces enjeux financiers nécessitent donc une véritable réévaluation des pratiques professionnelles d'accueil afin de rechercher un juste équilibre entre les exigences de gestion et les impératifs d'un accueil qui soit à la hauteur du label de qualité recherché par la ville de Bordeaux.

SOMMAIRE

1) ORGANISATION ET GESTION ADMINISTRATIVE DE L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE PAR LA VILLE DE BORDEAUX.....	7
1-1) ELEMENTS DE CONTEXTE ET METHODE D'INVESTIGATION	7
1-2) OUTILS ET PARTENARIATS	8
1-2-1) Schéma pluriannuel de développement des services de la petite enfance	8
1-2-2) Relations avec la CAF.....	9
1-2-3) Relations avec le département de la Gironde.....	9
1-2-4) Relations avec les services de l'Education nationale.....	9
1-2-5) Coordination des partenariats	10
1-3) DEFINITION DU BESOIN.....	10
1-3-1) Appréciation du niveau de difficulté associé à la définition du besoin	10
1-3-2) Coordination de la définition du besoin.....	11
1-3-3) Indicateurs du besoin	11
1-3-4) Réseau d'information	11
1-3-5) Gestion des données relatives au besoin d'accueil	12
1-4) OFFRES MUNICIPALE ET ASSOCIATIVE D'ACCUEIL COLLECTIF	13
1-4-1) Champ d'intervention des communes.....	13
1-4-2) Evolution de l'accueil de la petite enfance à Bordeaux	13
1-4-3) Impact de l'offre d'accueil en maternelle sur l'évolution des autres offres d'accueil collectif.....	13
1-4-4) Offre municipale et associative d'accueil collectif à ce jour.....	13
1-4-5) Offre municipale et associative d'accueil collectif spécialement destinée aux quartiers défavorisés	14
1-4-6) Complémentarité de l'offre municipale et de l'offre associative d'accueil collectif.....	15
1-4-7) Equilibre de l'offre d'accueil collectif et de l'offre d'accueil des assistantes maternelles	15
1-4-8) Configuration et adaptation de l'offre municipale d'accueil collectif	16
1-4-9) Partenariats pour la configuration de l'offre d'accueil collectif.....	17
1-4-10) Coordination de l'offre d'accueil collectif.....	18
1-4-11) Planification de l'offre municipale et associative d'accueil collectif.....	19
1-4-12) Mesure de l'adéquation de l'offre d'accueil aux besoins.....	19
1-5) MOYENS HUMAINS MOBILISES EN FAVEUR DE L'OFFRE MUNICIPALE D'ACCUEIL COLLECTIF	20
1-5-1) Effectifs.....	20
1-5-2) Mesures en faveur du recrutement des professionnels de l'accueil	20
1-5-3) Efforts de formation.....	22
1-6) ATTRIBUTION DES PLACES DANS LES STRUCTURES MUNICIPALES ET SUBVENTIONNEES D'ACCUEIL COLLECTIF	23
1-6-1) Circuits de décision.....	23
1-6-2) Critères de sélection des demandes d'accueil collectif.....	23
1-6-3) Respect du nombre maximum de places	24
1-7) TARIFICATION	24
1-7-1) Mécanisme de tarification sous l'empire du contrat enfance-jeunesse.....	24
1-7-2) Autre impact financier du contrat enfance-jeunesse	25
1-8) COUT DE L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE	25
1-8-1) Dépenses.....	25
1-8-2) Surveillance des associations.....	26
1-8-3) Vue budgétaire d'ensemble	27
1-8-4) Financements	27
1-8-5) Coût net de la place d'accueil en 2010 dans les structures municipales et associatives	28
1-9) PILOTAGE ADMINISTRATIF DE LA POLITIQUE MUNICIPALE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE.....	28
1-9-1) Service de la petite enfance.....	28
1-9-2) Pratiques d'évaluation	29
2) ANALYSE DU FONCTIONNEMENT DE LA CRECHE MUNICIPALE DE LA CITE DU GRAND PARC	30
2-1) QUARTIER D'IMPLANTATION DE LA STRUCTURE.....	30
2-2) AVIS RECENT DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA GIRONDE	30

2-3) TYPE ET CAPACITE D'ACCUEIL	31
2-4) PROJET D'ETABLISSEMENT	31
2-5) REGLEMENT DE FONCTIONNEMENT	32
2-6) ORGANISATION DE LA CRECHE	32
2-6-1) <i>Direction de l'établissement</i>	32
2-6-2) <i>Personnels n'exerçant pas de fonctions de direction</i>	34
2-6-3) <i>Ratios d'encadrement des enfants et mobilisation de la ressource humaine</i>	36
2-7) ORGANISATION DU TRAVAIL	37
2-7-1) <i>Modalités d'organisation du travail</i>	37
2-7-2) <i>Rotation des personnels</i>	39
3) LABEL QUALITE	40

1) Organisation et gestion administrative de l'accueil de la petite enfance par la ville de Bordeaux

1-1) Eléments de contexte et méthode d'investigation

Au 31 novembre 2011, 3.981 places étaient offertes sur le territoire de la ville de Bordeaux pour l'accueil de la petite enfance. Cette offre globale d'accueil s'appuie principalement sur les assistantes maternelles indépendantes employées par les familles ainsi que sur les structures municipales et associatives d'accueil collectif. La ville de Bordeaux comptait au total au 31 décembre 2011, 69 structures d'accueil de la petite enfance dont 4 dédiées au conseil et à l'information des familles. Mais à l'instar de beaucoup de ses homologues, la ville emploie également des assistantes maternelles, sous contrat de droit public, qui assurent chez elles l'accueil des enfants et permettent ainsi d'élargir l'offre globale d'accueil.

Le diagnostic territorial élaboré dans le cadre du contrat enfance-jeunesse 2011-2014 révèle par ailleurs une augmentation de la population Bordelaise de 20.000 habitants entre 1999 et 2007, ce qui correspond à une progression de 9% contre 7% sur le territoire de la communauté urbaine. A cette caractéristique démographique doit être associé un indice de jeunesse¹ de 10%, ce taux s'avérant ici de 7 points supérieur à celui de la communauté urbaine.

Les développements qui suivent n'ont pas pour ambition de traiter de manière exhaustive la problématique posée par l'accueil de la petite enfance à Bordeaux. Le département de la Gironde ne figurant pas, en effet, dans le périmètre de l'enquête, ses différentes interventions ne sont pas prises en compte. La nature des partenariats institués par la ville de Bordeaux a toutefois été examinée et le rôle des partenaires institutionnels a été pris en considération lorsque son incidence s'est révélée clairement et rapidement évaluable. Il en a été ainsi, notamment, en matière de tarification, la caisse d'allocations familiales étant en effet le principal financeur des structures municipales d'accueil collectif. Les investigations nécessaires à la conduite de l'enquête ont néanmoins nécessité de fréquentes rencontres, pendant un mois au début de l'année 2012, avec le service municipal de la petite enfance alors que celui-ci avait à finaliser une importante réforme destinée à améliorer les critères de sélection des demandes déposées par les familles et qu'il mobilisait par ailleurs ses moyens en vue de l'élaboration du rapport annuel de performance. Afin de ne pas mobiliser ce service au-delà du nécessaire, la conduite de l'enquête a été recentrée sur les données rapidement disponibles et ne nécessitant pas de retraitements excessivement lourds, sinon dans le domaine financier pour lequel un important effort de réorganisation de l'information s'est en effet avéré nécessaire au regard des données livrées par la présentation fonctionnelle des comptes de la ville.

L'analyse ci-dessous repose pour l'essentiel sur deux approches concomitantes : d'une part l'exercice de contrôles spécifiques au sein même du service municipal de la petite enfance comme à l'intérieur de la crèche de la Cité du Grand Parc, sélectionnée pour son importante capacité d'accueil, et d'autre part l'analyse de la cohérence d'ensemble de la politique développée par la ville de Bordeaux en faveur de l'accueil de la petite enfance. Une évaluation globale rend compte, en conclusion et de manière synthétisée, de cette double approche.

¹ Nombre de jeunes de 0 à 19 ans divisé par celui des personnes de 60 ans et plus.

1-2) Outils et partenariats

1-2-1) Schéma pluriannuel de développement des services de la petite enfance

La commune a établi un schéma pluriannuel de développement des services de la petite enfance dans le cadre du contrat enfance-jeunesse 2011-2014, en cours de signature au début de l'année 2012, comme dans le cadre du contrat précédent couvrant la période 2007-2010.

Facultatif, le schéma pluriannuel de développement des services de la petite enfance établi par la ville répond, dans son contenu, aux prescriptions de l'article L.214-2 du code de l'action sociale et des familles. Il fait ainsi l'inventaire des équipements, recense l'état et la nature des besoins et précise les perspectives de développement.

1-2-2) Relations avec la CAF

Les relations avec la CAF s'inscrivent dans le cadre du contrat enfance-jeunesse qui constitue en effet une convention d'objectifs et de financement.

Des relations spécifiques ont cependant été établies avec la CAF dans le cadre d'une *démarche qualité* entreprise en faveur du service d'accueil de la petite enfance. La CAF prend ainsi en charge une partie du traitement de la puéricultrice spécialement chargée d'évaluer la qualité de la prestation et elle soutient par ailleurs la mise en place de l'Offre de Service Petite Enfance (incluant notamment un système de centralisation des préinscriptions décrit infra au paragraphe 1-3-1) en assurant une partie du financement du traitement des deux agents en charge de l'accompagnement des familles.

1-2-3) Relations avec le département de la Gironde

La revue Maires de France a constaté au mois de septembre 2011 qu'en raison, notamment, d'un contexte démographique mouvant, les maires regardaient de façon très nuancée le schéma de développement de la petite enfance dont les départements doivent en principe se doter (source : Maires de France, dossier consacré à la petite enfance, septembre 2011).

La ville de Bordeaux programme sans liens particuliers avec le département de la Gironde le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance sur son territoire. Le conseil général de la Gironde, la CAF et la Mutualité Sociale Agricole (MSA) ont toutefois créé un observatoire Girondin de la petite enfance. Cet observatoire a été ponctuellement saisi par la ville de Bordeaux pour la conduite d'études spécifiques utiles à l'élaboration d'un diagnostic territorial. Dans le cadre de l'élaboration du contrat enfance-jeunesse 2011-2014, la ville a ainsi pu obtenir de cet observatoire des données statistiques concernant les familles monoparentales.

Les relations avec le département sont, par ailleurs, nouées préalablement à l'agrément de nouvelles structures d'accueil, cet agrément étant en outre conjointement examiné avec la CAF.

1-2-4) Relations avec les services de l'Education nationale

Aucun partenariat régulier n'a été instauré avec les services de l'Education Nationale. Cependant, lorsque des crèches municipales se situent à proximité d'une école maternelle, une opération dite « passerelle » peut être mise en place afin de permettre à l'enfant de s'acclimater progressivement à la fréquentation de l'école. Au début de l'année 2012, trois opérations *passerelle* étaient en place.

1-2-5) Coordination des partenariats

L'OCDE a considéré qu'il serait utile de renforcer en France la cohérence des politiques de la petite enfance menées au niveau local (source : OCDE, Direction de l'Education : *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*).

Sans être en désaccord avec cette analyse, le service petite enfance de la ville de Bordeaux relève qu'entre la commune et le département de la Gironde, les territoires d'intervention se différencient nettement par leur échelle de sorte que la commune doit avoir un rôle d'impulsion dans son périmètre de compétence. Le service estime en outre que la création de l'observatoire Girondin de la petite enfance constitue une intéressante tentative de coordination.

1-3) Définition du besoin

1-3-1) Appréciation du niveau de difficulté associé à la définition du besoin

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère en charge de la santé a relevé que les communes n'ayant aucune obligation légale en matière d'offre de garde d'enfants, le recensement local de la demande restait imparfait, voire inexistant (source : DREES, note d'information n°732, juillet 2010).

La ville de Bordeaux s'avère cependant parfaitement en mesure de quantifier et de mémoriser les demandes en souffrance qu'elle classe en quatre secteurs géographiques en les ventilant en outre en fonction du type d'accueil sollicité (accueil régulier, accueil occasionnel contractuel et accueil occasionnel non contractuel). Pour éviter la démultiplication des demandes, la ville est parvenue à mettre en place sept lieux d'accueil des familles et à éviter ainsi que ces dernières ne se présentent directement auprès de plusieurs établissements d'accueil des enfants. Les lieux d'accueil des familles ainsi installés sont précisément chargés d'orienter et de conseiller les familles avant la formulation de leur demande de place. Pour chaque point d'accueil des familles, la préinscription finalement enregistrée ne peut, en outre, concerner que trois lieux d'accueil des enfants dans un seul des quatre secteurs géographiques découpant le territoire communal.

Cette organisation de la demande d'accueil a été entreprise dans le cadre d'une expérimentation lancée en différents points du territoire national par la Caisse nationale d'allocations familiales afin de résoudre les difficultés de gestion provoquées par la multiplication des demandes des familles, en effet soucieuses d'accroître leurs chances d'obtenir une place (source : CNAF, *l'Essentiel*, édition n°109, avril 2011). Le service municipal de la petite enfance constate aujourd'hui que la disparition de l'enregistrement des demandes auprès des structures d'accueil constitue une importante avancée.

Mais malgré ce dispositif de régulation et d'organisation de la demande, ce service estime que la prudence doit être de rigueur lors de la quantification du besoin. Il indique à titre

d'exemple, pour illustrer cette analyse, qu'après s'être plus particulièrement intéressé à des demandes récurrentes d'accueil en horaires décalés, il a soutenu une association prenant en charge un accueil spécifique le samedi matin. La ville a finalement constaté le faible taux de fréquentation de la structure d'accueil. Le service de la petite enfance a ainsi pu constater à cette occasion comme en d'autres circonstances que si les demandes sont nombreuses, les familles disposent parfois de solutions alternatives qu'elles se gardent cependant de signaler afin de ne pas compromettre d'emblée les chances de succès de leur demande d'accueil dans une structure municipale ou associative.

1-3-2) Coordination de la définition du besoin

Certaines collectivités locales ont pu mettre en place des structures d'accueil en se basant sur une analyse des besoins conduite en concertation avec la CAF et le service de la protection maternelle et infantile du conseil général (source : Maires de France, septembre 2011).

La ville de Bordeaux avait coutume d'échanger des informations avec le département de la Gironde, sur des sujets de toute nature, au rythme d'une demi-journée par mois, une réunion élargie à la CAF étant également organisée une fois par trimestre afin de renforcer ce système de communication. Ces rencontres ont été resserrées grâce à la mise en place d'une réunion tripartite (ville, département et CAF) à raison d'une demi-journée par mois.

S'agissant plus précisément des informations livrées par le conseil général de la Gironde, la ville de Bordeaux se montre particulièrement attentive aux observations des médecins de secteur.

1-3-3) Indicateurs du besoin

L'organisation, précédemment décrite, des préinscriptions auprès des sept lieux d'accueil des familles avec, par point d'accueil, une préinscription dans trois lieux d'accueil des enfants au maximum permet à la ville de disposer d'indicateurs précis du besoin. Cette rationalisation du maillage territorial lui permet également d'appréhender le besoin d'accueil dans les quartiers relevant de la politique de la ville sachant qu'il a pu être constaté que le service de la petite enfance connaît aussi avec précision le nombre d'enfants accueillis dans les écoles maternelles de ces quartiers. Ce service dispose par ailleurs d'une série d'instruments de planification qui sera ultérieurement examinée (paragraphe 1-4-11 infra). La ville de Bordeaux bénéficie en conséquence de sources d'information substantielles et d'un degré de fiabilité satisfaisant grâce, notamment, à l'organisation de la demande d'accueil.

L'ensemble de l'offre d'accueil de la petite enfance sur le territoire communal couvre aujourd'hui 61% de la population des moins de trois ans (source : contrat enfance-jeunesse 2011-2014). A titre indicatif, on a pu évaluer à 43% en France le nombre d'enfants de moins de trois ans fréquentant en 2008 un service d'accueil à temps plein pour une moyenne de 30% dans les pays de l'OCDE (source : Premier ministre, Centre d'analyse stratégique, la Note d'Analyse n°257, janvier 2012).

1-3-4) Réseau d'information

La Caisse nationale des allocations familiales indique le 2 février 2011 dans une circulaire aux directeurs des caisses d'allocations familiales que dans certains territoires expérimentaux, les relais d'assistantes maternelles (RAM) ont été positionnés comme le lieu central

d'information des familles et que ces structures ont pu, à ce titre, aller jusqu'à proposer un accompagnement dans la recherche d'un mode d'accueil.

A Bordeaux, cet accompagnement est, comme il a été dit plus haut (cf. paragraphe 1-3-3), essentiellement assuré par les lieux d'accueil des familles, en effet chargés d'enregistrer les demandes de préinscription. Cependant, les trois RAM implantés sur le territoire communal ont aussi été conçus comme autant de lieux d'information, les familles pouvant en effet y prendre connaissance de l'offre ainsi que des modalités du contrat de travail susceptible d'être conclu avec les assistantes maternelles indépendantes. En contribuant ainsi à élargir l'information relative à l'offre d'accueil, ces trois structures permettent donc à leur tour d'organiser la demande. Elles constituent, en retour, un vecteur d'information appréciable pour la ville en lui permettant de chiffrer très précisément le nombre d'assistantes maternelles libres dans chacun de ses huit grands quartiers. Les informations ainsi obtenues par la ville ne se réduisent toutefois pas à de simples données statistiques dans la mesure où la coordinatrice de la petite enfance réunit une fois par mois les trois responsables des RAM Bordelais et recueille notamment, à cette occasion, des indications sur l'état d'esprit des familles ainsi que sur l'apparition éventuelle de difficultés.

L'OCDE considère, de son côté, que les RAM ont pour double fonction de rompre l'isolement des assistantes maternelles ainsi que des enfants qui leur sont confiés et d'améliorer la qualité de l'accueil (source : OCDE, Direction de l'Éducation, *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*). Les pratiques qui se sont développées sur le territoire de la ville de Bordeaux sont conformes à l'analyse de l'OCDE dans la mesure où les assistantes maternelles indépendantes peuvent se retrouver au sein des RAM pour y suivre des formations ou, encore, pour apprendre à améliorer l'accueil des enfants grâce à l'organisation d'activités ludiques.

Les RAM implantés à Bordeaux constituent donc bien un réseau d'information et un véritable point de rencontre des professionnels indépendants de la petite enfance. La ville relève cependant que l'organisation de ces structures est relativement complexe au regard de leur impact malgré tout limité sur la réduction du nombre de demandes insatisfaites. Ce réseau d'information, d'abord destiné aux familles mais utile, à rebours, à la ville dans sa connaissance de la problématique de la petite enfance, s'est par ailleurs enrichi d'une création originale, en l'occurrence un lieu spécifique de rencontre et d'écoute des parents connu sous le nom de « La Parentèle ». Ce lieu dédié aux parents bénéficie du concours de psychologues et a été consacré par l'obtention du prix *Territoria*²2009.

1-3-5) Gestion des données relatives au besoin d'accueil

Depuis 2010, la ville de Bordeaux est donc en mesure de s'appuyer sur une évaluation sécurisée du besoin qu'elle gère au moyen d'un logiciel informatique spécialement dédié à l'accueil de la petite enfance et qui lui permet, en outre, de connaître avec précision le taux d'occupation des différentes structures d'accueil (cf. infra, paragraphe 1-6-3). Cet outil ne permet toutefois pas de développer des analyses prospectives. Très expérimenté et rompu aux échanges d'information avec les autres services administratifs de la ville, le personnel du service de la petite enfance a pu y remédier en retraçant diverses informations au moyen d'un tableur, ce qui lui a permis de produire, dans le cadre de la présente enquête, un large éventail de données. Le service s'est par ailleurs astreint à une discipline rigoureuse afin de mettre à

² Du nom de l'Observatoire national de l'innovation publique.

jour tous les six mois sur ce tableau les prévisions de demandes d'accueil en se référant à l'état d'avancement du programme pluriannuel d'investissement de la commune.

Afin d'homogénéiser les supports d'information, une extension du logiciel « métier » au traitement prospectif des données pourrait cependant être envisagée, sous réserve de sa faisabilité technique et financière, avec le concours du concepteur. Vous indiquez en avoir pris note. Le regroupement de l'information disponible sur un même support écarterait en outre le risque de discordance associé à la diversité des sources. La mise en place d'un système homogène de traitement de l'information serait, enfin, probablement utile au repositionnement stratégique du directeur de l'éducation, de la petite enfance et de la famille conformément à l'objectif recherché par la réorganisation de cette direction. Vous précisez cependant que des améliorations sont régulièrement apportées à ce logiciel métier comme, par exemple, l'utilisation d'une application permettant de rendre compte, depuis le mois de septembre 2012, de l'occupation effective des places heure par heure dans chaque structure d'accueil.

1-4) Offres municipale et associative d'accueil collectif

1-4-1) Champ d'intervention des communes

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère en charge de la santé a récemment rappelé que les villes peuvent développer au titre de leur action sociale des services publics de la petite enfance mais que le type et le niveau de l'offre ne sont pas déterminés par une obligation réglementaire. La DREES ajoute dans ces conditions que les politiques locales apparaissent orientées par la recherche de solutions pragmatiques dans un contexte de moyens budgétaires et d'action contraints (source : DREES, *Etudes et Résultats* n° 732, juillet 2010).

1-4-2) Evolution de l'accueil de la petite enfance à Bordeaux

Du 30 novembre 2008 au 30 novembre 2011, la progression du nombre d'enfants accueillis est essentiellement due aux assistantes maternelles indépendantes. En effet, le nombre d'enfants accueillis pas ces dernières a augmenté de 33% de 2008 à 2011 contre 2% aux structures municipales d'accueil collectif et familial (ce qui concerne les assistantes maternelles recrutées par la ville) et 7% aux structures associatives.

1-4-3) Impact de l'offre d'accueil en maternelle sur l'évolution des autres offres d'accueil collectif

Le Haut conseil de la famille a relevé que le taux de scolarisation à deux ans connaît une baisse continue depuis le début des années 2000. Les données statistiques recueillies auprès du ministère de l'Education Nationale révèlent ainsi que si le taux de scolarisation à deux ans dans les écoles maternelles publiques et privées atteignait 34,8% en 2000, il n'était plus que de 13,6% en 2010.

L'offre d'accueil de la petite enfance sur le territoire de la ville de Bordeaux subit elle aussi l'érosion de la préscolarisation dans la mesure où si 249 enfants de moins de trois ans étaient scolarisés au mois de novembre 2008, on ne dénombrait plus que 123 enfants scolarisés au

mois de novembre 2011. L'admission en classe maternelle ne représente plus alors que 3% de l'offre globale d'accueil de la petite enfance à Bordeaux.

1-4-4) Offre municipale et associative d'accueil collectif à ce jour

Au 30 novembre 2011, 36% des enfants accueillis l'ont été par les structures municipales alors que 23% l'ont par ailleurs été par des structures associatives. Nonobstant la progression du nombre d'enfants accueillis par les assistantes maternelles indépendantes, les structures municipales, qui comptent 1.819 enfants au 30 novembre 2011, et les structures associatives qui en comptent 1.173, ont ensemble assuré l'accueil de 59% des 5.075 enfants globalement accueillis à cette date.

1-4-5) Offre municipale et associative d'accueil collectif spécialement destinée aux quartiers défavorisés

Un rapport de la Commission des affaires sociales relatif au projet de financement de la sécurité sociale pour 2011 indique qu'il convient de développer les projets alliant, sur un territoire en difficulté, la création de places de garde et une action en direction des familles pour favoriser leur insertion (Source : Assemblée Nationale, rapport de Mme Marie-France Clergeau, députée, au nom de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011).

Le service de la petite enfance de la ville de Bordeaux suit de façon plus particulière l'accueil de la petite enfance dans un quartier défavorisé composé de plus de 18% de familles monoparentales et de près de 20% de familles nombreuses, la population étant confrontée à un contexte de forte précarité dans la mesure où 34,5% de l'ensemble des familles disposent de bas revenus. Le suivi spécifique de ce quartier est par ailleurs assuré en partenariat avec le service de la protection maternelle et infantile (PMI) du département de la Gironde.

L'observation de ce quartier a permis de constater que la présence physique des enfants³ dans les structures d'accueil est toutefois limitée, le taux de présence ayant en effet atteint en 2010 53,81% dans les structures d'accueil collectif municipal, 78,64% dans les structures d'accueil collectif associatif, dont le maillage est en effet important et 60,40%, enfin, pour ce qui concerne l'accueil familial assuré par les assistantes maternelles recrutées par la ville. La présence limitée des enfants dans les différents modes d'accueil ainsi proposés s'explique, selon le service de la petite enfance, par le sentiment de culpabilité que les mères peuvent ressentir, souvent au regard de leur histoire personnelle, à l'idée de confier leur enfant à un tiers. Cette présence limitée des enfants issus des quartiers défavorisés dans les structures d'accueil a, en tout état de cause, été observée ailleurs qu'à Bordeaux, le magazine *Maires de France* s'étant ainsi fait l'écho d'un constat similaire à Dijon (source : *Maires de France*, septembre 2011). Dans le quartier défavorisé ainsi particulièrement suivi, la ville de Bordeaux n'en prévoit pas moins, à l'horizon 2014, la création d'une structure supplémentaire d'accueil de 30 places, ce qui conduit le service de la petite enfance à se fixer pour objectif de hausser le taux de couverture de la demande de 48,29% en 2010 pour l'ensemble des modes d'accueil à 70% en 2014. Attentif par ailleurs au succès de l'accueil familial assuré par les assistantes maternelles recrutées par la ville, le service de la petite enfance prévoit également de valoriser ce mode d'accueil et d'embaucher de nouvelles assistantes.

³ Notion de présentéisme physique : rapport du nombre d'heures de présence de l'enfant à la capacité d'accueil de la structure.

La ville soutient en outre financièrement, dans la même zone géographique, le projet d'ouverture, au début de l'année 2013, d'une structure d'accueil de 35 places destinées à des enfants de 2 mois et demi à 4 ans, cette structure devant proposer, de façon connexe, des actions de soutien aux familles isolées ou disposant de faibles revenus. Porté par une fondation reconnue d'utilité publique, ce projet bénéficie également du soutien de la CAF et du conseil général de la Gironde.

L'article L.214-7 du code de l'action sociale et des familles dispose par ailleurs que les services d'accueil des enfants de moins de six ans doivent garantir des places aux enfants de personnes disposant de faibles revenus et qui se sont engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle. L'article D.214-7 du même code précise que le nombre de places ainsi garanties ne peut être inférieur à une place par tranche de 20 places d'accueil. A Bordeaux, les structures municipales d'accueil de la petite enfance remplissent largement leurs obligations dans la mesure où, sur 1.490 enfants accueillis au 30 novembre 2010, 136 enfants relevaient du dispositif ainsi fixé par le code de l'action sociale et des familles. L'effort consenti en faveur de ces enfants a encore été accentué sachant qu'au 31 décembre 2011, ils étaient 146 à avoir été ainsi accueillis pour un montant total de 1.510 enfants ayant fréquenté les structures municipales d'accueil.

1-4-6) Complémentarité de l'offre municipale et de l'offre associative d'accueil collectif

L'OCDE a pu constater qu'en France, 64% des crèches sont gérées par des communes et 29% par des associations, y compris des coopératives de parents (source : OCDE, Direction de l'Éducation : *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*).

A Bordeaux, sur un total de 69 structures, 38 sont des structures municipales. Les 69 structures correspondent cependant à des situations différenciées. C'est ainsi que 6 établissements n'offrent aucune place (3 relais d'assistantes maternelles, un lieu d'accueil des parents (La Parentèle), 2 ludothèques). En conséquence, le rapport des places associatives et des places municipales au nombre total de places permet de dénombrer 35 % de places associatives et 65 % de places municipales, ce qui, quoique relativement proche des observations de l'OCDE, met néanmoins en exergue le rôle important du tissu associatif.

Le magazine *Maires de France* a recueilli quelques témoignages d'élus locaux en 2011 aux termes desquels l'offre privée permet d'élargir l'offre d'accueil de la commune à coût et responsabilité moindres, ce qui crée, selon cette analyse, une convergence d'intérêts (source : *Maires de France*, septembre 2011).

Le service de la petite enfance de Bordeaux relève lui aussi que l'offre associative et privée permet de limiter les coûts, notamment ceux du parc immobilier ainsi que les coûts induits par le personnel. Mais le service se réfère également à la qualité de la prestation pour souligner que l'offre associative tire une grande richesse de l'implication des parents dans la conduite du projet associatif. Celui-ci constitue ainsi, pour les parents, un important critère de choix et, pour la municipalité, un levier utile en faveur de la responsabilisation des familles.

1-4-7) Equilibre de l'offre d'accueil collectif et de l'offre d'accueil des assistantes maternelles

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère en charge de la santé a observé en 2002 que le mode de garde le plus répandu pour les enfants de moins de trois ans était constitué de la garde parentale suivie du recours aux assistantes

maternelles (source : DREES, enquête sur les modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 7 ans, mai 2002).

L'impact de la garde parentale est difficile à déterminer sachant que les familles s'abstiennent d'indiquer les solutions alternatives dont elles disposent lorsqu'elles recherchent une place dans une structure municipale ou associative d'accueil. Il apparaît en revanche que l'accueil des enfants par des assistantes maternelles joue aussi à Bordeaux un rôle déterminant dans la mesure où, si l'on tient compte de l'accueil familial réalisé par les assistantes maternelles recrutées par la ville, l'ensemble des assistantes maternelles, de droit public et indépendantes, ont assuré au 30 novembre 2011 la garde de 2.269 des 5075 enfants alors accueillis, au total, sur l'ensemble du territoire communal. Portée ainsi à 45% du total des enfants accueillis, la part de l'ensemble des assistantes maternelles, contractuelles de droit public et indépendantes, était encore de 40% au 30 novembre 2008 et de 36% au 30 novembre 2006, ce qui atteste de l'importance progressivement acquise par le mode d'accueil familial de droit public et privé sur le territoire communal.

La ville de Bordeaux renforce la présence des assistantes maternelles sur son territoire grâce aux personnels qu'elle recrute directement pour cette fonction. La part des assistantes maternelles de droit public reste néanmoins marginale au 30 novembre 2011 dans la mesure où 6% des 5.075 enfants accueillis l'ont été grâce à ces moyens humains supplémentaires. Le coût de revient de ce type d'accueil est en effet relativement élevé pour la ville puisque ce mode de garde ne bénéficie pas de la prestation financière versée par la CAF dans le cadre du contrat enfance-jeunesse, en sus de la prestation de service unique (PSU).

La Caisse nationale d'allocations familiales a pu constater que pour une proportion importante de parents, les premiers critères de choix demeurent ceux liés à l'enfant, en l'occurrence l'éveil, la socialisation et le respect de ses rythmes (source : CNAF, *l'Essentiel*, n°109 avril 2011). Proche de ce constat, le service de la petite enfance de la ville de Bordeaux observe de son côté que les familles ne se résolvent à l'accueil familial que par défaut, en l'occurrence lorsqu'elles n'obtiennent pas de place en accueil collectif. Le service estime toutefois que l'accueil familial est plus adapté aux enfants les plus jeunes qui sont en effet, selon lui, mieux individuellement accueillis et parviennent, par ailleurs, à éviter plus facilement les risques d'épidémies⁴. S'agissant des plus jeunes enfants, le service de la petite enfance se montre donc prudent quant à la demande de socialisation que révèle visiblement la préférence des parents pour le mode d'accueil collectif et il entend ainsi promouvoir les avantages de l'accueil familial en accord avec l'objectif stratégique n°1 du schéma de développement du contrat enfance-jeunesse 2011-2014.

1-4-8) Configuration et adaptation de l'offre municipale d'accueil collectif

L'effort de configuration et d'adaptation de l'offre municipale d'accueil collectif se concentre sur l'augmentation du taux de présentisme physique qui résulte du rapport du nombre d'heures de présence des enfants au nombre d'heures potentielles (soit la capacité d'accueil multipliée par le nombre d'heures d'ouverture). Une place pouvant être successivement occupée par plusieurs enfants, l'amélioration du taux de présentisme physique permet en conséquence de développer l'offre d'accueil sans création de places supplémentaires.

Hors modulation, c'est-à-dire sans tenir compte de la moindre fréquentation des structures d'accueil pendant les premières et les dernières heures de la journée ainsi que pendant les vacances scolaires, y compris celles du mois d'août, le taux de présentisme s'établit en 2011

⁴ L'épidémie de bronchiolite, par exemple, n'a pas épargné le territoire communal à la fin de l'année 2011.

à 66,11% pour les structures municipales d'accueil collectif et à 63,47% pour l'accueil familial assuré par les assistantes maternelles recrutées par la ville de Bordeaux. Sachant que le taux de présentisme physique était de 59,77% en 2006 pour les structures municipales d'accueil collectif, c'est un gain de 6,34 points que ces dernières ont enregistré de 2006 à 2011. Parti d'un taux de présentisme physique de 50,40% en 2006, l'accueil familial assuré par les assistantes maternelles de la ville a, de son côté, enregistré un gain de 13,07 points de 2006 à 2011.

Des réunions de sensibilisation des directrices de crèches ont été lancées en 2009, ce qui conduit, depuis, ces dernières à solliciter, en cas de non occupation d'une place, les parents ayant opté pour un accueil occasionnel et qui sont ainsi susceptibles d'être intéressés par la vacance momentanée d'une place. Les parents dont la demande d'accueil n'a par ailleurs pu d'aucune façon être satisfaite sont également contactés en de telles circonstances. Le suivi du présentisme physique est actuellement effectué chaque mois, les directrices de crèches se voyant fixer des objectifs précis et devant rendre compte au service de la petite enfance de leur intervention dans ce domaine particulier de la gestion des établissements d'accueil. Un important effort de persuasion a, à cette fin, dû être mis en œuvre par les cadres du service de la petite enfance qui a ainsi adopté à l'égard des personnels de l'accueil une attitude ferme motivée par l'impossibilité de laisser perdurer des vacances de places en présence de listes d'attente.

C'est dans cette logique que 10 structures d'accueil collectif régulier ont été basculées sur un système de multi-accueil qui se divise, en l'état, en multi-accueil majoritairement régulier et en multi-accueil majoritairement occasionnel. Fort de l'assouplissement ainsi obtenu dans la gestion des places disponibles, le service de la petite enfance s'est fixé pour objectif d'améliorer à nouveau les taux d'occupation dans le cadre du schéma de développement associé au contrat enfance-jeunesse 2011-2014. Il sera toutefois probablement nécessaire de s'assurer en permanence sur cette période que le multi-accueil correspond bien à un besoin réel des familles afin d'éviter que l'offre ne soit trop axée sur des objectifs de gestion ainsi que l'a parfois constaté la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère en charge de la santé (cf. DREES, note n°732, juillet 2010, *les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance*). La vérification de l'adéquation de l'offre et de la demande à partir des données examinées ultérieurement dans le cadre de la présente enquête (cf. paragraphe 1-4-2 infra) souligne l'intérêt d'une adaptation de l'offre au plus près des préoccupations respectives des familles et de la municipalité.

La configuration locale de l'offre d'accueil tient compte par ailleurs de projections démographiques établies par le service de la petite enfance en relation avec les programmes de développement des quartiers, ce qui peut conduire la ville, dans le cadre d'une intervention concertée du service de la petite enfance et de la direction de la logistique et de la stratégie immobilière, à réserver du patrimoine foncier à la création de nouveaux établissements. Les informations relatives aux caractéristiques sociales des familles sont, de leur côté, prises en compte pour l'adaptation des points d'accueil des parents. Le service de la petite enfance indique en revanche qu'un projet associatif n'est pas forcément, en raison de sa spécificité, exclusif de l'implantation à faible distance d'une structure municipale d'accueil collectif.

1-4-9) Partenariats pour la configuration de l'offre d'accueil collectif

Le rapport, déjà cité, de Mme Clergeau, députée, au nom de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale indique que les commissions départementales pour l'accueil des jeunes enfants instituées par l'article L.214-5 du code de l'action sociale et des familles ont été conçues comme des instances de réflexion, de conseil, de proposition et de

suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants, ce qui peut en faire un instrument de prospective en matière d'offre de garde. Ce même rapport relève cependant que l'on ne comptait que 60 commissions de ce type en 2011 et que leur mission était, en tout état de cause, mal articulée avec celle des communes. (Source : rapport de Mme Marie-France Clergeau, députée, au nom de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011).

Le service de la petite enfance de la ville de Bordeaux souligne qu'il dispose en interne d'outils suffisants pour établir un diagnostic territorial, ce qui est, du reste, attesté par l'annexe n°4 du contrat enfance-jeunesse pour la période 2011-2014. C'est en réalité sur le plan opérationnel que le service recherche et apprécie le concours du département de la Gironde dans le cadre d'échanges réguliers d'informations, notamment avec les médecins de secteur. Le service de la petite enfance apprécie, de même, le concours de la CAF pour sa connaissance précise des familles.

1-4-10) Coordination de l'offre d'accueil collectif

La direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère en charge de la santé a pu indiquer en 2010 que « *les politiques de la petite enfance se construisent à partir de l'assemblage plus ou moins maîtrisé d'une offre d'initiative municipale, des acteurs associatifs et privés venant la compléter ou la précéder* » (source : DREES, note d'information n°372, juillet 2010, *les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance*). L'OCDE a toutefois de son côté relevé que de nombreuses communes emploient des coordinateurs de la petite enfance qui peuvent, à ce titre, offrir des possibilités d'échanges entre les personnels des différents modes d'accueil ainsi qu'une plus grande transparence pour les parents face à l'organisation de l'accueil des jeunes enfants (source : OCDE, Direction de l'Éducation : *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*).

La ville de Bordeaux a, quant à elle, nommé depuis plus de dix ans une puéricultrice dans les fonctions de coordinatrice de la petite enfance. Ancienne directrice de crèche, cette personne apporte, aujourd'hui, son expertise technique aussi bien au service de la petite enfance qu'aux responsables des établissements d'accueil. Elle met également en forme les projets de création de nouvelles structures en assurant la traduction technique des décisions du conseil municipal, ce qui la conduit fréquemment à exercer des missions de type transversal, en se rapprochant notamment de la direction de la logistique et de la stratégie immobilière ou, encore, de la direction de la solidarité urbaine. Au regard de la charge de travail induite par de telles fonctions, la ville a décidé de recruter dès le début de l'année 2012 une seconde coordinatrice afin, notamment, de renforcer les liens entre les 34 directrices de crèches actuellement en place sur le territoire communal et de les rapprocher du service de la petite enfance.

Les relations spécifiques qui ont par ailleurs été nouées avec le centre communal d'action sociale de Bordeaux méritent d'être signalées ici sachant que le CCAS est propriétaire dans un quartier défavorisé de locaux mis à la disposition de la ville pour la gestion d'une crèche de 75 places, dont 7 ont été réservées par le foyer maternel du CCAS qui souhaite, du reste, porter prochainement le nombre de ces réservations à 10 places. Mais la spécificité du partenariat ainsi institué avec le CCAS réside dans une action conjointe en faveur du soutien de mères à la recherche d'emploi et qui, souvent en raison de leur propre expérience infantile, éprouvent des difficultés à se séparer momentanément de leur jeune enfant.

En ce qui concerne plus précisément les projets associatifs, le service de la petite enfance de la ville fait observer que leur nombre n'est pas tel qu'ils puissent provoquer, en s'ajoutant aux structures municipales déjà installées, une superposition de l'offre d'accueil de la petite enfance. La ville se rapproche donc de la CAF et du département de la Gironde non pour censurer ou limiter une offre supplémentaire aujourd'hui jugée nécessaire mais, tout au contraire, pour favoriser l'émergence de nouveaux projets et en assurer le soutien aussi bien que le suivi.

1-4-11) Planification de l'offre municipale et associative d'accueil collectif

Les objectifs à atteindre sont fixés pour une période quadriennale par le schéma de développement annexé au contrat enfance-jeunesse conclu avec la Caisse d'allocations familiales. Le service municipal de la petite enfance tient compte par ailleurs du programme pluriannuel d'investissement afin d'estimer la population âgée de moins de trois ans susceptible d'accroître le nombre de demandes d'accueil dans les quartiers concernés par des programmes de construction. Cette approche diversifiée permet au service de la petite enfance de mettre en parallèle l'offre d'accueil existante, les demandes en attente et les demandes prévisibles. La réflexion prospective conduite dans ce cadre aboutit parfois à une assez large anticipation de la demande ainsi que le révèle pour le quartier n°4 (Victor Hugo – Saint-Augustin) une simulation effectuée au mois de mai 2011. Une surveillance plus particulière des anticipations les plus larges paraît ainsi nécessaire mais la mise à jour, déjà évoquée (cf. supra, paragraphe 1-3-6), des données prospectives tous les six mois environ permet en principe au service de la petite enfance de satisfaire à cette exigence.

L'accueil de la petite enfance est par ailleurs concerné par 6 des 84 actions prévues par le plan social de la ville de Bordeaux. Dans le volet qu'il consacre ainsi à cet accueil, le plan social paraît compléter sur le plan tactique, grâce à ses actions ciblées, les trois objectifs stratégiques du schéma de développement associé au contrat enfance-jeunesse. Le suivi des actions arrêtées par le plan social est dès lors beaucoup plus resserré dans le temps que l'évaluation quadriennale de ce contrat.

1-4-12) Mesure de l'adéquation de l'offre d'accueil aux besoins

Précédemment évoqué, le regroupement informatique des données relatives à l'offre existante d'accueil, aux demandes en attente et aux demandes prévisibles à court et moyen terme constitue pour la ville l'instrument le plus commodément utilisé pour mesurer l'adéquation de l'offre aux besoins. Ce traitement des données a été entièrement conçu par le service de la petite enfance. L'organisation de la demande d'accueil sur le territoire communal selon les modalités précédemment décrites (cf. supra, paragraphe 1-3-1) et le suivi régulier du programme pluriannuel d'investissement de la commune en font un instrument efficace.

Annexé au contrat enfance-jeunesse 2011-2014, le bilan du précédent contrat pour la période 2007-2010 révèle que selon les estimations de la Caisse d'allocations familiales, le nombre d'enfants de 0 à 3 ans est passé à Bordeaux de 7.968 à la fin de l'année 2006 à 8.605 à la fin de l'année 2010. Sur la même période, le nombre total d'enfants accueillis par l'ensemble des structures et systèmes d'accueil installés sur le territoire communal est passé de 4.430 à 4.992. Si l'offre globale d'accueil a ainsi progressé de 12,7% alors que le nombre d'enfants de moins de 3 ans n'a de son côté augmenté que de 8%, il n'en reste pas moins que 562 enfants supplémentaires ont été accueillis de 2006 à 2010 alors que sont apparus 637 enfants supplémentaires de moins de 3 ans sur cette même période. Ces chiffres justifient ainsi les

efforts diversifiés de la ville en faveur de l'offre municipale d'accueil collectif et familial aussi bien qu'en faveur des projets associatifs.

La mesure de l'adéquation de l'offre municipale d'accueil aux demandes en instance à la fin de l'année 2011 révèle cependant par ailleurs que ces demandes sont toutes nettement orientées vers un accueil régulier. Aucun des quatre quartiers recensés (Sud, Caudéran, Centre et Nord) n'infirme ce constat de sorte qu'au total, 84% des demandes en instance concernent un accueil régulier contre 16% un accueil occasionnel. Ces données viennent ainsi confirmer que la réorientation des structures municipales vers un système de multi-accueil afin d'accroître la souplesse de l'offre et d'améliorer ainsi le taux de présence physique des enfants devra rester attentive aux souhaits exprimés par les parents.

1-5) Moyens humains mobilisés en faveur de l'offre municipale d'accueil collectif

1-5-1) Effectifs

Hors services administratifs mais compte tenu des assistantes maternelles contractuelles de droit public, 645 agents municipaux étaient affectés au 30 novembre 2011 à l'accueil de la petite enfance. Ces moyens humains se sont nettement accrus depuis le 30 novembre 2008 mais d'une façon qui reste très différenciée car si les agents affectés aux structures d'accueil collectif se sont accrus de 60 personnes, les assistantes maternelles employées par la ville ont, en revanche, vu leurs effectifs baisser de 6 personnes.

Au total, toujours hors services administratifs et après prise en compte des assistantes maternelles contractuelles, les effectifs affectés aux différents modes d'accueil gérés par la ville se sont accrus de 10% entre le 30 novembre 2008 et le 30 novembre 2011 sachant que les effectifs des structures associatives se sont, sur la même période, quant à eux accrus de 7%. La chambre régionale des comptes d'Aquitaine ayant, lors d'un précédent contrôle, relevé une augmentation globale du personnel municipal sur la période 2003-2008, la ville de Bordeaux avait fait état de sa volonté de renforcer les services, dont celui de l'accueil de la petite enfance (source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine en date du 22 mars 2011).

71% du personnel municipal d'accueil de la petite enfance étaient affectés au 30 novembre 2011 dans des structures d'accueil collectif alors que 24% étaient en charge de l'accueil familial. Ces proportions étaient respectivement de 68% et 28% au 30 novembre 2008. Cette modification de la répartition des moyens humains constitue la traduction de l'inégale évolution des effectifs de l'accueil collectif et de l'accueil familial, conformément à ce qui a été précédemment souligné.

1-5-2) Mesures en faveur du recrutement des professionnels de l'accueil

L'OCDE a pu constater que les professions de la petite enfance connaissent des difficultés de recrutement et de fidélisation. L'organisation précise que si les difficultés de recrutement sont d'autant plus grandes que le niveau de qualification est élevé, elles n'épargnent pas non plus le recours aux assistantes maternelles, par exemple dans des zones où les loyers s'avèrent trop élevés (source : OCDE, Direction de l'Éducation : *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*).

Dans le bilan du contrat enfance-jeunesse 2007-2010, la ville de Bordeaux signale au nombre des points faibles « l'insuffisance du nombre d'assistantes maternelles et leur répartition

territoriale » (annexe n°4 du contrat enfance-jeunesse 2011-2014). L'évolution précédemment décrite du nombre d'assistantes maternelles de droit public sur la période 2008-2010 conforte ce constat. Le service municipal de la petite enfance invoque, tout comme l'OCDE, le prix des loyers comme l'un des obstacles au recrutement des assistantes maternelles sachant que plusieurs d'entre elles ont déménagé pour se loger en périphérie urbaine. Le relèvement de 3 à 4 du nombre d'agrèments pouvant être délivrés par le conseil général a pu en outre, selon le service, favoriser ces départs en élevant le niveau des normes de logement. Mais le service de la petite enfance observe également que le métier d'assistante maternelle n'est généralement pas jugé attractif. C'est ainsi que l'année 2010 s'est, au total, soldée par 21 recrutements pour 23 départs.

Il convient toutefois de relever que selon les données statistiques détenues par le service de la petite enfance, les assistantes maternelles indépendantes ont vu leurs effectifs passer de 678 sur le territoire communal le 30 novembre 2008 à 735 le 30 novembre 2011. Le service observe ici que les assistantes maternelles indépendantes sont très nombreuses en certains points du territoire communal et qu'elles paraissent alors tirer partie de la pression exercée par les demandes d'accueil en augmentant leur tarif et/ou en réduisant l'amplitude de leurs horaires. Cette situation de déséquilibre entre l'offre et la demande se traduit alors par une réorientation du besoin vers les structures municipales d'accueil.

Aussi, face aux difficultés de recrutement des assistantes maternelles de droit public, la ville s'attache-t-elle à valoriser, aux yeux des candidates potentielles, l'accueil familial municipal. Elle intervient en ce sens à l'occasion, notamment, d'un forum annuel des métiers de la petite enfance.

La CNAF considère quant à elle que pour renforcer l'attractivité du métier d'assistant maternel tout en contribuant à la professionnalisation du secteur de la garde d'enfants à domicile, il est nécessaire d'inviter les relais assistants maternels (RAM) à ouvrir l'ensemble de leurs services à ces professionnels de l'accueil (source : Caisse nationale d'allocations familiales, commission action sociale, *Bilan d'étape sur le secteur de la petite enfance*, 21 juin 2011). La ville de Bordeaux mobilise effectivement les RAM en tant que vecteurs d'information sur l'accueil familial et parvient ainsi, parfois, à recruter sous contrat de droit public des assistantes maternelles initialement indépendantes.

Le service municipal de la petite enfance confirme par ailleurs les difficultés de recrutement des personnels diplômés tels que les puéricultrices et les éducatrices de jeunes enfants, la ville se trouvant ici en concurrence avec le secteur associatif. Ayant constitué un jury notamment pour le recrutement d'éducatrices de jeunes enfants, la commune est toutefois en mesure d'entendre des candidats de façon régulière à partir de fiches de postes préalablement établies. Elle parvient en conséquence à se montrer réactive en cas de vacances d'emplois de diplômés.

La situation des effectifs au 1^{er} janvier 2012 dans les structures municipales d'accueil collectif permet en tout état de cause de constater que si l'évolution de la réglementation a permis en 2010 de rehausser à 60% la proportion de personnels qualifiés, à ce titre titulaires du CAP petite enfance, dans les établissements d'accueil des enfants de moins de six ans⁵, la proportion de personnels diplômés dans les structures municipales d'accueil collectif de la ville reste encore de l'ordre de 68%.

La ville de Bordeaux accorde néanmoins une attention particulière au recrutement de personnels qualifiés sachant que les difficultés sont moindres en raison du nombre de titulaires du CAP petite enfance. Le recrutement de ces personnels qualifiés est ainsi effectué

⁵ Article R.2324-42 du code de la santé publique issu de l'article 19 du décret n°2010-613 du 7 juin 2010.

plusieurs fois par an. L'intégration dans les structures municipales d'accueil se fait alors de façon graduée, d'abord par la conclusion d'un contrat de droit public afin d'assurer le remplacement de fonctionnaires indisponibles, puis par la titularisation sur un emploi permanent lorsque l'agent a donné satisfaction pendant la période contractuelle.

1-5-3) Efforts de formation

L'OCDE s'est montrée particulièrement attentive au niveau de formation des auxiliaires de puériculture qui sont titulaires d'un diplôme professionnel préparé en un an dans des écoles agréées par le préfet de région, sachant que la formation est ouverte aux candidats âgés de 17 ans, titulaires du CAP petite enfance ou ayant suivi quatre ans d'études secondaires. L'organisation estime en effet qu'il est essentiel que les auxiliaires de puériculture, qui passent le plus de temps au contact direct des enfants, puissent avoir accès à une formation continue. Elle relève en outre que dans le secteur de la petite enfance, les filières de formation sont très rigides de sorte qu'il s'avère difficile, voire impossible, de passer d'une formation à une autre, même moyennant une formation complémentaire (source : OCDE, Direction de l'Éducation : *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*). Il convient d'ajouter à ce constat que la formation de base des assistantes maternelles se limite à 60 heures avant tout accueil et à 60 heures complémentaires dans un délai de deux ans suivant l'obtention de l'agrément.

La ville de Bordeaux cite explicitement la formation des professionnels de la petite enfance dans le schéma de développement du contrat enfance-jeunesse 2011-2014. Pour l'essentiel organisées par le centre national de la fonction publique territoriale, les formations suivies en 2011 par le personnel municipal comportent ainsi des thèmes spécifiquement dédiés au petit enfant sachant qu'existent aussi par ailleurs des formations relatives à l'enfant et à l'adolescent. Le détail des formations assurées en 2011 des professionnels de la petite enfance met en lumière un large éventail de sujets tels que l'accompagnement des familles fragilisées (24 heures pour 2 agents), l'accompagnement de l'enfant (12 heures pour 1 agent), la bien-être dans l'accueil de la petite enfance (1.293 heures pour 72 agents), ce qui constitue ici la formation la plus suivie, le droit de la famille (12 heures pour 1 agent) ou, encore, les indicateurs de l'enfant en danger (36 heures pour 3 agents). Ce sont au total 36 sujets qui ont été traités en 2011 pour 2.109 heures réalisées. L'effort de formation des professionnels de la petite enfance peut en conséquence être qualifié de très significatif si l'on considère qu'une journée de formation dure en moyenne 6 heures. Il s'avère toutefois que 128 agents au total ont suivi ces enseignements, ce qui représente nettement moins du quart des effectifs affectés au 30 novembre 2011 dans les structures municipales d'accueil collectif, en tenant compte des assistantes maternelles contractuelles mais en excluant les personnels administratifs. Le service de la petite enfance fait toutefois observer que la formation, ajoutée aux différentes causes d'absentéisme, implique l'exercice d'une vigilance particulière afin que soient respectés les taux d'encadrement des enfants fixés par le code de la santé publique⁶.

Il convient par ailleurs de relever que des actions plus spécifiques de soutien ont été mises en place en faveur de l'ensemble des assistantes maternelles du territoire communal. Des assistantes maternelles indépendantes sont notamment reçues dans des crèches municipales, ce qui leur permet de découvrir des savoir-faire spécifiques. Des sessions plus théoriques de formation sont également organisées à l'intention des assistantes maternelles en partenariat avec le CNFPT. Neuf sujets ont ainsi pu être abordés en 2009 (de la gestion des situations difficiles à l'exercice du métier) et reconduits en 2010 sur des sessions annuelles de 9 jours au total. Un nouveau sujet a, enfin, été introduit en 2011 sur 3 jours de formation.

⁶ Articles R.2324-42 et R.2324-43.

A l'instar de l'OCDE, le service municipal de la petite enfance observe que les cursus de formation des personnels de la petite enfance sont cloisonnés, ce qui présente notamment des difficultés pour les auxiliaires de puériculture qui, relevant de la catégorie C de la fonction publique, ne disposent pas de perspectives de carrière. Ces personnels, le plus continuellement en contact avec les enfants mais aussi avec les familles ont souvent, de ce fait, aujourd'hui à gérer des situations de souffrance familiale qui modifient le comportement des enfants. Les auxiliaires de puériculture ne sont pas non plus épargnées par la fatigue physique, des troubles musculo-squelettiques étant en effet fréquemment observés chez elles. La préservation de la motivation professionnelle constitue, dans un tel contexte, un véritable enjeu.

1-6) Attribution des places dans les structures municipales et subventionnées d'accueil collectif

1-6-1) Circuits de décision

La DREES a pu constater sur le plan national que l'expression de la demande se fait souvent en de multiples endroits, les parents déposant en effet des dossiers dans plusieurs lieux, ce qui favorise la création de comptes doublons sans que n'existent, dans de tels cas, de dispositifs de recoupement (source : DREES, note n°732, les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance).

L'organisation de préinscriptions autour de sept lieux d'accueil des familles selon les modalités décrites plus haut au paragraphe 1-3-1 permet à la ville de Bordeaux d'éviter les écueils relevés par la DREES, ce qui nécessitait toutefois de la vigilance au début de l'année 2012 encore sachant que certaines associations peuvent toujours être tentées d'inscrire directement les enfants auprès de leurs structures.

Un service central d'accueil des familles collationne ensuite toutes les préinscriptions ainsi enregistrées de manière à établir les listes d'attente. Une commission sélectionne alors les demandes à partir de ces listes en opérant sous la présidence de l'élue adjointe à la petite enfance et avec le concours, notamment, des directrices des structures municipales et associatives d'accueil sachant que les listes examinées concernent à la fois les deux catégories d'établissements. Ainsi qu'il a été dit, sur chacun des sept lieux d'accueil mis en place sur le territoire communal, les familles ont en effet la possibilité d'exprimer trois choix pouvant porter sur des structures municipales et/ou associatives. En fonction des places ouvertes dans chaque structure, de l'âge des enfants à accueillir et de la quotité du temps d'accueil demandé, les directrices se répartissent les demandes en veillant à respecter au mieux l'ordre de priorité indiqué par les familles lors de la phase de préinscription. Il n'existe donc pas d'exemple à ce jour d'inscriptions d'enfants auprès d'un établissement municipal ou associatif contre la volonté initialement exprimée par les parents.

1-6-2) Critères de sélection des demandes d'accueil collectif

La ville de Bordeaux s'est fixé pour objectif, dans son troisième projet social, d'améliorer les critères d'accès à la crèche.

La chronologie des demandes d'accueil jouait encore un rôle non négligeable à la fin de l'année 2011 lors de l'attribution d'une place dans une structure municipale ou associative d'accueil. Ce critère est cependant, depuis cinq ans, fortement pondéré par les situations d'urgence ayant pu être identifiées, la règle du « premier inscrit, premier servi » n'étant pas

jugée acceptable, notamment en raison de son effet discriminatoire à l'égard des familles en difficulté qui peinent, en effet, à s'organiser. Le service de la petite enfance souligne en conséquence qu'en l'état, c'est le critère de l'urgence qui prévaut, ce qu'il illustre de plusieurs exemples dont les plus significatifs concernent la détection d'enfants en danger.

Quoique réaménagé, ce procédé de sélection est appelé à disparaître à très court terme au profit d'un système de « scoring » qui, au mois de janvier 2012, après avoir été étudié pendant plus d'un an, devait être très prochainement présenté aux conseillers municipaux pour une entrée en application avant le second semestre de l'année. La durée de la phase préparatoire s'explique non seulement par la complexité du système envisagé mais encore par les discussions qui ont dû être engagées avec les responsables des structures municipales et associatives d'accueil en vue de l'institution de critères conformes aux réalités observées ainsi qu'à l'intérêt des familles. L'objectif est en effet que ces dernières soient, le plus équitablement possible, classées en fonction de l'acquisition de points. Sur le plan technique, la mise en place de ce système de scoring nécessitera une adaptation du logiciel spécialement dédié à l'accueil de la petite enfance.

1-6-3) Respect du nombre maximum de places

Les règles relatives aux capacités d'accueil maximales sont fixées, en fonction du type d'établissement d'accueil, par les articles R.2324-17, 25, 26, 27 et R.2324.46 du code de la santé publique.

Le service municipal de la petite enfance est parfaitement en mesure de vérifier le respect de ces règles au moyen du logiciel spécialement dédié à l'accueil des jeunes enfants et qui, grâce à une interconnexion avec les bornes d'enregistrement installées dans les structures d'accueil⁷, permet de connaître sur le champ le nombre d'enfants présents.

1-7) Tarification

1-7-1) Mécanisme de tarification sous l'empire du contrat enfance-jeunesse

Le fonctionnement des structures d'accueil municipales et associatives est financé par la caisse d'allocations familiales au moyen d'une prestation dite de service unique (PSU). Cette PSU, dont la valeur horaire est notifiée chaque année à son bénéficiaire, tient compte de la participation des familles, celle-ci se conformant également à des règles de calcul édictées par la CAF⁸. Aux termes de ces règles, un taux d'effort, déterminé par la CAF selon un système dégressif tenant compte du nombre d'enfants, est appliqué aux revenus des familles pour déterminer le tarif horaire à leur charge. En l'absence de ressources, le taux d'effort s'applique à un forfait minimal de ressources appelé « revenu plancher ». Les revenus des familles sont déterminés par le service de la petite enfance grâce à une interconnexion avec les fichiers de la CAF mémorisant les revenus déclarés par les allocataires.

Ce système de tarification, dont la gestion peut s'avérer complexe en raison de la présence de plusieurs facteurs de variation est, en pratique, pris en charge par un logiciel dédié à l'accueil de la petite enfance qui assure, en outre, cette interconnexion avec les fichiers de la CAF. Grâce à ce logiciel, la ville est donc en mesure de déterminer rapidement les revenus de la

⁷ Système de badge.

⁸ Lettre-circulaire n°2002-066 du 12 avril 2002 notamment qui définit les modalités de calcul des ressources plancher et plafond des familles.

famille, de calculer le tarif horaire après application à ces revenus du taux d'effort fixé par la CAF et de communiquer sur le champ à cette famille le tarif mensuel qui sera à sa charge une fois choisie la durée de l'accueil. L'information des familles ne souffre donc pas de la relative complexité des calculs pour un public non averti.

Le service municipal de la petite enfance constate que le taux d'effort des familles et la modicité du tarif qui en résulte pour les personnes dont le revenu se rapproche du revenu plancher ne dissuadent pas les parents de ne pas envoyer leurs enfants dans les structures d'accueil alors même que quoique non utilisée, la durée de l'accueil réservée leur est, en l'état, facturée.

Le rapport du nombre d'heures payées par les parents au nombre d'heures potentielles (capacité d'accueil multipliée par le nombre d'heures d'ouverture) permet de déterminer un taux de présentéisme financier. En année pleine et sans tenir compte de la moindre fréquentation des structures pendant les premières et les dernières heures de la journée ainsi que pendant les vacances scolaires, l'amélioration du taux de présentéisme financier s'avère logiquement, à partir d'une facturation de la réservation des heures d'accueil, globalement supérieure à celle du taux de présentéisme physique. Le taux de présentéisme financier a ainsi progressé de 10,36 points de 2006 à 2010 pour les structures municipales d'accueil collectif et de 16,77 points pour l'accueil familial assuré par les assistantes maternelles recrutées par la ville de Bordeaux. Au 31 décembre 2010, le taux de présentéisme financier avait atteint 83,27% pour les structures municipales d'accueil collectif et 79,97% pour l'accueil familial par les assistantes maternelles de la ville. A la même date, le taux de présentéisme physique était respectivement de 63,50% et de 62,56% (cf. supra, paragraphe 1-4-8). Cet écart entre le taux de présentéisme financier et le taux de présentéisme physique n'a pas échappé à la Caisse d'allocations familiales qui, en effet, entend désormais verser la prestation de service unique à partir du nombre d'heures d'accueil effectivement réalisées et non plus à partir du nombre d'heures d'accueil réservées par les familles.

La modification de l'assiette de la PSU ne peut ainsi que relancer les efforts déployés par le service municipal de la petite enfance en faveur de l'amélioration du taux de présentéisme physique.

1-7-2) Autre impact financier du contrat enfance-jeunesse

Les structures d'accueil collectif créées après 1987 bénéficient, en sus de la PSU, d'une prestation dite *contrat enfance-jeunesse*, également versée par la CAF. Une fois déduite la participation des familles et la PSU, le coût résiduel de la place pour la ville est ainsi couvert à hauteur de 55% par cette prestation complémentaire.

Selon les calculs effectués par le service de la petite enfance, cette prestation a permis en 2010 de réduire de 2.150 € le coût net de la place d'accueil.

342 des 988 places offertes par les structures d'accueil collectif bénéficiaient alors de cette prestation complémentaire, soit un peu plus du tiers de l'ensemble. Il apparaît cependant que les places non éligibles à cette prestation complémentaire se concentrent dans les structures dont la capacité d'accueil est la plus forte. C'est ainsi que 5 des 13 structures d'une capacité de plus de 34 places ne bénéficient pas de cette prestation.

1-8) Coût de l'accueil de la petite enfance

1-8-1) Dépenses

La structure des dépenses de la ville en faveur de la petite enfance s'avère stable de 2009 à 2011. Le premier poste de dépense est très nettement constitué des dépenses de personnel, hors remboursements obtenus, qui représentaient 67% de l'ensemble de la dépense en 2009 et 66% en 2011 en dépassant alors 21 millions d'euros. Avec 4 millions d'euros en 2009 et 5 millions en 2011, les subventions de fonctionnement et d'équipement aux associations constituent le deuxième poste de dépense, ce qui représente de 15 à 16% de l'ensemble de la dépense consacrée à l'accueil de la petite enfance. De 3,4 millions d'euros en 2009 à près de 4 millions en 2011, les dépenses réelles d'équipement (comptes 20, 21 et 23) représentent, quant à elles, le troisième poste à raison de 12% de l'ensemble de la dépense, aussi bien en 2009 qu'en 2011. Les autres dépenses sont, enfin, constituées des annuités en capital et intérêts des emprunts, des achats et services extérieurs (comptes 60, 61 et 62) et des dotations aux amortissements des immobilisations et des subventions d'équipement, ce qui représente respectivement en 2011, 895, 782 et 261 milliers d'euros.

Quoique stable, la structure des dépenses n'en recèle pas moins une évolution différenciée des postes précédemment énumérés dans la mesure où, de 2009 à 2011, les annuités d'emprunt en capital et intérêts progressent de 26%, les subventions de fonctionnement et d'équipement aux associations de 22%, les dépenses réelles d'équipement de 15% et les dépenses brutes de personnel (hors remboursements obtenus) de 9%. Il s'avère en dernier lieu que l'ensemble des dépenses destinées à l'accueil de la petite enfance a progressé de 11% de 2009 à 2011.

Au début de l'année 2012, le budget primitif de l'exercice devait porter l'ensemble des dépenses en faveur de la petite enfance à 33 millions d'euros, ce qui laissait prévoir une progression de 3% par rapport aux 32,3 millions d'euros dépensés au total en 2011.

1-8-2) Surveillance des associations

L'examen des comptes des associations est effectué chaque année lors du dépôt de la demande de subvention qui comporte obligatoirement, en effet, l'arrêté des comptes de l'exercice précédent. C'est à l'issue de cet examen que la direction de l'évaluation et de la gestion (DEG) de la direction générale des finances et de la gestion formule un avis sur le montant de la subvention pouvant être accordée à l'association. Face au déclenchement d'une procédure d'alerte par le commissaire aux comptes d'une association confrontée à des difficultés financières, la DEG peut être conduite à commander un audit à un prestataire de service privé. La dernière situation de ce type s'est présentée en 2006. L'audit a été analysé par la ville qui a donc orienté ses contrôles ultérieurs en fonction des propositions formulées par les auditeurs.

Le suivi des associations est par ailleurs favorisé par la présence, avec voix consultative, de membres du service municipal de la petite enfance au conseil d'administration des associations subventionnées par la ville, ce qui permet également de rencontrer des parents et d'affiner ainsi la prise en compte des besoins.

Le décret n°2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques fait enfin obligation à la commune de conclure une convention dès lors

qu'elle accorde à une association une subvention dont le montant annuel dépasse la somme de 23.000 euros. La commune se conforme rigoureusement à ces dispositions qu'elle a, en outre, décidé d'appliquer aux subventions inférieures à ce seuil de 23.000 €. Il s'avère par ailleurs que les conventions dont la signature est prévue par les dispositions réglementaires précitées peuvent être réajustées en fonction des constatations faites par les services municipaux. C'est ainsi, par exemple, qu'une association a été fermement incitée à respecter le transfert des préinscriptions des familles aux permanences mises en place par la ville sur son territoire pour l'ensemble des demandes de places d'accueil.

Les demandes de subventions sont en premier lieu examinées par une commission présidée par l' élu adjoint à la petite enfance. Préalablement à l'établissement du budget primitif de la ville, une commission d'attribution comprenant l'adjoint aux finances, l'adjoint à la petite enfance ainsi que des fonctionnaires de la direction générale des finances et de la gestion ou, encore, du service de la petite enfance, propose à l'assemblée délibérante le montant des subventions susceptibles d'être attribuées.

Des coûts indirects peuvent, enfin, grever le budget si, après avoir accordé une garantie d'emprunt à une association, la ville doit se substituer à un emprunteur défaillant et procéder en son lieu et place au remboursement d'une ou de plusieurs annuités. Jusqu'au mois de janvier 2012, la ville n'avait toutefois pas été actionnée en garantie d'emprunt au bénéfice d'une association en charge de l'accueil de la petite enfance. Le contrôle de deux inscriptions hypothécaires autorisées à titre de sûreté par l'assemblée délibérante aux mois de janvier et février 2011 a cependant permis de constater qu'au mois de janvier 2012, une seule de ces deux hypothèques avait fait l'objet des démarches nécessaires à son inscription. La régularisation de la situation a, alors, été entreprise sans délai. Un premier acte d'affectation hypothécaire a été conclu les 10 et 13 septembre 2012 et vous indiquez que le second est en cours de constitution en l'étude du notaire requis à cet effet. Le suivi des sûretés réelles autorisées par l'assemblée délibérante reste toutefois recommandé.

1-8-3) Vue budgétaire d'ensemble

Au vu des données disponibles au début de l'année 2012, l'analyse des comptes révèle qu'en 2010, les dépenses de personnel concernant l'accueil de la petite enfance ont représenté 12% de l'ensemble des charges de personnel du budget de la ville. L'annuité en capital et intérêts des emprunts a, de son côté, représenté 13% de l'annuité totale supportée par ce budget alors que les dotations aux amortissements des immobilisations et des subventions d'équipement octroyées ont, quant à elles, représenté 15% de l'ensemble de la charge. Au total, les dépenses toutes confondues en faveur de la petite enfance, soit 29,5 millions d'euros, ont représenté à la clôture de l'exercice 2010 7% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'investissement du budget communal.

Le rapport de présentation du budget primitif 2012 de la ville de Bordeaux révèle par ailleurs que l'accueil de la petite enfance engage, sur le plan fonctionnel, les dépenses les plus importantes après celles consacrées à l'éducation dont le montant prévu est, cependant, fixé au montant très supérieur de 48 millions d'euros (source : ville de Bordeaux, rapport de présentation du budget primitif 2012).

1-8-4) Financements

La structure des recettes engendrées par l'accueil de la petite enfance se révèle légèrement moins stable, de 2009 à 2011, que la structure précédemment analysée des dépenses. Le montant de la prestation de service unique (PSU) versée par la CAF, qui constitue la première source de financement, passe ainsi de 6 à 7 millions d'euros sur cette période et sa part dans l'ensemble des recettes de 38 à 41%. Le total des subventions reçues en faveur de la petite enfance voit, en revanche, sa part ramenée de 32 à 28% sachant qu'au nombre de ces subventions, c'est en réalité la subvention versée par la CAF dans le cadre du contrat enfance-jeunesse qui représente l'essentiel. Son montant passe cependant de 3,9 millions d'euros en 2009 à 3,8 millions d'euros en 2011, ce qui ramène sa part dans l'ensemble des financements de 25 à 22%. Enfin, si la participation des familles progresse légèrement en passant de 3,5 à 3,7 millions d'euros, cette évolution n'empêche pas de voir sa part dans les financements passer de 22,4 à 21,3%.

Quoique limitée, la modification de la structure des financements est corroborée par les évolutions mesurables en pourcentages sur la période 2009-2011 et qui mettent en effet en évidence une progression de 19% de la PSU et une réduction de 4% de la subvention par ailleurs versée par la CAF dans le cadre du contrat enfance-jeunesse. Cette progression de la PSU retient l'attention sachant que, dans le même temps, la participation des familles ne progresse de son côté que de 5%. L'évolution de la PSU peut expliquer la volonté de la CAF d'en caler le versement sur une facturation des heures d'accueil réellement utilisées, et non pas simplement réservées par les familles, l'actuelle facturation de la réservation engendrant en effet une distorsion entre le présentisme financier et le présentisme physique (cf. supra, paragraphe 1-7-1).

Il apparaît pour l'essentiel que de 2009 à 2011, l'ensemble du financement de l'accueil de la petite enfance n'a couvert, au mieux que 56% des dépenses comme en 2010 et, dans la situation la plus défavorable, en l'occurrence en 2011, que 53% de ces dépenses. Au vu du budget primitif de l'exercice 2012, le taux prévisible de couverture des dépenses ressortit à 55%. Un financement complémentaire a ainsi dû être recherché à hauteur de 13,5 millions d'euros en 2009, 13 millions d'euros en 2010 et 15 millions d'euros, enfin, en 2011. Ce besoin de financement complémentaire pourrait être de l'ordre de 15 millions d'euros à nouveau en 2012. Au vu des données disponibles au début de l'année 2012, le besoin de financement complémentaire de 13,5 millions d'euros au 31 décembre 2009, en principe à la charge du contribuable, correspond à 8% des 171 millions d'euros de contributions directes recouvrées au compte 7311. Le besoin de financement complémentaire de l'exercice 2010 correspond, de son côté, à 7% des contributions directes alors recouvrées à hauteur de 176 millions d'euros.

1-8-5) Coût net de la place d'accueil en 2010 dans les structures municipales et associatives

Selon le service municipal de la petite enfance, le coût net d'une place à l'année s'établit en 2010 de la façon suivante : 6.553 € dans une structure municipale ne bénéficiant pas de la prestation complémentaire de la CAF au titre du contrat enfance-jeunesse, 4.403 € dans une structure municipale bénéficiant de cette prestation et 3.531 € dans une structure associative sachant que la prestation complémentaire versée par la CAF dans le cadre du contrat enfance-jeunesse concerne 634 des 657 places offertes en 2010 par l'ensemble des structures associatives d'accueil.

Ainsi calculés, ces coûts nets corroborent la position de la ville qui considère, comme il a été dit, que l'offre associative permet de limiter la charge financière globale, ce qui l'autorise ainsi à regarder l'offre associative comme complémentaire (cf. paragraphe 1-4-6 supra).

1-9) Pilotage administratif de la politique municipale d'accueil de la petite enfance

1-9-1) Service de la petite enfance

Dans son rapport de présentation du budget primitif 2012, la ville indique notamment que la réorganisation des préinscriptions des familles pour une place d'accueil est opérationnelle depuis 16 mois. La Caisse nationale d'allocations familiales a pourtant souligné la complexité de la mise en place du numéro unique d'inscription ainsi que le temps nécessaire à la réussite d'une expérimentation à laquelle deux sur cinq caisses d'allocations familiales membres du comité de pilotage ont dû renoncer en 2010 (source : CNAF, *l'Essentiel*, édition n°109, avril 2011).

Le service municipal de la petite enfance, grâce auquel a donc pu être menée à bien la rationalisation des préinscriptions autour de sept points d'accueil des familles, se composait en 2011 de 23 personnes en tenant compte des secrétaires de crèches et des agents techniques intervenant auprès des structures d'accueil.

Ce service de la petite enfance dépend de la direction générale de la vie sociale et de la citoyenneté. Au début de l'année 2012 il relevait, au sein donc de cette direction générale, de la direction de l'éducation et de la famille qui comportait notamment par ailleurs, un service de la vie scolaire ainsi qu'un service des moyens généraux et des finances-achats. Cependant, un projet de réorganisation devait être soumis dès la fin du mois de janvier 2012 au comité technique paritaire afin d'instituer, au sein d'une direction rénovée *de l'éducation, de la petite enfance et de la famille*, deux directions déléguées, en l'occurrence la direction déléguée de l'éducation et la direction déléguée de la petite enfance. Ainsi créées, ces deux directions déléguées devaient s'appuyer sur deux pôles supports clairement mutualisés, un pôle ressources (ressources humaines, finances-contrôle de gestion, logistique, hygiène, ACMO) et un pôle maîtrise d'ouvrage dédié aux travaux et à la gestion du patrimoine. L'objectif de cette réorganisation est, en substance, de permettre au directeur de l'éducation, de la petite enfance et de la famille, qui est à la tête des deux budgets fonctionnels les plus importants de la ville, de se repositionner sur le plan stratégique en renforçant sa fonction de pilotage.

La configuration de la nouvelle direction déléguée de la petite enfance reflète, quant à elle, les axes prioritaires de son intervention, en l'occurrence une coordination renforcée en faveur des chefs d'établissements d'accueil, un accompagnement accru des familles, ce qui inclut la mise en place du système de *scoring* lors de l'attribution des places d'accueil et, enfin, l'obtention d'un label qualité.

1-9-2) Pratiques d'évaluation

L'OCDE a relevé qu'en France, si le système d'inspection est très développé pour l'enseignement primaire, il n'existe pas d'équivalent pour le secteur de la petite enfance. L'organisation observe qu'en 2003, plusieurs chercheurs soulignaient encore l'absence de services sociaux s'occupant de jeunes enfants et, ainsi, l'absence de culture de l'évaluation. L'OCDE relève toutefois qu'avec la mise en place de projets d'établissement, un système informel d'évaluation a commencé à se dessiner (source : OCDE, Direction de l'Éducation : *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*).

A Bordeaux, indépendamment de l'évaluation quadriennale du contrat enfance-jeunesse, le service de la petite enfance rend compte annuellement de l'exécution de son programme par une contribution, détaillée par type d'action, au rapport annuel de performances établi par l'ensemble des services municipaux. Ainsi retranscrites, les actions constitutives du

programme d'accueil de la petite enfance s'avèrent par ailleurs conformes aux enjeux mis en évidence par la présente enquête dans la mesure où s'y retrouvent l'amélioration du taux de présentéisme, l'anticipation des besoins dans les nouveaux quartiers, la diversification de l'offre grâce au secteur associatif, la promotion de l'accueil familial ou, encore, l'accompagnement des familles et le renforcement de la qualité du service.

Ainsi accoutumé à l'évaluation, le service de la petite enfance se montre par ailleurs favorable à l'extension du champ d'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), rejoignant par conséquent l'analyse de la Cour des comptes aux termes de laquelle en effet, si « *pour les collectivités locales, la transposition de la LOLF n'a pas encore été engagée au motif d'une interprétation extensive du principe constitutionnel de libre administration* », cette transposition « *n'apparaît pas moins souhaitable* » (source : Cour des comptes, rapport public thématique, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, novembre 2011).

Son expérience de l'évaluation permet par ailleurs au service de la petite enfance de suivre régulièrement, comme il a été précédemment indiqué, les différents axes d'intervention du projet social de la ville dans le domaine de l'accueil de la petite enfance (cf. paragraphe 1-4-11 supra).

2) Analyse du fonctionnement de la crèche municipale de la Cité du Grand Parc

2-1) Quartier d'implantation de la structure

La crèche examinée porte le nom du quartier dit Cité du Grand Parc, qui relève de la politique de la ville et comptait en 2006, selon l'INSEE, 53,5% de logements HLM contre 16,9% dans l'unité urbaine de Bordeaux⁹ avec une population alors composée de 74,9% d'ouvriers et d'employés contre 57,7% dans l'unité urbaine.

Avec 36.000 habitants aujourd'hui, ce quartier compte 4 établissements scolaires, une bibliothèque municipale, des centres d'animation, une résidence pour personnes âgées, une crèche familiale¹⁰ ainsi qu'une halte garderie (source : ville de Bordeaux).

2-2) Avis récent du président du Conseil général de la Gironde

Aux termes de l'article L.2324-1 du code de la santé publique, « *la création, l'extension et la transformation des établissements et services publics accueillant des enfants de moins de six ans sont décidées par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil général* ».

Le maire de Bordeaux a sollicité le 19 juillet 2006 l'avis du président du conseil général de la Gironde afin de transformer des places d'accueil occasionnel en places multi-accueil. Un avis favorable a été rendu par le conseil général le 6 octobre 2006.

⁹ La notion d'unité urbaine (UU) repose sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants (source : Insee, définitions et méthodes).

¹⁰ Une assistante maternelle peut exercer son métier au sein d'une crèche familiale et être ainsi rémunérée par celle-ci. La crèche familiale, aussi dénommée service d'accueil familial, accueille de façon ponctuelle les enfants habituellement gardés à domicile par une assistante maternelle (source : cite lexicque-travail-domicile.com, lexicque des termes utilisés dans les secteurs du travail).

2-3) Type et capacité d'accueil

Sous l'empire du décret n°74-58 du 15 janvier 1974 relatif à la réglementation des pouponnières et des crèches, la crèche collective de la Cité du Grand Parc a été autorisée le 22 août 1983 pour une capacité d'accueil de 70 enfants.

Aux termes de l'avis rendu le 6 octobre 2006 par le président du conseil général de la Gironde dans le cadre de la transformation de places d'accueil occasionnel en places de multi-accueil « *cet établissement offre 20 places d'accueil occasionnel (enfants âgés de 3 mois à 4 ans) dont 2 peuvent être utilisées pour de l'accueil régulier (enfants âgés de 3 mois à 3 ans)* ».

Le projet d'établissement prévoit que les enfants, âgés de 8 semaines à 4 ans, sont répartis en 3 groupes : les bébés, les moyens et les grands. Sont ainsi appliquées les dispositions de l'article R.2324-25 du code de la santé publique aux termes desquelles « *les établissements d'accueil collectif, doivent être organisés de telle sorte que la capacité de chaque unité d'accueil ne dépasse pas soixante places* ».

La crèche de la Cité du Grand Parc est, avec la crèche Albert Barraud, l'une des deux structures à la plus forte capacité globale d'accueil collectif implantée sur le territoire de la ville de Bordeaux.

2-4) Projet d'établissement

Aux termes de l'article R.2324-29 du code de la santé publique, les établissements d'accueil élaborent un projet d'établissement comprenant un projet éducatif ainsi qu'un projet social et indiquant les prestations d'accueil proposées de même que, le cas échéant, les dispositions particulières prises pour l'accueil des enfants présentant un handicap. Selon ces mêmes dispositions réglementaires, le projet d'établissement doit, enfin, définir la place des familles et leur participation à la vie de l'établissement ainsi que les relations de ce dernier avec les organismes extérieurs.

Au mois de janvier 2012, le projet d'établissement de la crèche, par ailleurs en cours de modification, satisfaisait à l'ensemble de ces dispositions réglementaires.

En ce qui concerne plus particulièrement le projet social, le projet d'établissement indique en son chapitre II que la crèche se situe au cœur de la Cité du Grand Parc, à proximité d'autres établissements publics dont la liste est énumérée. Dans un guide de l'accueil de la petite enfance, le ministre de la santé et des solidarités précise cependant que le projet social prend en considération l'environnement géographique, social, économique et démographique du lieu dans lequel l'établissement d'accueil fonctionne. Le ministre ajoute en effet que cet environnement entraîne des conséquences très concrètes sur le fonctionnement de la structure (source : ministère de la santé et des solidarités, guide pratique de l'accueil de la petite enfance, chapitre 6). En raison de la prise en compte de la Cité du Grand Parc dans le périmètre de la politique de la ville, les caractéristiques socio-économiques et démographiques du quartier pourraient utilement compléter l'exposé du projet social dans le projet d'établissement. Vous indiquez que la prochaine refonte du projet d'établissement de la crèche du Grand Parc permettra de donner suite à cette recommandation de la chambre.

2-5) Règlement de fonctionnement

Aux termes de l'article R.2324-30 du code de la santé publique, les établissements d'accueil élaborent un règlement de fonctionnement qui précise notamment les fonctions de 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 les conditions d'arrivée et de départ des enfants, le mode de calcul des tarifs, les modalités du concours du médecin, les modalités de délivrance de soins spécifiques, les modalités d'intervention médicale en cas d'urgence et, enfin, les modalités d'information et de participation des parents à la vie de l'établissement.

Le règlement de fonctionnement de la crèche comporte toutes les rubriques ainsi prévues par la réglementation. Quelques améliorations et mises à jour sont toutefois à prévoir.

En ce qui concerne la description des mesures permettant d'assurer en toutes circonstances la continuité de la fonction de direction, le chapitre III du règlement de fonctionnement manque de précision dans sa formulation aux termes de laquelle en effet, « *en l'absence de la directrice toutes les dispositions sont prises pour assurer la continuité de la fonction de direction. Un protocole est mis en place dans chaque établissement* ». La teneur de ce protocole pourrait donc être indiquée après avoir rappelé, comme l'indique le chapitre V du projet d'établissement, que la puéricultrice assurant les fonctions de directrice adjointe « *est garante de la continuité de la fonction de direction selon le protocole établi* ».

S'agissant des modalités d'admission des enfants, le chapitre IV du règlement de fonctionnement pourrait utilement préciser que les demandes de préinscription sont organisées autour de sept lieux d'accueil des familles, ce qui constitue en effet, ainsi qu'il a été dit, un important effort de rationalisation voulu par la municipalité et qui lui permet de mesurer de manière fiable le besoin d'accueil. Ce chapitre IV devra, en tout état de cause, être mis à jour une fois réalisé le projet de *scoring* et lorsque les critères d'admission des demandes d'inscription ainsi que leur pondération auront ainsi été arrêtés. Vous indiquez que l'organisation des préinscriptions, la pondération des critères d'admission ou, encore, le passage à la facturation horaire doivent faire l'objet d'une délibération et que ces nouvelles dispositions seront incluses, au cours du dernier trimestre de l'année 2012, dans le règlement de fonctionnement de la crèche du Grand Parc comme, du reste, dans celui de l'ensemble des crèches collectives.

La chambre relève enfin que la crèche de la Cité Grand Parc respecte par ailleurs les dispositions de l'article R.2324-31 du code de la santé publique aux termes desquelles le projet d'établissement et le règlement de fonctionnement doivent être affichés.

2-6) Organisation de la crèche

2-6-1) Direction de l'établissement

L'OCDE a observé qu'en France les puéricultrices sont des infirmières ou des sages-femmes qui ont acquis une année de spécialisation au développement, à la santé et au bien-être des enfants et que l'organisation administrative et le droit sont inclus dans leur formation théorique (source : OCDE, Direction de l'Éducation : *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*).

Ainsi que le prévoit précisément l'article R.2324-34 du code de la santé publique, la direction de la crèche de la Cité du Grand Parc a été confiée à une puéricultrice diplômée d'Etat qui justifie par ailleurs d'une expérience professionnelle nettement supérieure aux trois années minimum requises par ces dispositions réglementaires.

Quelque peu en retrait par rapport à l'analyse de l'OCDE, la DREES a constaté que pour les directrices d'établissements d'accueil qui sont puéricultrices, la mise entre parenthèses de leurs compétences sanitaires peut être radicale alors que leurs responsabilités dans le domaine de la gestion, telles notamment que la gestion d'équipes et l'animation du collectif, requièrent d'autres compétences dont elles se sentent faiblement dotées, rares étant celles qui ont suivi une formation spécifique pour l'exercice de telles responsabilités dans une crèche (source : DREES, note d'information n°732, juillet 2010, *les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance*).

Aux termes du projet d'établissement de la crèche de la Cité du Grand Parc, les responsabilités de la directrice sont étendues dans le domaine de la gestion puisqu'il lui incombe notamment en effet, de coordonner les différents membres de l'équipe, de noter les agents, d'aider les familles à constituer leur dossier administratif, de participer à la politique de la petite enfance de la ville en étroite collaboration avec le service municipal de la petite enfance, de participer aux commissions municipales d'admission des demandes d'accueil, de veiller à l'optimisation du taux d'occupation de la crèche, d'en assurer la gestion financière (budget, gestion des commandes, gestion des stocks) ou, encore, d'assurer le suivi immobilier¹¹. Ainsi que l'exige l'article R.2324-36 du code de la santé publique pour les établissements d'une capacité d'accueil supérieure à 60 places, la directrice de la crèche bénéficie cependant du concours d'une autre puéricultrice qui exerce en effet les fonctions de directrice adjointe. Les domaines de compétence de cette dernière sont très précisément définis dans le projet d'établissement, contrairement à ce que la DREES a pu observer dans d'autres structures (*ibid.*). La directrice adjointe est ainsi tenue de soutenir la directrice dans l'élaboration de protocoles spécifiques et l'animation de réunions, de la suppléer dans la gestion financière, administrative et immobilière de la crèche et de collaborer avec le service municipal de la petite enfance.

Les investigations conduites sur place ont permis de constater que la crèche accueille des élèves puéricultrices dans le cadre de stages pratiques, ce qui permet de compléter une formation administrative que leurs aînées ont pu regarder comme insuffisante. A ce jour, le service municipal de la petite enfance comme la direction des ressources humaines déploient en faveur de la direction de la crèche un effort d'encadrement et d'expertise apprécié. Aucune difficulté n'est par ailleurs apparue entre la direction et la directrice adjointe de l'établissement qui parviennent en effet à se coordonner et à se suppléer face aux besoins alors même que les fonctions managériales peuvent être vécues comme complexes.

La chambre relève par ailleurs que la directrice de la crèche de la Cité du Grand Parc n'est pas dessaisie de ses responsabilités de puéricultrice dans la mesure où, aux termes du projet d'établissement, elle doit être garante de la qualité de l'accueil de l'enfant, maintenir le lien avec la famille (écoute, conseil, médiation...) et assurer, enfin, le suivi des enfants avec la psychologue, le pédiatre, l'éducatrice de jeunes enfants ainsi qu'avec l'ensemble de l'équipe. Elle est toutefois, ici également, secondée par la directrice adjointe qui doit, elle aussi, assurer le suivi de l'enfant, participer auprès des équipes à l'accueil de ce dernier tout en accompagnant ces mêmes équipes dans leurs questionnements et leurs pratiques professionnelles.

¹¹ Entretien des locaux seulement sachant que le suivi des travaux, s'il est prévu par le projet d'établissement, est, en réalité, réalisé par les services municipaux (direction de l'éducation, de la petite enfance et de la famille).

La chambre a pu constater sur place que les responsabilités administratives et l'exercice du métier de puéricultrice sont le plus souvent interdépendants. Elle observe ainsi que si l'accueil des familles implique des mesures administratives, il apparaît aussi comme l'occasion de soutenir et d'orienter les parents, ce qui fait bien appel ici aux compétences de la puéricultrice. C'est ainsi que les parents ne sont pas rencontrés, lors d'une première prise de contact, sans la présence de l'enfant, ce qui permet de prendre la mesure du lien familial. La sensibilité du professionnel de l'accueil s'est en outre révélée profitable, sur place, à l'analyse administrative des variations des taux de fréquentation de la crèche. La chambre observe par ailleurs que contrairement à une directrice de crèche, la directrice adjointe est réglementairement tenue de consacrer au minimum 25% de son temps de travail à ses fonctions de puéricultrice, ce qui a visiblement de préserver sur place, à l'échelon de la direction, les compétences professionnelles axées sur l'accueil de la petite enfance même si, dans tous les cas de figure, les contingences administratives pèsent sur le pilotage de l'établissement, des personnels et des fonctions d'accueil. La direction de la crèche est donc sans difficultés insurmontables représentée aux permanences d'accueil mises en place par la ville afin de centraliser les préinscriptions, ce qui lui permet aussi, au-delà de la gestion purement administrative de la demande d'accueil, d'écouter, d'informer et d'orienter les familles qu'elle peut ainsi également côtoyer. Dans ces efforts permanents de conciliation des activités de gestion et d'accueil, une simplification des formalités administratives serait visiblement appréciée sachant par ailleurs que nonobstant le respect scrupuleux des taux d'encadrement, les jeunes enfants méritent une surveillance de tous les instants.

2-6-2) Personnels n'exerçant pas de fonctions de direction

2-6-2-1) Méthodes d'investigation

Divers témoignages ont été recueillis dans le cadre de la présente enquête afin de mesurer la situation actuelle des personnels de l'établissement par rapport aux problématiques mises en lumière par différents observateurs à l'échelon national. Ces témoignages ont été sollicités avec le concours de la directrice de l'établissement qui n'a pas assisté aux entretiens mais est intervenue, en prenant en considération les nécessités du service, dans la désignation des personnels disponibles pour de tels échanges. Les personnels ainsi rencontrés ne peuvent pas être regardés, sur le plan statistique, comme représentatifs de leurs catégories respectives dans la mesure où aucun échantillonnage n'a été effectué sachant qu'en tout état de cause, le périmètre de l'enquête conduite sur le territoire de la commune n'incluait qu'une seule structure municipale d'accueil collectif.

2-6-2-2) Les constatations de la chambre

Ainsi que l'article R.2324-41 du code de la santé publique en fait obligation aux établissements d'une capacité d'accueil égale ou supérieure à 25 places, la crèche de la Cité du Grand Parc dispose d'une éducatrice de jeunes enfants diplômée d'Etat.

La DREES souligne qu'une éducatrice de jeunes enfants est spécialiste du développement du jeune enfant et qu'il lui revient à ce titre de proposer des activités d'éveil, de concevoir des espaces de jeux et de mettre en question, si nécessaire, les pratiques professionnelles (source : DREES : note n°732, juillet 2010, les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance).

Le projet d'établissement de la crèche de la Cité du Grand Parc prévoit des activités dans les trois classes d'âge : les bébés (en fonction du développement psychomoteur : mobiles, cubes,

jardin en gazon synthétique), les moyens (aménagement de la salle de vie en coins d'activité, élaboration d'activités plus dirigées de construction, d'empilages, activités motrices) et les grands enfin (aménagement de la salle de vie comme pour les moyens, activités plus dirigées par petits groupes et par rotation).

Mais la DREES a parfois pu observer sur le territoire national que, alors que l'approche psychopédagogique de l'éducatrice de jeunes enfants est très différente de celle des puéricultrices et des auxiliaires de puériculture, certaines éducatrices ressentent de la frustration à ne pas toujours exercer pleinement leur spécialité au sein des équipes sachant que le jeu libre, le temps de l'accueil du matin, le repas du midi, la sieste, le goûter et l'accueil des familles le soir limitent la place qui peut être dévolue aux activités éducatrices encadrées (*ibid.*). L'OCDE a, de son côté, relevé des résistances en France à l'utilisation de termes tels que « pédagogie » et « éducation », ce qui a pu accréditer l'idée que les structures d'accueil ne sont pas destinées à l'apprentissage (Source : OCDE, Direction de l'Éducation : *La politique d'éducation et d'accueil des jeunes enfants en France*).

La chambre a pu constater sur place que des programmes éducatifs sont très régulièrement développés même si, face notamment aux contraintes spécifiques du multi-accueil, le personnel accueillant peut avoir à être secondé à certains moments de la journée. L'accueil occasionnel peut quant à lui engendrer des contraintes spécifiques dans la mesure où il s'avère parfois complexe d'intégrer en cours de programme éducatif un enfant qui, n'étant pas présent depuis le début, pourra ainsi éprouver des difficultés à concentrer son attention, sinon à s'intégrer au groupe. Face à ce type de problématique, il est indéniable que les personnels accueillants ressentent le besoin d'être écoutés par les gestionnaires de sorte que la démarche de qualité entreprise par la ville de Bordeaux est très positivement ressentie.

Mais les difficultés de l'accueillant peuvent également se situer à un autre niveau. En contact direct et permanent avec les enfants et les familles, les auxiliaires de puériculture et les personnels titulaires du CAP petite enfance sont soumis à des contraintes de nature physique alors qu'ils sont dans le même temps sensibles, ainsi du reste que le service municipal de la petite enfance l'a clairement perçu, au cloisonnement des cursus et, ainsi, à la limitation des perspectives de carrière, sinon de reconversion. Le risque de lassitude précoce des surdiplômés, la complexité actuelle des relations avec les familles mais encore des facteurs aggravants tels que le stress sonore, la fréquence de syndromes infectieux mais aussi des capacités d'accueil parfois poussées à leur limite ont déjà été mis en évidence par une étude publiée par l'Observatoire social territorial qui conclut à une idéalisation du métier, vu de l'extérieur, par rapport à la réalité professionnelle (source : les Cahiers de l'Observatoire social territorial, n°3, novembre 2011, étude réalisée par Gilles Errieu, médecin conseil en chef de la MNT et Jean Dumonteil, directeur des Editions du Secteur public). La chambre a pu relever sur place la manifestation d'inquiétudes quant aux risques musculo-squelettiques induits par le portage régulier des enfants, ce qui incite les plus jeunes agents à surveiller attentivement l'adoption de bonnes postures mais a parfois conduit les plus anciens à suivre des traitements thérapeutiques de longue durée. Vues sous cet angle, les faibles opportunités de reconversion professionnelle prennent un relief particulier. Dans ce contexte, le travail à temps partiel est parfois regardé comme une solution, du moins par les agents qui peuvent financièrement l'envisager. Au besoin d'écoute précédemment évoqué s'ajoute ainsi parfois un véritable besoin de reconnaissance sachant de surcroît qu'un agent titulaire du CAP petite enfance est statutairement classé au grade d'adjoint technique de deuxième classe, ce qui le conduit, dans le cadre d'un éventuel plan de carrière, à devoir subir un examen professionnel sans lien avec la compétence qu'il a acquise dans son champ spécifique d'intervention.

En interne, des actions de soutien psychologique à l'intention des personnels accueillants peuvent ainsi être regardées comme utiles indépendamment des interventions qui sont plus traditionnellement développées dans ce domaine en direction des familles.

2-6-3) Ratios d'encadrement des enfants et mobilisation de la ressource humaine

Aux termes de l'article R.2324-42 du code de la santé publique, le personnel chargé de l'encadrement des enfants est constitué :

1° Pour quarante pour cent au moins de l'effectif, des puéricultrices diplômées d'Etat, des éducateurs de jeunes enfants diplômés d'Etat, des auxiliaires de puériculture diplômés, des infirmiers diplômés d'Etat ou des psychomotriciens diplômés d'Etat ;

2° Pour soixante pour cent au plus de l'effectif, des titulaires ayant une qualification définie par arrêté du ministre chargé de la famille.

Sachant que les agents qualifiés sont titulaires du CAP petite enfance, ces derniers, au nombre de 7 à la crèche de la Cité du Grand Parc, ajoutés aux agents diplômés composés de 2 puéricultrices, de l'éducatrice de jeunes enfants et de 12 auxiliaires de puériculture, forment au 1^{er} janvier 2012 un total d'agents qualifiés et diplômés de 22 personnes. Les seuls agents diplômés représentent ainsi 68% de ce total, ce qui est très sensiblement supérieur au minimum de 40% requis par l'article R.2324-42 du code de la santé publique.

Par ailleurs, aux termes de l'article R.2324-43 du code de la santé publique, l'effectif du personnel encadrant directement les enfants est d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas, et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent, sachant que pour les établissements ou services d'une capacité supérieure à soixante places, la personne assurant les fonctions de directeur adjoint peut être partiellement prise en compte dans le calcul de l'effectif du personnel encadrant directement les enfants dans la limite d'une quotité de travail égale au quart de son temps de travail.

Le respect de ces dispositions a pu être constaté lors d'un contrôle ponctuel effectué le 31 janvier 2012.

L'article R.2324-43-1 du code de la santé publique dispose enfin que, pour des raisons de sécurité, l'effectif du personnel encadrant directement les enfants ne peut pas être inférieur à deux dont, pour les établissements et services d'une capacité supérieure à vingt places, au moins un des professionnels diplômés mentionnés au 1° de l'article R.2324-42 précédemment cité.

Le respect de ces dispositions a également pu être constaté le 31 janvier 2012.

A l'occasion du contrôle de l'exacte application de ces dispositions réglementaires, la chambre a pu s'assurer du suivi quotidien du nombre d'enfants présents ainsi que du nombre de professionnels disponibles.

Par ailleurs, même si cela est de nature à compliquer la gestion des ressources humaines, un avis favorable est généralement donné aux demandes de travail à temps partiel, au besoin à l'issue de quelques arbitrages comme lorsqu'ont été autorisées deux quotités de travail de 90% plutôt qu'une seule de 80%. Une attention particulière est ainsi accordée aux souhaits du personnel, ce qui paraît avoir évité l'absentéisme. En 2011 comme au début de l'année 2012 lors de la visite de la crèche pour les besoins de l'enquête, cet absentéisme n'a, effectivement, nullement pesé sur la gestion de l'établissement.

Ce besoin de travail à temps partiel pouvait toutefois apparaître comme un possible obstacle à l'amélioration du présentisme physique des enfants. La chambre a toutefois pu constater au moyen d'un registre qu'au jour le jour, les absences imprévues d'enfants avaient bien permis de solliciter les familles dont la demande d'accueil n'avait pas encore été satisfaite. Nonobstant l'appréhension que peut susciter de façon générale au sein de la crèche l'augmentation du nombre d'enfants accueillis, la démonstration a ainsi été faite que le taux de présentisme physique est malgré tout regardé un indicateur de performance, sinon même comme un facteur d'émulation entre établissements d'accueil.

Sous réserve de la capacité physique et psychologique du personnel à supporter un surcroît de travail, les taux mensuels de présentisme physique révèlent cependant, dans l'absolu, l'existence de marges de progression. En 2011 en effet, le taux le plus bas a atteint 41,44% au mois de septembre et le taux le plus élevé 69,64% au mois de mars. Mois de rentrée, septembre voit cependant l'arrivée de nouveaux bébés dont le nombre progresse assez sur le court terme en 2011 pour porter le taux de présentisme à 55,83% au mois d'octobre. Des contingences spécifiques pèsent par ailleurs sur ce taux de présence des enfants comme les vacances scolaires (février, avril, juillet, octobre) ou, encore, les épidémies, peut-être accentuées par un moindre taux d'éviction médicale (bronchiolite en décembre et janvier de façon relativement régulière). D'autres éléments, plus difficilement mesurables comme les observances religieuses ou le retour provisoire vers des membres de la famille vivant à l'étranger peuvent, de leur côté, minorer également le taux de présence des enfants.

Compte tenu des caractéristiques socio-économiques du quartier, la chambre observe enfin que selon la Fondation Terra Nova, 80% des enfants d'allocataires de minima sociaux et 92% des enfants dont au moins un parent est sans emploi, sont gardés par leurs parents, de sorte que le recours à un mode d'accueil formel est, de manière symétrique, d'autant plus développé que les ménages sont favorisés : 21% des enfants d'ouvrières contre 73% des enfants de cadres, 63% des enfants du dernier quintile contre 7% des enfants du premier quintile (source : *Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement sociale*, projet 2012, contribution n°10, Fondation Terra Nova, pôle affaires sociales et Guillaume Macher, sociologue). Le fort attachement des mères à leurs enfants en raison d'une enfance personnelle difficile peut engendrer, à l'idée même de se séparer de cet enfant pour le confier à la crèche, un sentiment de culpabilité du reste clairement observé, à son niveau, par le service municipal de la petite enfance (cf. supra paragraphe 1-4-5). Ce sentiment de culpabilité pèse probablement bien plus sur le taux de présence physique que l'effort financier requis des familles qui n'est, en effet, jugé dissuasif ni par la crèche, ni par le service de la petite enfance qui étaye sur ce point son analyse par le nombre d'heures réservées et payées quoique non utilisées.

L'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) propose néanmoins à l'échelon national de poursuivre l'effort en direction des familles défavorisées au motif que le développement des modes de garde de qualité « *est aussi un moyen de lutter contre la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté en proposant des conditions d'éveil, de socialisation et de suivi éducatif aux enfants et des moyens d'améliorer les compétences des parents* » (source : Inspection générale des affaires sociales, *Développement de la garde d'enfants*, rapport n°2009-033P, mars 2009).

2-7) Organisation du travail

2-7-1) Modalités d'organisation du travail

La DREES a pu observer à l'échelon national, le plus souvent dans les grandes structures d'accueil, une organisation du travail relevant d'un modèle qualifié « *de solidarité organique rigide* ». Dans un tel modèle, la direction de la crèche veille au respect du rôle prescrit à chacun au sein d'une hiérarchie statutaire décroissante : puéricultrice, éducatrice de jeunes enfants, agents titulaires du CAP petite enfance, personnel technique.

Un autre modèle, dit de « *solidarité organique ouvert* », a cependant également été observé par la DREES dans certaines grandes structures d'accueil. Il s'agit ici d'une organisation assez autonome en sections clairement séparées et comportant des équipes spécialisées à l'année. Selon les constatations de la DREES, ce modèle fait apparaître un mode d'action moins centré sur l'agent et plus transversal, des passerelles se mettant en effet en place entre les sections et des espaces de vie commun pouvant être institués entre enfants de sections différentes. Dans ce modèle d'organisation, la directrice joue plutôt un rôle de coordination (Source : DREES, note n°732, juillet 2010, *les modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance*).

A la crèche de la Cité du Grand Parc, l'accueil de la petite enfance repose, selon le projet d'établissement en vigueur le 1^{er} janvier 2012, sur trois sections évoquant ainsi le second type d'organisation observé par la DREES : la section des bébés, la section des moyens et la section des grands. Le projet d'établissement précise qu'une auxiliaire de vie ou un agent titulaire du CAP petite enfance « *intervient auprès d'un groupe d'enfants et forme une équipe avec les autres membres* ». Examinée sur place le 2 février 2012, l'organisation de l'accueil des enfants s'est révélée conforme aux dispositions du projet d'établissement. Cette organisation par sections, bébés, moyens et grands, est toutefois apparue comme la conséquence de la faible modularité des locaux, trois salles indépendantes, fermées par des cloisons inamovibles, servant en effet de lieu de vie à chacune des trois sections. Ce type d'organisation se distingue ainsi du mode opératoire en vigueur dans d'autres crèches municipales et qui repose au départ sur la constitution de groupes composés de bébés, de moyens et de grands comme dans la crèche de la Cité du Grand Parc, sachant cependant que ces groupes sont ensuite scindés et répartis, sous la surveillance des professionnels, entre différents lieux de vie au sein de locaux et d'espaces reconfigurables à volonté. Parce qu'elle permet donc de fragmenter les groupes, cette organisation est de nature à réduire la tension qui peut peser sur les professionnels dans l'organisation actuelle de la crèche de la Cité du Grand Parc, en raison de la pression exercée par des groupes relativement compacts et homogènes. L'organisation par groupes composites (bébés, moyens et grands) et fractionnables par lieux de vie comme dans d'autres établissements est donc envisagée par cette crèche une fois qu'elle sera entrée en possession de nouveau locaux, alors modulables, à la fin de l'année 2014 ou au début de l'année 2015.

Le projet d'établissement de la crèche valorise par ailleurs la réflexion commune des professionnels. Ainsi qu'il a été dit en effet, les auxiliaires de vie et les agents titulaires du CAP petite enfance sont tenus par ce document de participer à des groupes de travail. L'éducatrice de jeunes enfants doit quant à elle permettre à chaque équipe de construire de nouveaux projets et de s'interroger sur ses pratiques professionnelles. La puéricultrice assurant les fonctions de directrice adjointe doit également accompagner les équipes dans leur réflexion sur les pratiques professionnelles et la directrice de l'établissement doit, enfin, coordonner les différents membres de l'équipe et animer des réunions de travail.

L'accent ainsi porté sur l'intervention du groupe et sur sa coordination conduit donc, en principe, à la mise en place d'une organisation transversale du travail. La question a toutefois été posée sur place de l'impact des nombreuses préoccupations quotidiennes de gestion courante sur l'exercice effectif d'un tel mode opératoire théoriquement consommateur de

temps et de moyens humains avant que ne soit menée à bien une réflexion collective¹². La chambre a toutefois constaté que le travail de groupe constituait en toutes circonstances l'axe central de l'organisation du personnel. Avec le soutien effectif de la psychologue et de l'éducatrice de jeunes enfants, les professionnels de chaque groupe d'enfants s'expriment donc individuellement avant qu'une synthèse ne soit établie et un consensus dégagé. Rigoureusement et systématiquement replacé au centre de toute discussion, l'enfant s'est avéré suffisamment fédérateur pour qu'aucun désaccord de fond n'ait été signalé ni ne soit ressorti des entretiens qui ont été conduits avec les personnels lors de l'enquête sur place.

2-7-2) Rotation des personnels

Le Centre de recherche sur le travail et le développement a récemment observé que dans certaines crèches, les professionnels changent de section chaque début d'année de manière à prolonger la relation établie avec l'enfant, ce qui peut présenter un avantage pour ce dernier, qui identifie ainsi plus clairement la personne qui s'occupe de lui. Selon cette étude, les professionnels eux-mêmes peuvent apprécier de travailler dans des sections différentes sachant toutefois que certains expriment des préférences pour des tranches d'âge précises (Source : Centre de recherche sur le travail et le développement, dossier d'études n°145, *L'activité des professionnelles de la petite enfance*, octobre 2011, chapitre 2, paragraphe 12).

Le système de rotation des personnels de section en section en vue d'un accompagnement prolongé de l'enfant a les faveurs du projet d'établissement de la crèche de la Cité du Grand Parc qui indique en effet, dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2012, que l'auxiliaire de puériculture ou la personne titulaire du CAP petite enfance « *travaille par cycle de trois ans et accompagne les enfants de leur arrivée jusqu'au départ pour l'école* » (chapitre V). La conduite de l'enquête sur place a permis de constater que dans l'organisation actuelle de la crèche, les professionnels suivent effectivement les enfants par cycles de trois ans, de la section des bébés à la section des moyens pour terminer enfin le cycle par la section des grands. Ce mode opératoire présente l'avantage de permettre à l'enfant de bien identifier, et sans rupture affective, l'adulte qui prend soin de lui. Il satisfait en outre pleinement les personnels qui se sont montrés très attachés au suivi des progrès de l'enfant jusqu'à l'aboutissement du travail d'accompagnement que constitue son départ à l'école maternelle en pleine possession des premiers apprentissages de la vie.

Par ailleurs, à partir de la « journée type » décrite par les professionnels de l'accueil, la DREES a pu relever de fortes variations de l'intensité de travail avec une montée en puissance progressive de la journée de 8 heures à 9 heures 30 lors de l'arrivée des enfants, un temps fort à 11 heures 30 au moment où les repas commencent à être servis, une période plus calme de 12 heures 30 à 14 heures pendant la sieste, une nette reprise d'activité à 15 heures au moment du goûter et une activité au sommet de son intensité à 18 heures 30 enfin lors du départ des enfants (source : DREES, note n°732, juillet 2010, *modes d'organisation des crèches collectives et les métiers de la petite enfance*).

La crèche de la Cité du Grand Parc se reconnaît dans les temps forts de la journée ainsi décrite et schématisée par la DREES. Afin de gérer ce rythme spécifique, l'établissement fonctionne grâce à des équipes du « matin » et des équipes du « soir ». Le personnel de l'équipe du *matin* arrive sur son lieu de travail de façon cadencée, à 7 heures 30, 8 heures et 8 heures 30. L'équipe du soir arrive de son côté à 9 heures 30, 10 heures et 10 heures 30. Le premier départ de l'équipe du matin intervient à 15 heures 30 de sorte que les temps forts de la partie

¹² « N'est-ce pas l'autre en tant qu'autre qui est aporétique » (Bruce Bégout, *Pensées privées*, Journal philosophique (1998-2006)).

médiane de la journée, consacrée aux activités et au repas, sont assurés en situation de plein effectif. La rotation des personnels s'effectue à raison d'une semaine dans l'équipe du matin et d'une semaine dans l'équipe du soir, ce qui permet à chacun d'organiser en conséquence sa vie privée (démarches, rendez-vous etc.). La disponibilité du personnel en cas de remplacement imprévu témoigne de sa satisfaction.

3) Label qualité

Dans le cadre de la démarche qualité qu'elle a souhaité entreprendre, la ville de Bordeaux a noué un partenariat avec un organisme de certification qui doit, à cette occasion, créer des normes de référence. L'aboutissement de cette démarche, qui s'avère ainsi novatrice, est attendu en 2013. Comme la chambre l'a souligné, l'enquête sur place a révélé que le personnel de la crèche de la Cité du Grand Parc place de grandes espérances dans l'élaboration de ce processus de labellisation.

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
RELATIF A L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE
PAR LA VILLE DE BORDEAUX**

FICHE RECAPITULATIVE DES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

Recommandations mise en œuvre au cours du contrôle actuel

Recommandations totalement mises en œuvre

1. Aménagement du logiciel dédié à l'accueil de la petite enfance

-Etudier les possibilités d'adaptation du logiciel « métier » aux analyses prospectives afin de parvenir à une plus grande homogénéisation de l'outil informatique : recommandation suivie d'effet.

2. Surveillance des associations

-Suivre l'inscription des hypothèques autorisées par le conseil municipal.

3. Projet d'établissement de la crèche du Grand Parc

-Compléter le projet social par l'exposé des caractéristiques démographiques et socio-économiques du quartier d'implantation de la crèche.

4. Règlement de fonctionnement de la crèche du Grand Parc

-Préciser que les demandes de préinscription sont organisées sur le territoire de la ville de Bordeaux autour de sept lieux d'accueil des familles.

-Mettre à jour le chapitre IV du règlement de fonctionnement lorsque le projet de définition des critères d'admission des demandes d'inscription ainsi que leur pondération (*scoring*) auront été mis au point.

-Mettre à jour le chapitre VI de ce règlement si la facturation est assurée, sur décisions de la caisse d'allocations familiales, sur la base des heures d'accueil effectives et non des heures réservées.

Recommandations à mettre en œuvre

Néant



Mairie de Bordeaux
Le Maire

Bordeaux, le 12 décembre 2012

*Direction déléguée
de la petite enfance*

Nos références
201201677/CBA/CV

Monsieur Franc-Gilbert BANQUEY
Président de la Chambre régionale des comptes
d'Aquitaine, Poitou-Charentes
3 place des Grands Hommes
33064 BORDEAUX CEDEX

Monsieur le Président,

C'est avec une grande satisfaction que j'ai pris connaissance de votre courrier du 26 novembre 2012, par lequel vous portiez à ma connaissance le rapport d'observations définitives concernant l'enquête relative à l'accueil de la petite enfance de la Ville de Bordeaux.

En début de mandat, j'ai souhaité donner un caractère très prioritaire au développement de notre politique petite enfance pour lui permettre d'atteindre à l'horizon 2014, un objectif de 6 000 enfants accueillis sur l'ensemble du territoire tous modes d'accueil confondus. Cet objectif sera dépassé et se situera plutôt autour de 6 200 enfants accueillis.

Par ailleurs, au-delà de ces objectifs quantitatifs, j'ai souhaité qu'une attention toute particulière soit portée à la qualité d'accueil proposée aux familles. La démarche qualité, entreprise depuis septembre 2010, pour l'ensemble des structures municipales d'accueil collectif arrive à son terme et devrait donner lieu à certification des procédures en juin 2013.

Je vous remercie pour les conclusions très positives auxquelles vous êtes parvenu lors de cette enquête ainsi que pour la prise en compte de l'investissement important que la Ville de Bordeaux réalise dans sa politique petite enfance.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma parfaite considération

*Toute correspondance
doit être adressée à*

Mairie de Bordeaux
Hôtel de ville
place Pey-Berland
33077 Bordeaux cedex
Tél. 05 56 10 20 30
www.bordeaux.fr


Alain JUPPÉ