



INSPECTION GENERALE

Exemplaire n°

SYNTHESE
ANALYSE DU FONCTIONNEMENT
DE DIX ETABLISSEMENTS D'ACCUEIL DE JEUNES ENFANTS
GERES PAR DES ASSOCIATIONS A INVOCATION RELIGIEUSE

- Avril 2013 -

N° 12-30

Rapporteurs :

[.....], inspecteur général

[.....], inspecteur

[.....], chef de service administratif

[.....], attaché principal

Assistés de [.....],[.....] et [.....], chargés de
secteur DFPE

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION	5
1. L'ÉCHANTILLONNAGE ET LE CADRE JURIDIQUE.....	7
1.1. Les principes d'échantillonnage	7
1.2. Le cadre juridique conventionnel	8
1.2.1. Les obligations conventionnelles relatives aux conditions d'accès aux établissements d'accueil de jeunes enfants	9
1.2.2. Portée et limites de l'application du principe de laïcité dans des établissements de petite enfance	12
1.2.3. La neutralité des projets éducatifs des organismes bénéficiant de prestations des Caisses d'Allocations Familiales.....	14
2. LES MODALITÉS D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT	15
2.1. Les conditions générales de l'accueil des enfants dans les établissements	15
2.1.1. Les projets éducatifs	15
2.1.2. Les programmes d'activités	16
2.1.3. Les personnels	17
2.1.4. Les locaux.....	18
2.1.5. La fréquentation.....	19
2.2. Le caractère propre de certains établissements	20
2.2.1. Horaires hebdomadaires et calendriers annuels	20
2.2.2. Informations aux parents et décorations des locaux	22
2.2.3. Les prescriptions alimentaires	24
2.2.4. Les vêtements.....	24
3. PISTES DE RÉFLEXION	25
3.1. La recherche d'un équilibre entre les attentes de la Ville et le caractère propre d'un établissement	25
3.2. Recommandations complémentaires.....	29
3.2.1. La vérification de la clause de domiciliation	29
3.2.2. La sécurité des locaux	29
3.2.3. Le travail partenarial	30
3.2.4. Le bien-être des enfants	30
LISTE DES ANNEXES	31

NOTE DE SYNTHÈSE

Par note en date du 28 novembre 2012, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection Générale d'analyser « *le fonctionnement de dix établissements de petite enfance gérés par des associations à caractère confessionnel ou communautaire* », notamment « *les traductions concrètes du projet de l'établissement* » dans leur organisation. Les informations à prendre en compte portent en particulier sur « *leurs modalités d'ouverture, leur programme d'activités, l'existence éventuelle d'activités culturelles* ».

Cette mission a été menée avec l'appui des services de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE).

Un échantillon de dix établissements associatifs d'accueil de jeunes enfants à invocation religieuse a été constitué parmi les 33 avec lesquels la Ville a passé convention. La mission a été effectuée sur pièces et sur place en janvier et février 2013.

Les associations à invocation religieuse concernées se sont en particulier engagées dans le cadre des conventions d'objectifs à :

- assurer l'accueil des enfants du lundi matin au vendredi soir (article 1^{er}) ;
- accueillir des enfants domiciliés à Paris (article 1^{er}) ;
- accueillir des enfants sans distinction d'origine sociale, ethnique ou d'appartenance religieuse (article 1^{er}) ;
- participer à la commission d'attribution des places d'accueil collectif de l'arrondissement (article 13).

Les vérifications ont amené à constater quelques difficultés résiduelles, une crèche ayant renoncé à accueillir des enfants le vendredi après-midi et une autre constatant qu'elle met en place un dispositif de permanence qui est sans utilité en pratique. La domiciliation parisienne est désormais vérifiée de manière rigoureuse (un seul cas de domiciliation en banlieue pour l'enfant d'une salariée de la crèche sans autre solution de garde sur l'ensemble des dossiers vérifiés).

Aucune plainte fondée sur la discrimination n'a été portée à la connaissance de la mission. Néanmoins, le principe d'un choix prioritaire des candidatures dans les listes d'attente de chaque établissement, longues en pratique, ne permet pas une ouverture effective le plus souvent. La participation à la commission d'attribution des responsables d'établissement est réelle mais se limite le plus souvent à une simple assistance à ses sessions, seules deux crèches de l'échantillon offrant ponctuellement des réponses à des situations signalées par la mairie.

S'agissant de l'obligation de respecter le principe de laïcité, également énoncée dans les conventions, les analyses juridiques disponibles en discutent le fondement en invoquant les éléments suivants :

- les établissements associatifs peuvent recevoir des subventions des collectivités locales dès lors qu'un intérêt public local le justifie (en l'espèce, l'insuffisance de l'offre de places pour la garde des enfants de moins de trois ans) ;
- les personnels employés par ces associations sont des salariés de droit privé et non des agents publics et ne sont donc pas soumis à une obligation de neutralité comme la cour de cassation vient de le rappeler le 19 mars 2013 ;
- de surcroît, la prestation de garde de la petite enfance ne relève pas d'une mission de service public.

Une proposition de loi en cours visant à étendre l'obligation de neutralité à certaines personnes ou structures privées accueillant des mineurs votée par le Sénat en 2012 limiterait au demeurant leurs obligations à :

- l'accueil de tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances de leurs représentants légaux ;
- l'organisation d'activités respectueuses de la liberté de conscience des enfants.

Par ailleurs, à la suite d'une délibération de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité de 2007, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a redéfini ses principes d'interprétation lorsqu'un doute existait sur la neutralité philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle des projets éducatifs des établissements d'accueil de jeunes enfants pour qu'ils soient éligibles au versement de la prestation sociale unique.

La mission a pu vérifier le respect de cette obligation de neutralité par les projets éducatifs des dix établissements contrôlés. Les programmes d'activités qui les mettent en œuvre sont de surcroît inspirés par des méthodes de puériculture classiques. Les seules manifestations d'une tradition spécifique interviennent les veilles de fêtes religieuses juives dans six des sept établissements étudiés : les activités empruntent alors certains de leurs thèmes aux événements que ces fêtes commémorent (par exemple la confection de paniers de fruits ou des collages de feuillages).

Les personnels présentent des taux de qualification élevés, garantissant le respect des principes de puériculture appris durant leur cursus.

Certains établissements voient toutefois la gamme des activités qu'ils proposent réduite par l'exiguïté de leurs locaux, voire l'impossibilité de mener des activités en plein air.

Quoi qu'il en soit, les taux d'occupation financière et de fréquentation effective des établissements sont élevés dans la quasi-totalité des cas analysés.

Le caractère propre des établissements se traduit en définitive par un nombre limité de situations. Il s'agit en premier lieu des horaires de cessation d'activité le vendredi après-midi, principalement pour deux établissements. Ensuite, la programmation d'une quinzaine de jours chômés dans six établissements de tradition juive se cale sur le calendrier religieux. Lors des visites sur place effectuées après une prise de rendez-vous, les informations à caractère religieux à l'intention des parents étaient rares. De même, les décorations étaient, dans la majorité des cas et pour l'essentiel, dépourvues de connotation religieuse ou traditionnelle. Les repas sont *casher* dans les sept établissements de tradition juive. Les seules obligations en matière de vêtement de travail sont liées à des raisons d'hygiène (port de blouses et de chaussures non portées en dehors de l'établissement).

Les pistes de réflexion proposées par la mission visent à la recherche d'un équilibre entre les attentes de la Ville et le caractère propre de certains établissements. Elles pourraient passer par :

- l'affirmation dans les règlements intérieurs d'un caractère propre ou, le cas échéant, renonciation s'il n'a plus lieu d'être, et communication de cette information aux parents à la recherche d'un établissement d'accueil de jeunes enfants ;
- la définition par la Ville de lignes directrices pour la conception des projets éducatifs des établissements ;
- la référence dans les futures conventions aux exigences de la CNAF en matière de neutralité des projets éducatifs ;

- la définition dans les conventions de l'heure de la cessation d'activité le vendredi et des modalités de permanence ainsi que des jours chômés s'ils diffèrent du calendrier général ;
- le maintien du principe d'ouverture à tous les enfants et la sollicitation régulière des établissements des associations à invocation religieuse pour proposer des solutions d'accueil à des familles en difficultés ;
- la possibilité signalée dans les projets éducatifs des établissements et les formulaires d'inscription d'activités alternatives à la demande des parents quand des activités liées à la tradition culturelle et / ou religieuse sont programmées.

INTRODUCTION

Par note en date du 28 novembre 2012 (annexe 1), le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale d'analyser « *le fonctionnement de dix établissements de petite enfance gérés par des associations à caractère confessionnel ou communautaire* »¹, notamment « *les traductions concrètes du projet de l'établissement* » dans leur organisation. Les informations à prendre en compte portent en particulier sur « *leurs modalités d'ouverture, leur programme d'activités, l'existence éventuelle d'activités culturelles* ».

Cette mission a été menée conjointement avec les services de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) : ils ont apporté leur concours à la fois à l'occasion des visites de terrain, permettant de croiser leur regard avec celui des auditeurs de l'Inspection Générale (IG) qu'ils accompagnaient ainsi que pour la fourniture et la vérification des informations nécessaires à la description du fonctionnement des établissements.

La DFPE a également contribué à la détermination de l'échantillon des dix établissements sur un ensemble de 33 qu'elle a identifiés comme gérés par des associations à invocation religieuse, soit un peu moins d'un tiers d'entre eux.

Les principaux documents que les établissements devaient tenir à la disposition des auditeurs étaient les suivants :

- le projet d'établissement et / ou le projet pédagogique ;
- le règlement intérieur de l'établissement ;
- la liste des pièces demandées aux familles pour les dossiers de candidature ;
- les dossiers de candidature refusés en 2011 et 2012 ;
- les dossiers de candidature en attente ;
- les documents remis ou présentés aux parents lors de l'inscription ;
- le dossier administratif de chaque enfant accueilli dans l'établissement ;
- les états de présence des enfants ;
- les états de présence des personnels ;
- les convocations aux commissions d'attribution ;
- le planning des activités.

Des contacts ont en outre été pris par la DFPE avec les adjoints aux maires d'arrondissement en charge de la délégation de la petite enfance. Ils réunissent en effet plusieurs fois par an des commissions d'attribution des places d'accueil collectif à la participation desquelles les directrices et directeurs des établissements sont conviés, quel que soit leur mode de gestion. Par ailleurs, s'agissant de responsabilités des arrondissements, ils sont les mieux placés pour avoir connaissance de plaintes des parents ou, plus généralement, des remarques qu'ils peuvent faire sur le fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance dans l'arrondissement.

Compte tenu des délais fixés pour la conduite de la mission, les dates de visite ont été définies d'un commun accord avec les responsables des établissements. Ces derniers ont

¹ Dans l'intitulé et la suite du rapport, le qualificatif « à invocation religieuse » utilisé par la Caisse nationale d'allocations familiales pour désigner les établissements étudiés ici sera privilégié (voir annexe 15).

ainsi été en mesure de se rendre disponibles pour l'organisation des visites et l'étude des dossiers qu'il leur avait été demandé de préparer pour l'occasion.

Les dix visites ont eu lieu entre le 15 et le 23 janvier 2013. Elles ont été effectuées à chaque fois par deux personnes, un auditeur de l'IG et un chargé de secteur de la DFPE. Compte tenu du temps passé relativement bref dans chaque établissement, certaines informations recueillies sont de type déclaratif.

Dix monographies ont été rédigées dans les semaines qui ont suivi. Elles ont été envoyées aux présidents des associations sous une forme provisoire, leur laissant un mois, conformément à la procédure contradictoire de l'Inspection Générale, pour faire part de leurs observations. Les monographies ont ensuite été rendues définitives. Elles sont jointes en annexes (numérotées de 4 à 13) au présent rapport de synthèse qui s'appuie sur ces monographies descriptives et diverses données de gestion habituellement suivies par la DFPE pour comparer les situations, pratiques et principes éducatifs des différents établissements.

Le rapport traite dans un premier temps des données de gestion et juridiques avant de comparer les modalités d'organisation et de fonctionnement des différents établissements. Une troisième partie reprend les principaux constats et propose quelques pistes de réflexion.

1. L'ECHANTILLONNAGE ET LE CADRE JURIDIQUE

L'étude a porté sur un échantillon de dix établissements sur un ensemble de 33. La manière dont l'échantillonnage a été constitué est d'abord explicitée. Les obligations prévues dans les conventions d'objectifs passées entre la Ville et les associations sont présentées.

1.1. Les principes d'échantillonnage

Les critères d'échantillonnage définis par la lettre de mission sont les suivants :

- nombre d'enfants accueillis ;
- montant de la subvention versée ;
- situation géographique ;
- confession à laquelle l'association gestionnaire se réfère.

Pour respecter le premier critère, les capacités vont de 20 à 100 berceaux : deux sont inférieures à 30, une, entre 31 et 50, quatre, entre 51 et 70, deux, entre 71 et 80, une enfin atteint 100 places. La capacité moyenne est de 59 places, celle des 33 établissements n'étant toutefois que de 44.

S'agissant de la subvention versée, celle correspondant à l'exercice 2011 a été prise en compte, étant seule connue à la date de constitution de l'échantillon. Les subventions vont de 57 K€ à 294 K€. Quatre sont inférieures à 100 K€, quatre entre 100 K€ et 200 K€ et deux au-dessus de 200 K€.

Quant à la diversité géographique, huit arrondissements sont représentés, se situant à la fois rive droite et rive gauche ainsi que dans des arrondissements centraux et périphériques : 7^{ème}, 11^{ème}, 13^{ème}, 14^{ème}, 16^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème}. Deux établissements ont été choisis dans le 18^{ème} et deux autres dans le 19^{ème}, ces deux arrondissements accueillant ensemble 14 des 33 établissements.

La prise en compte de la confession à laquelle les associations se rattachent a également été proportionnelle : 23 établissements dépendant d'associations israélites et 10, de catholiques, ils sont représentés dans l'échantillon respectivement par sept et trois établissements.

Un élément supplémentaire a été pris en considération : l'importance de l'association Gan Menahem qui compte quatre établissements et surtout 318 places sur les 1 444 de l'ensemble, soit 22%. Pour cette raison, deux de ses établissements ont été inclus dans l'échantillon. Au demeurant, les établissements offrant les plus grandes capacités ont fait l'objet d'une manière générale d'une surpondération (588 places pour nos dix établissements).

Dernier élément ayant présidé à la constitution de l'échantillon, à côté de sept crèches collectives, on compte trois haltes garderies pour refléter la diversité des modes de garde.

Chaque établissement a fait l'objet d'une courte monographie, limitée à une dizaine de pages, construite selon un plan systématique et soumise à une procédure contradictoire auprès de chaque président(e) d'association (voir annexes 4 à 13). La méthodologie adoptée a reposé sur une étude documentaire et une visite sur place allant, selon la taille, d'une demi-journée à près d'une journée.

Dans le tableau ci-après, où les établissements sont classés par ordre alphabétique, ceux qui constituent l'échantillon sont surlignés.

Tableau 1 : Etablissements de petite enfance d'associations à invocation religieuse

Association	Type	Adresse Etablissement	Arrt	Capacité	Subvention 2011
A.E.P. N D des Champs Montparnasse Rencontres	CC	92 bis, bld du Montparnasse	14	14	48 161 €
A.F.C. ST Honoré d'Eylau	HG	69 rue Boissière	16	42	165 341 €
A.F.C. ST Pierre ST Dominique	HG	12, rue des Suisses	14	20	57 046 €
AFC Notre Dame de Nazareth	CC	217, rue Saint-Charles	15	16	22 844 €
Centre Israélite de Montmartre	CC	16, rue Lamarck	18	77	294 089 €
Centre Israélite de Montmartre	CC	20, rue du Chevalier de la Barre	19	50	108 350 €
Centre Israélite de Montmartre	JM	34, rue Lamark	19	20	71 570 €
Cités du Secours Catholique	CC	72, rue Orfila	20	22	142 819 €
Cités du Secours Catholique	CF	Cité ST Martin - 2 bis, rue Mornay	4	24	108 279 €
Crèche Avenir	CC	38-40, rue des Annelets	19	22	87 741 €
Fondation CASIP COJASOR	HG	8, rue de Pali Kao	20	43	284 222 €
Fondation Maison des Champs....	CC	Ste Lucie - 13 bis, rue des Bernardins	5	66	483 459 €
Gan Esther	CC	14, rue de Thionville	19	60	86 673 €
Gan Menahem	CC	9, rue Jacques Ibert	17	66	254 627 €
Gan Menahem	CC	2-6, rue Tristan Tzara	18	100	158 840 €
Gan Menahem	JE	2-6, rue Tristan Tzara	18	80	274 083 €
Gan Menahem	CC	110-114, bd de Ménilmontant	20	72	198 013 €
Gan Yaël	CC	29 bis, rue de Thionville	19	60	222 842 €
Gan Yaël	CF	25 bis, rue de Thionville	19	55	317 496 €
Gan Yaël	HG	26 bis, rue de Thionville	19	15	100 434 €
Gan Yaël	JE	29 bis, rue de Thionville	19	42	120 593 €
Gan Yossef	CC	15, rue de la Mare	20	50	131 255 €
Gan Yossef	CF	15, rue de la Mare	20	40	401 115 €
Ganone	CC	44, rue Vieille du Temple	4	25	128 450 €
Institution Ganone Yad	CC	145, rue St-Maur	11	66	70 260 €
Jeunesse Loubavitch	CC	49, rue Petit	19	66	32 691 €
Jeunesse Loubavitch	CC	27, rue Riquet	19	15	56 816 €
La Joannaise du Gros Caillou	HG	11, rue Pierre Villey	7	25	93 673 €
O.E.P.F. Petit Montrouge	CC	5, rue du Moulin vert	14	15	56 058 €
Ohel Esther	HG	4-8, rue Henri Murger	19	24	64 899 €
Ozar Hatorah	CC	40, rue de l'Orillon	11	60	100 985 €
Ozar Hatorah	CC	31, rue des Cordelières	13	66	176 471 €
Sainte Agnès	HG	23, rue Oudinot	7	26	109 459 €
Totaux et moyenne de subventions	33			1 444	135 444 €

Légende : CC / crèche collective, CF / crèche familiale, HG / halte-garderie, JE / jardin d'enfants, JM / jardin maternel.

Source : DFPE

La question de l'importance des aides de la Ville pour le fonctionnement des établissements est traitée dans l'annexe 16.

1.2. Le cadre juridique conventionnel

Les actuelles conventions d'objectifs sont appliquées depuis 2010. Initialement prévues pour une durée de trois ans, tout en étant précisées par un avenant annuel correspondant

à la détermination du montant de la subvention, elles ont été prolongées une quatrième année par avenants en décembre 2012 pour la durée de l'exercice 2013. Elles prévoient un certain nombre d'obligations examinées dans un premier point. Parmi celles-ci, la question de l'application du principe de laïcité au sein des établissements de la petite enfance fera l'objet d'un examen dans un deuxième temps. Ce point sera conclu par la présentation de l'obligation de neutralité que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) impose aux projets éducatifs des établissements.

1.2.1. Les obligations conventionnelles relatives aux conditions d'accès aux établissements d'accueil de jeunes enfants

Indépendamment du respect du principe de laïcité abordé au point suivant, les associations concernées se sont en particulier engagées dans le cadre des conventions d'objectifs à :

- assurer l'accueil des enfants du lundi matin au vendredi soir (article 1^{er}) ;
- accueillir des enfants domiciliés à Paris (article 1^{er}) ;
- accueillir des enfants sans distinction d'origine sociale, ethnique ou d'appartenance religieuse (article 1^{er}) ;
- participer à la commission d'attribution des places d'accueil collectif de l'arrondissement (article 13).

Le respect de ces obligations a été examiné dans la mesure des possibilités de vérification dans le cadre de la mission. Les contrôles effectués ont pris la suite de ceux que la DFPE avait opérés en 2010 et 2011 pour suivre la bonne application des conventions d'objectifs.

1.2.1.1. Assurer l'accueil des enfants du lundi matin au vendredi soir

L'obligation d'assurer « l'accueil des enfants du lundi matin au vendredi soir » a historiquement soulevé des problèmes avec certains établissements de tradition juive qui cessaient en pratique leur activité le vendredi en début d'après-midi. Des réfections ont été opérées sur les subventions versées pour en tenir compte. Ainsi en 2011, sur 27 établissements contrôlés à propos du respect de cette clause, quatre ne respectaient pas l'amplitude d'ouverture demandée en fermant le vendredi après-midi : Ozar Hatorah (11^{ème} et 13^{ème}), Gan Yossef (20^{ème}) et CASIP COJASOR (20^{ème}). Gan Yossef avait alors envoyé un courrier en juillet 2011 pour informer de son intention d'ouvrir le vendredi après-midi à compter de septembre 2011.

Les demandes d'information effectuées lors de la présente mission ont permis de vérifier qu'Ozar Hatorah (13^{ème}) reste fidèle à sa ligne de conduite. La directrice indique avoir essayé d'ouvrir le vendredi après-midi, mais sans succès : elle n'a donc pas donné suite.

[.....]
.....] *La phrase qui précède a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Le CIM accueille quant à lui les enfants jusqu'à 18h30 chaque jour de la semaine.

Plusieurs autres associations sont organisées pour accueillir les enfants le vendredi jusqu'à 17h30 ou 18h. Toutefois, il existe un troisième cas : si l'accueil est théoriquement assuré jusqu'à la fin de la journée, celui-ci prend fin en pratique au départ du dernier enfant ; par exemple à Gan Esther, Ganone Yad, Heikhal Menahem, Léa Frankforter, où des enfants restent effectivement dans l'après-midi selon les déclarations des responsables d'établissement.

Dans cette catégorie, le départ intervient en pratique systématiquement avant 14 heures à la crèche collective Gan Yaël. Sa directrice a précisé que le vendredi après-midi dès 14 heures, quelle que soit la période de l'année, il n'y a plus d'enfants présents dans

l'établissement. Les enfants peuvent déjeuner à la crèche dès 11 heures et même faire une sieste avant que les parents ne viennent les chercher en tout début d'après-midi. L'association Gan Yaël prévoit néanmoins chaque semaine une personne qui assurerait une éventuelle permanence jusqu'à 18 heures, pour rester avec un enfant que les parents voudraient laisser, soit à la crèche collective, soit à la crèche familiale, mais cette situation ne se présente jamais.

1.2.1.2. Accueillir des enfants domiciliés à Paris

Les enfants accueillis doivent être domiciliés à Paris pour justifier le versement de la subvention de la Ville. C'est une contrainte qui a été très largement intégrée. Là encore, il existe une menace de réfaction. Lors de la campagne de contrôles de 2011, sur 20 établissements dont les contrôles de domiciliation sont connus de la mission, deux établissements accueillait des enfants non parisiens. Il s'agit d'Ozar Hatorah (11^{ème}) et Gan Esther (19^{ème}). Ozar Hatorah avait alors fourni des certificats d'hébergement chez les grands-parents parisiens (13 enfants concernés sur 68).

Les contrôles effectués en janvier 2013 ont permis de confirmer le bon respect général de cette clause². Les dossiers vérifiés correspondaient à 588 places en crèche collective et halte-garderie.

En janvier 2013, la crèche Hozar Hatorah du 13^{ème} arrondissement compte un enfant d'un membre du personnel qui habite [.....] et n'a pas obtenu de place dans cette commune. Par ailleurs, pour un autre enfant dont les parents sont divorcés et la garde, partagée, la question peut se poser : [.....]] *Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.* Les contrôles effectués n'ont pas conduit à la découverte d'autres anomalies.

Lors des visites au sein des établissements, les rapporteurs ont rappelé la nécessité de demander un justificatif de domicile récent (facture EDF / GDF / téléphone fixe / loyer) pour s'assurer que les parents n'ont pas déménagé hors de Paris depuis la précédente déclaration de revenus (compte tenu du décalage de deux ans), non seulement lors de l'inscription mais aussi les années suivantes. De ce point de vue, une certaine hétérogénéité règne dans les pratiques : si la plupart des établissements visités tient des dossiers contenant de nombreuses pièces prouvant ou induisant une domiciliation, la halte-garderie La Joannaise du Gros Caillou ne demande pas de justificatif de domicile et se satisfait des déclarations de la fiche d'inscription³.

1.2.1.3. Accueillir des enfants sans distinction d'origine sociale, ethnique ou d'appartenance religieuse

Vérifier si l'accueil des enfants s'effectue « *sans distinction d'origine sociale, ethnique ou d'appartenance religieuse* » pose des difficultés réelles. Les dossiers de refus de candidature - lorsqu'ils existent -, les règles de priorité en matière d'admission ainsi que les dossiers inscrits sur la liste d'attente ont été étudiés. Ils n'ont pas révélé de pratique discriminatoire.

La situation sociale et /ou médicale difficile est souvent l'un des critères pris en compte.

² Ce qui a pu conduire à la perte du bénéfice de la garde dans l'établissement de bébés de personnels non parisiens.

³ Dans les dossiers de chaque enfant figure uniquement la fiche d'inscription mentionnant l'adresse des familles qui résident toutes dans le 7^{ème} arrondissement à l'exception de deux familles résidant l'une dans le 8^{ème} et l'autre dans le 15^{ème}.

Un critère donnant priorité à l'accueil du dernier né d'une fratrie scolarisée dans un même ensemble immobilier regroupant tous les établissements allant de la crèche au collège, voire au lycée, aboutit à privilégier certaines candidatures (par exemple Ganone Yad ou Gan Yaël). On ne peut toutefois en inférer une discrimination.

En pratique, seules des plaintes permettraient d'identifier des pratiques susceptibles d'enfreindre cette obligation. La mission n'a pas eu connaissance de telles situations. Néanmoins, le principe en vigueur d'un choix des candidatures dans les listes d'attente de chaque établissement, longues en pratique, ne permet pas le plus souvent une ouverture effective. *A contrario*, seul l'accueil d'enfants orientés par la commission d'attribution atteste de son ouverture.

1.2.1.4. Participer à la commission d'attribution des places d'accueil collectif de l'arrondissement

L'obligation de participation à la commission d'attribution des places d'accueil collectif de l'arrondissement se limite dans les faits à une obligation d'assistance à des réunions à la fréquence variable selon les arrondissements.

Leur premier but est de confronter des listes d'attente. Ensuite, elles visent à trouver une place d'accueil pour des enfants en liste d'attente auprès de la mairie, dans l'hypothèse où une crèche associative disposerait d'une place vacante qu'elle ne comblerait pas par ailleurs.

Le principe est que les établissements d'accueil de jeunes enfants associatifs puissent prioritairement dans leur propre liste d'attente pour prononcer leurs admissions. Or, les associations concernées par la mission font face à une longue liste d'attente et la plupart ne propose donc pas de vacances à pourvoir. Par exemple, lors de leur inscription à la crèche Ganone Yad, les parents font systématiquement la demande directement à la crèche associative sans passer par la mairie d'arrondissement. Non seulement l'inscription dans les services de la mairie d'arrondissement n'est pas demandée pour l'inscription à la crèche associative, mais les parents ne semblent pas avertis qu'ils pourraient y trouver des informations sur d'autres modes de garde.

Certains établissements s'astreignent néanmoins à participer activement à la commission en proposant ponctuellement des places à la mairie et en coopérant avec les directrices des crèches municipales voisines pour répondre à des situations signalées ou d'urgence : il en va ainsi notamment pour les crèches de l'association Gan Menahem (Heikhal Menahem et Léa Frankforter) ou pour la crèche *familiale* Gan Yaël⁴.

Les opinions divergent sur l'intérêt de cette participation parmi les directeurs d'établissement, certains y participant bien volontiers, d'autres la vivant comme une formalité astreignante. Cette diversité d'appréciation reflète sans doute celle des tempéraments, mais aussi des pratiques variées des commissions selon les arrondissements. Dans certaines, un travail véritable s'effectue en commun, dans d'autres l'essentiel se passe en dehors de son enceinte.

On peut enfin noter que certains établissements de l'échantillon ne reçoivent pas de convocation de la mairie d'arrondissement (11^{ème}) ou sont prévenus que leur présence est facultative s'ils n'ont aucune place à y proposer (14^{ème}).

⁴ Cette crèche n'est pas dans l'échantillon étudié et dispose de places. Sa particularité a été évoquée lors de la rencontre avec le responsable de la crèche *collective* Gan Yaël qui, elle, y était incluse.

1.2.2. Portée et limites de l'application du principe de laïcité dans des établissements de petite enfance

Les associations ayant passé convention avec la Ville se sont aussi engagées à « *assurer un accueil (...) soucieux (...) du respect du principe de laïcité* » (article 2).

Le principe de laïcité est un principe de valeur constitutionnelle qui figure à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances (...).* » Ce principe doit évidemment se concilier avec celui de la liberté religieuse, également de valeur constitutionnelle, reconnu par :

- l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 (« *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi.* »),
- ainsi que par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵ dont la valeur supra-légale ne fait pas de doute.

Le principe de laïcité s'est exprimé notamment dans la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'Etat, qui prévoit dans son article 1^{er} que « *la République assure la liberté de conscience (...)* » et dont l'article 2 dispose : « *La République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte (...)* ».

Plus récemment, le législateur a souhaité renforcer la portée de ce principe en édictant :

- la loi n°2004-228 du 15 mars 2004 qui interdit dans les écoles, les collèges et les lycées publics le port de signes religieux ostensibles par les élèves ;
- la loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 (dite « loi anti-burqa ») qui interdit la dissimulation du visage dans l'espace public.

Les associations qui gèrent des structures d'accueil collectif de jeunes enfants (crèches, jardins d'enfants, etc.) sont des personnes morales de droit privé qui relèvent de la loi du 1^{er} juillet 1901. A ce titre, elles peuvent recevoir des subventions des collectivités locales dès lors qu'un intérêt public local le justifie (en l'espèce, l'insuffisance de l'offre de places pour la garde des enfants de moins de trois ans).

Les associations à invocation religieuse ne font pas exception à la règle : le juge administratif a admis que l'interdiction de subventionner posée par l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 ne concerne que les associations exclusivement cultuelles (Conseil d'Etat, 24 octobre 1997, n°187122).

Les personnels employés par ces associations sont des salariés de droit privé et non des agents publics. Par suite, ils ne sont pas soumis à l'obligation de neutralité. De surcroît la prestation de garde de la petite enfance ne relève pas d'une mission de service public. Elle revêt un simple intérêt public local.

La chambre sociale de la Cour de Cassation vient de préciser le 19 mars 2013 sa position à l'occasion de l'examen de l'affaire Fatima X contre l'association Baby Loup (arrêt n° 536

⁵ « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique (...) la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

du 19 mars 2013 (11-28.845)) : « s'agissant d'une crèche privée, qui ne peut dès lors, en dépit de sa mission d'intérêt général, être considérée comme une personne privée gérant un service public, le principe de laïcité instauré par l'article 1^{er} de la Constitution n'est pas applicable aux salariés des employeurs de droit privé qui ne gèrent pas un service public. »⁶

Le Sénat a adopté le 17 janvier 2012 une proposition de loi visant à étendre l'obligation de neutralité à certaines personnes ou structures privées accueillant des mineurs. Si ce texte était adopté par l'Assemblée nationale dans des termes identiques, le cadre juridique applicable aux établissements accueillant des enfants de moins de six ans (article L. 2324-1 du code de la santé publique) se présenterait à l'avenir de la manière suivante :

Tableau 2 : Dispositions prévues par la proposition de loi adoptée par le Sénat en première lecture le 17 janvier 2012

Type d'établissements de petite enfance (EPE)	Règles applicables
EPE publics	Neutralité de droit en matière religieuse
EPE privés ne se prévalant pas d'un caractère propre recevant une aide financière publique	Neutralité de droit en matière religieuse
EPE privés ne recevant pas d'aide financière publique	Faculté d'apporter certaines restrictions à la liberté d'expression religieuse de leurs salariés au contact d'enfants dans le règlement intérieur ou par note de service
EPE privés se prévalant d'un caractère propre porté à la connaissance du public sans aide financière publique	Pas d'obligation de neutralité en matière religieuse
EPE privés se prévalant d'un caractère propre porté à la connaissance du public recevant une aide financière publique	Pas de neutralité mais obligations particulières : accueil de tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances de leurs représentants légaux, activités respectueuses de la liberté de conscience des enfants.

Source : Rapport de présentation de la proposition de loi

La proposition de loi traite en particulier du cas d'établissements d'accueil de jeunes enfants privés se prévalant d'un caractère propre⁷ subventionnés par une personne publique. La proposition de loi limite leurs obligations à :

- l'accueil de tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyances de leurs représentants légaux ;
- l'organisation d'activités respectueuses de la liberté de conscience des enfants.

⁶ Les conséquences pour les personnels sont en conséquence les suivantes : « Selon les articles L. 1121-1, L. 1132-1, L. 1133-1 et L. 1321-3 du code du travail intégrant les dispositions de la directive de l'Union européenne du 27 novembre 2000 prohibant les discriminations fondées notamment sur les convictions religieuses, les restrictions à la liberté religieuse doivent être justifiées par la nature de la tâche à accomplir, répondre à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et proportionnées au but recherché. »

⁷ Lors des travaux préparatoires au vote de la loi du 15 mars 2004 à l'Assemblée nationale, [...], conseiller d'État, a précisé ce qu'il convenait d'entendre par caractère propre des établissements privés : « La loi ne définit pas le caractère propre, la jurisprudence non plus. On le discerne bien en distinguant ce qui est de l'éducation et ce qui relève de l'enseignement. Le caractère propre, c'est la « valeur différente » de l'enseignement privé, le style de l'éducation, l'encadrement, les activités post-scolaires, les formes de la vie pédagogique, les rapports avec les familles, avec les élèves, la disposition même des locaux, les valeurs au nom desquelles cet établissement a été créé... ». L'application de cette notion de caractère propre serait alors étendue, *mutatis, mutandis*, aux activités de garde de la petite enfance.

Dans ce cadre qui peut fournir une source d'inspiration, et en attendant la fixation éventuelle d'un cadre législatif, l'imposition du principe de laïcité aux crèches se prévalant d'un caractère propre à l'occasion de convention de subventionnement ne peut s'entendre que dans son volet de respect général de la liberté de conscience, d'opinion et de religion. On peut ajouter que l'article 9 précité de la convention européenne des droits de l'homme a, en règle générale, fait l'objet d'une interprétation extensive dans la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme.

1.2.3. La neutralité des projets éducatifs des organismes bénéficiant de prestations des Caisses d'Allocations Familiales

Une lettre-circulaire (extrait en annexe 14) de la CNAF n° 2011-105 du 29 juin 2011 fait mention de la nécessité de vérifier « l'ouverture à tous » et la « neutralité » de l'établissement d'accueil de jeunes enfants bénéficiaire de la prestation sociale unique (page 6). Une note n° 11 de bas de page y indique : « Pour les [établissements d'accueil de jeunes enfants], il convient d'appliquer les règles définies par la Lc. Cnaf n° 2008-115 ».

Cette lettre-circulaire de référence du 22 juillet 2008 (extraits en annexe 15) a pour objet l'« attribution des aides financières au temps libre, aux vacances et à l'accueil de loisir au profit d'associations pour lesquelles les critères de neutralité philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle peuvent être sujets à interprétation ». Cette lettre-circulaire répond à une demande de précisions sur les critères de décision des Caisses d'allocations familiales (CAF) formulée par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) dans sa délibération n° 2007-103 du 23 avril 2007.

Parmi ses dispositions qui fondent les contrôles des CAF, elle indique :

1. « Les activités à caractère religieux devront être définies et quantifiées afin qu'elles gardent un caractère accessoire. Par commodité, il est possible de considérer qu'elles ne doivent pas excéder 25% du temps consacré aux activités ;
2. l'affirmation et la mise en œuvre du principe d'ouverture à tous, quelle que soit l'appartenance philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle ;
3. les familles doivent obligatoirement être informées avant toute inscription de la nature des activités proposées et de l'existence d'activités alternatives ;
4. les activités à caractère religieux ne peuvent en aucun cas être obligatoires ;
5. les activités à caractère religieux ne pouvant pas être obligatoires, des activités alternatives doivent être obligatoirement proposées. »

La doctrine de la CNAF pourrait fournir une référence utile à la Ville vis-à-vis des associations à invocation religieuse conventionnées au titre de leurs établissements d'accueil de jeunes enfants. Elle met en œuvre des recommandations de la HALDE, ce qui contribue à sa légitimité en la matière.

2. LES MODALITES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT

Plusieurs constats ressortent de la comparaison des dix établissements étudiés : si les conditions générales de l'accueil des enfants dépendent dans une large mesure des moyens dont disposent les associations, certains établissements se distinguent toutefois par la manifestation de leur caractère propre.

2.1. Les conditions générales de l'accueil des enfants dans les établissements

Qu'il s'agisse du projet éducatif, des locaux ou des personnels, si des différences sont notables, elles résultent plus de la situation matérielle de l'établissement que de son orientation confessionnelle. Dans un premier temps, les projets éducatifs et ce qui a pu être observé de leur mise en œuvre quotidienne sont présentés. Ensuite, des observations seront faites sur les personnels avant d'évoquer la question des locaux.

2.1.1. Les projets éducatifs

Comme il a été déjà indiqué plus haut, la CAF, principal financeur à travers la prestation de service unique⁸ et la prestation de service enfance⁹, fait obligation aux associations avec lesquelles elle conventionne de produire un projet éducatif « *répondant à un principe de neutralité philosophique, syndicale, politique et religieuse et prenant en compte la place des parents* ».

Les documents conçus par les associations dont les établissements sont l'objet de la présente étude se conforment à cette obligation. Son respect est d'ailleurs contrôlé par la CAF de Paris. Une analyse comparative des projets éducatifs, jointe en annexe 3, le confirme. Parmi les items les plus fréquents, on retrouve des notions classiques de la puériculture :

- période d'adaptation présente dans tous les projets qui dure en moyenne deux semaines (l'enfant vient d'abord avec l'un de ses parents ; il est confié à une personne référente pendant toute la période, puis celle-ci passe le relais aux autres membres de l'équipe afin de lui permettre de découvrir le lieu, les autres enfants, les adultes) ;
- importance de l'accueil du matin et du départ de l'établissement en fin d'après-midi ;
- déclinaison du projet pédagogique par tranches d'âge ;
- ou encore les termes d'acquisition de la propreté, d'apprentissage de l'autonomie, de socialisation...

La grande majorité des établissements de tradition juive étudiés indique, dans certains de leurs documents ou dans la présentation de leur pratique par oral, l'importance des fêtes religieuses dans la programmation des jours fériés, mais aussi dans les thématiques

⁸ Elle vise à favoriser l'accessibilité des familles aux différents modes d'accueil, quelles que soient leurs ressources. Les participations familiales sont intégrées à la PSU et le barème de ces participations est fixé annuellement par la CNAF. Elle concerne l'accueil des enfants de moins de quatre ans ou l'accueil d'enfants handicapés de moins de six ans. Le cumul de la PSU et des participations familiales ne peut excéder 66 % du coût total des charges plafonnées de l'accueil.

⁹ Elle soutient le développement de places d'accueil du jeune enfant dans le cadre d'un Contrat Enfance Jeunesse (CEJ) entre la collectivité territoriale concernée et la CAF sur la base d'un diagnostic social. Le montant de la prestation de service s'élève à 55 % des dépenses nouvelles restant à charge de la collectivité dans la limite d'un plafond.

privilegiées lors de certaines activités organisées. Mais seuls deux items des projets éducatifs font référence plus ou moins explicitement à la tradition et / ou la religion :

- Gan Esther mentionne les rites socioculturels qui rythment les mois et les années et le fait que la crèche fête les événements importants en continuité avec les parents ;
- Ozar Hatorah indique pratiquer un éveil culturel et religieux à travers les activités proposées (travaux manuels, chants...) et en informe les parents au moment de l'inscription.

Plusieurs directeurs d'établissement ont déclaré que les grandes fêtes religieuses peuvent faire l'objet d'un accompagnement ludique : le thème de la pomme et du miel pour le nouvel an en septembre (pour exprimer le souhait d'avoir une année pleine de douceur, on mange un morceau de pomme trempé dans du miel) ; la fête des Cabanes inspire des dessins ou autres activités de confection diverses, telles des collages de feuillages... Les fêtes religieuses sont évoquées avant les fermetures correspondantes de la crèche. Les parents sont en général considérés comme plutôt demandeurs et apprécient ce qui peut être proposé ; d'autres, en minorité, se montreraient indifférents.

En tout état de cause, compte tenu des tranches d'âges concernées, il paraît difficile de donner un contenu à proprement parler religieux, *a fortiori* culturel, à des activités destinées à l'éveil des tout-petits. Les projets se situent très en-deçà des limites évoquées par la lettre-circulaire de la CNAF précitée, tant dans leur contenu que leur quantum¹⁰.

Tant que l'enfant ne sait pas parler, la gamme des activités susceptibles de lui être proposées est limitée à son éveil psychomoteur. Pour les plus grands, il peut s'agir de mettre en relation des fêtes familiales et des activités qui explicitent certains des symboles auxquels elles font référence. Dans la crèche Ozar Hatorah, dans le 13^{ème} arrondissement, le jour de la visite, des travaux manuels correspondaient ainsi à la fête des fruits : ils prenaient la forme de petits paniers de fruits décorés. La directrice a toutefois précisé que si certaines familles ne désirent pas que leur enfant réalise d'activité en lien avec les fêtes juives, son équipe est prête à leur proposer d'autres travaux manuels.

2.1.2. Les programmes d'activités

Les activités quotidiennes des bébés et des tout-petits, telles qu'elles transparaissent à la lecture des journées-type et telles qu'elles sont apparues au moment des visites sur place, se révèlent variées, mais sans particularités significatives sur le plan culturel.

La plupart des établissements déclinent par tranche d'âge des journées-type alternant collation, sieste, repas, activités motrices, activités manuelles, activités d'imagination, activités libres.

Certains promeuvent des activités à thème : par exemple Ganone Yad met en avant l'importance du jeu comme activité structurante déclinée par section, à savoir pour les bébés des jeux de manipulation et d'équilibre, pour les moyens des jeux de parcours, pour les grands des jeux favorisant l'expérimentation. Il en est de même pour la halte-garderie de l'AFC Saint Honoré d'Eylau dont le projet pédagogique fournit une typologie du jeu centré sur le développement de l'enfant : jeux de fiction pour développer l'imaginaire, jeux sensoriels pour développer la psychomotricité...

¹⁰ « Les activités à caractère religieux devront être définies et quantifiées afin qu'elles gardent un caractère accessoire. Par commodité, il est possible de considérer qu'elles ne doivent pas excéder 25% du temps consacré aux activités. »

La crèche Léa Frankforter (association Gan Menahem) établit des plannings hebdomadaires détaillés par jour et par demi-journée avec la mention précise de l'activité prévue : par exemple, peinture, initiation musicale, jeu de construction, découverte de livres illustrés, Parfois, l'objectif poursuivi et la méthode préconisée sont précisés afin de faciliter à l'équipe du personnel l'exercice de son rôle pédagogique. Le programme d'une journée-type figure dans le règlement intérieur.

Les haltes garderies de l'AFC Saint Honoré d'Eylau et de l'AFC Saint Pierre-Saint Dominique ont rédigé des fiches sur l'organisation des activités afin qu'elles puissent être consultées par les personnels. Par exemple, il existe des fiches sur l'organisation de différentes activités (activités de manipulation, modelage, lecture, peinture) par tranches d'âge avec le déroulement de l'activité et l'objectif visé. On trouve également dans cette documentation un album de recettes de cuisine.

Une des haltes garderies permet aux enfants de bénéficier d'un éveil linguistique grâce à un intervenant extérieur qui leur apprend des chansons en langue étrangère (anglais, espagnol, arabe).

Par ailleurs, aucun cas de séparation en fonction du genre des enfants n'a été noté.

2.1.3. Les personnels

Aux termes du décret n° 2010-613 du 7 juin 2010, tout établissement d'accueil de la petite enfance compte au moins 40% de personnels diplômés. Les qualifications sont régulièrement vérifiées : en particulier, la liste des personnels est fournie annuellement dans le dossier permettant le calcul de la subvention de fonctionnement annuelle prévue à la convention.

La proportion de personnels diplômés est en général significativement supérieure à ce minimum et peut approcher, voire atteindre, les 100% pour les personnels en relation avec les enfants.

Tableau 3 : Taux de personnels diplômés dans les établissements de l'échantillon en 2012

Association / arrondissement	Type	Capacité	Taux diplômés
A.F.C. ST Honoré d'Eylau 16ème	HG	42	100%
A.F.C. ST Pierre ST Dominique 14ème	HG	20	100%
Centre Israélite de Montmartre 18ème	CC	77	50%
Gan Esther 19ème	CC	60	50%
Gan Menahem 18ème	CC	100	92%
Gan Menahem 20ème	CC	72	95%
Gan Yaël 19ème	CC	60	55%
Institution Ganone Yad 11ème	CC	66	72%
La Joannaise du Gros Caillou 7ème	HG	25	60%
Ozar Hatorah 13ème	CC	66	58%

Source : Tableaux budgétaires DFPE retraités IG

Dans plusieurs crèches, les fonctions de directrice ont été confiées à des médecins. Les préoccupations d'hygiène et de diététique sont en conséquence particulièrement prises en considération.

La qualification des personnels induit, dans la pratique, la mise en œuvre des principes de puériculture enseignés dans les écoles de puéricultrices ou d'auxiliaires de puériculture et pour la délivrance des certificats d'aptitude professionnelle (CAP) petite enfance.

2.1.4. Les locaux

Certaines structures datant de plus de trente ans développent des surfaces inférieures à celles prévues pour la construction d'équipements neufs ou lors d'un nouvel agrément nécessité par des travaux de restructuration.

Les espaces, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des équipements récents, sont désormais plus spacieux. Ainsi est-il préconisé que les nouvelles crèches collectives associatives agréées pour une capacité d'accueil de 60 places comprennent aujourd'hui des unités d'accueil des enfants de 360 m², des salles d'enfants de 65 m², des locaux de service de 90 m², des locaux de gestion et d'accueil de 25 m² et des locaux fonctionnels de rangements de 67 m², soit une surface intérieure globale de 607 m² à laquelle s'ajoutent des espaces extérieurs de 400 m².

Trois des établissements ont fait l'objet d'une analyse de leurs superficies, sachant que de pareilles difficultés se retrouvent à des degrés divers dans beaucoup d'équipements anciens, tant dans le parc privé que municipal.

La crèche collective Gan Esther ne dispose pas de jardin, bien que trois fenêtres (installées à la suite de travaux) donnent sur un espace de la copropriété, mais interdit de tout usage, ni même de cour. Les enfants, y compris les grands, passent la journée entière (éventuellement à partir de 7h30 jusqu'à 17h30, soit dix heures d'affilée) à l'intérieur de la crèche dans une même salle, à jouer, bouger, manger, dormir, sans jamais sortir. Une promenade dans le square le plus proche nécessiterait l'accompagnement d'un adulte pour deux enfants, ce que les effectifs de la crèche ne permettent pas.

La crèche collective Gan Yaël dispose, au vu uniquement des surfaces des différentes pièces indiquées sur le plan remis aux rapporteurs, d'une superficie intérieure totale d'environ 280 m² (hors cour et remise à poussettes). La surface de chaque salle, correspondant à une section d'âge, est de l'ordre d'une quarantaine de m² (voir plan en annexe 10). Or les crèches collectives récentes disposent en moyenne du double de surface pour une capacité d'accueil équivalente (de 60 enfants), tout en respectant une hauteur de plafond classique de 2,50 m. La directrice de la crèche a précisé que toutes les surfaces étaient utilisées, y compris les couloirs pouvant servir à certains horaires comme un espace de jeux (de balles, tricycles...).

Par convention en date du 30 juin 1981, la Ville de Paris a mis à la disposition de l'AFC Saint Pierre-Saint Dominique des locaux d'une superficie de 115 m², correspondant essentiellement à deux grandes salles d'accueil pour les petits et pour les grands enfants ainsi qu'un jardin de 80 m², pour y faire fonctionner une halte-garderie. Or, la DFPE propose aujourd'hui que les locaux pour un multi-accueil de 20 places comprennent des unités d'accueil de 100 m², des salles d'enfants de 45 m², des locaux de service de 75 m², des locaux de gestion et d'accueil de 12 m², des locaux fonctionnels de rangements de 45 m², soit une surface intérieure globale de 277 m², à laquelle s'ajoutent des espaces extérieurs de 100 m².

Dans les faits, la taille des locaux rapportée au nombre des berceaux est donc un élément important des capacités de fonctionnement de l'établissement. Ces exemples, qui ne sont pas isolés, mettent en évidence les contraintes avec lesquelles doivent composer certains des établissements de l'échantillon.

2.1.5. La fréquentation

Le taux d'occupation est défini comme le nombre d'heures facturées, rapporté à la capacité d'accueil agréée multipliée par le nombre de jours d'ouverture par an et par le nombre d'heures d'accueil par jour ; le taux de fréquentation est défini comme le nombre d'heures de présence réelle des enfants, rapporté à la capacité d'accueil agréée multipliée par le nombre de jours d'ouverture par an et par le nombre d'heures d'accueil par jour.

**Tableau 4 : Taux d'occupation et de fréquentation 2010
des établissements à invocation religieuse**

Association	Etablissement	Type	Tx occup ^e réel 2010	Tx fréquent ^e réel 2010
Association Cités du Secours Catholique	CF Cité Saint Martin	CF	48,05%	42,17%
Association Cités du Secours Catholique	CC Orfila	CC	89,10%	79,34%
AEP Notre Dame des Champs	HG Montparnasse Rencontres	HG	69,81%	68,71%
AFC St-Pierre St-Dominique	HG des Suisses	HG	94,01%	94,01%
AFC St Honoré d'Eylau	HG	HG	75,61%	62,14%
AF NDNazareth	HG Les Gémeaux	HG	89,36%	81,00%
Association Ste Agnès	HG	HG	62,27%	53,62%
CASIP COJASOR	HG Suzanne et David Lévy	HG	96,60%	89,06%
Centre Israélite de Montmartre	JM	JM	97,25%	88,53%
Centre Israélite de Montmartre	CC Lamarck	CC	94,41%	84,12%
Centre Israélite de Montmartre	CC Marcel Bleustein-Blanchet	CC	97,18%	90,68%
Crèche Avenir	CC	CC	99,36%	85,45%
Fondation Maison des Champs...	CC Ste Lucie	CC	92,63%	72,53%
Gan Esther	CC	CC	99,60%	84,12%
Ganone	CC	CC	105,89%	97,62%
Gan Menahem	CC Gan Kitov	CC	99,77%	93,85%
Gan Menahem	CC Léa Franckforter	CC	99,12%	93,49%
Gan Menahem	JE Sinaï	JE	98,40%	92,67%
Gan Menahem	CC Heikhal Menahem	CC	99,71%	93,12%
Gan Yael Crèche et JE	CC	CC	100,69%	96,34%
Gan Yael Crèche et JE	CF	CF	64,18%	58,01%
Gan Yael Crèche et JE	JE	JE	101,01%	96,68%
Gan Yael Crèche et JE	HG Ohr Eliahou	HG	63,52%	54,75%
GAN YOSSEF	CC	CC	99,46%	89,90%
GAN YOSSEF	CF	CF	104,05%	98,07%
Institutions Ganone Yad	CC	CC	104,34%	97,82%
Jeunesse Loubavitch	CC Haya Mouchka rue Petit	CC	99,65%	92,77%
Jeunesse Loubavitch	CC rue Riquet	CC	96,59%	79,21%
La Joannaise du Gros Caillou	HG	HG	93,11%	88,48%
OEFP du Petit Montrouge	HG Les P'tits Loups	HG	92,15%	92,15%
Ohel Esther	HG Ohel Léa	HG	89,65%	77,33%
Ozar Hatorah	CC 11e	CC	100,00%	94,62%
Ozar Hatorah	CC 13e	CC	85,97%	78,64%
MOYENNE CC			94,19%	78,84%
MOYENNE HG			84,16%	72,59%
MOYENNE CF			74,04%	67,52%
MOYENNE JM			94,04%	75,89%
MOYENNE JE			89,79%	80,01%

Source : Tableau de suivi DFPE (établissements de l'échantillon surlignés en bleu)

Les dernières données disponibles pour l'ensemble des établissements datent de l'exercice 2010 (voir tableau ci-dessus).

Les taux de fréquentation et d'occupation des établissements à invocation religieuse sont élevés, une manière de mesurer l'intérêt que de telles structures présentent pour les parents des enfants qui les fréquentent.

Les taux d'occupation constatés dépassent souvent les 90%, voire les 95%. De même les taux de fréquentation déclarés se situent le plus souvent au-dessus de 80%, et même de 90%. Pour ce qui concerne les crèches collectives, les taux de fréquentation des établissements de l'échantillon sont en général sensiblement supérieurs à ceux mesurés pour la moyenne des crèches associatives (alors que la moyenne est inférieure à 79%, beaucoup de crèches à invocation religieuse dépassent les 90%).

On peut toutefois noter la faiblesse de la fréquentation de la halte-garderie Saint Honoré d'Eylau (62,1% en 2010 à comparer à une moyenne de l'ensemble des haltes garderies conventionnées de 72,6%) : elle était due à la fermeture pour travaux durant trois mois en vue d'une augmentation de la capacité d'accueil à 42 enfants.

Pour 2011, la mission a disposé des informations concernant les établissements de l'échantillon. Elles confirment les résultats de 2010.

2.2. Le caractère propre de certains établissements

Parmi les établissements visités, certains ont un fonctionnement qui ne diffère pas sensiblement d'autres considérés comme laïques. Ils pourraient faire évoluer certains de leurs textes (statuts et / ou règlement intérieur) pour s'affirmer tels qu'ils sont désormais, c'est-à-dire sans caractère propre. La Joannaise du Gros Caillou envisage de mener une réflexion en ce sens.

D'autres établissements ont adopté quelques modalités de fonctionnement qui diffèrent en partie des pratiques majoritaires. Tout en identifiant ces quelques caractéristiques propres, il faut s'interroger sur leur effet au regard de la liberté de conscience des parents et de leurs enfants susceptibles d'y être accueillis.

2.2.1. Horaires hebdomadaires et calendriers annuels

La fin de service le vendredi après-midi est l'objet d'une obligation conventionnellement fixée par la Ville depuis 2009. Elle est évoquée au 2.2.1.1.

La CAF et la Ville demandent par ailleurs aux établissements conventionnés d'assurer une ouverture cinq jours par semaine, 220 jours par an. Cette durée correspond au nombre de jours annuellement travaillés par un salarié à plein temps. En pratique, le nombre de jours de fermeture des établissements correspond à celui des jours de congés obligatoires prévus dans la Convention Collective Nationale du 4 juin 1983 (Congés payés (Chapitre VI - article¹¹) - Congés payés supplémentaires (Chapitre VI - art.2¹²) auxquels s'ajoutent les

¹¹ Extrait : « 1.1. Droit aux congés

Le nombre de jours de congé est apprécié sur la base d'une semaine de 5 jours ouvrés (période de référence 1er juin - 31 mai) (1).

Le personnel salarié bénéficie chaque année de congés payés dans les conditions suivantes :

- pour une année de travail au 31 mai : 25 jours ouvrés ;

- pour moins d'une année de travail au 31 mai : au prorata du nombre de mois de présence effective pendant la période de référence.

jours de réduction du temps de travail. En accord avec la Ville, la majorité des établissements a adhéré à cette convention collective. Dans ce cadre, l'exigence de 220 jours ouvrés permet une programmation des jours non ouvrés tenant compte du caractère propre de l'établissement (voir 2.2.1.2.).

Ces deux points doivent au demeurant être éclairés par l'analogie qu'il est possible de faire en la matière avec la situation juridique des établissements privés d'enseignement sous contrat avec l'Etat (2.2.1.3).

2.2.1.1. L'heure de fin de service hebdomadaire

La convention fait obligation aux établissements conventionnés d'assurer un accueil cinq jours par semaine du lundi matin au vendredi soir¹³. Certains établissements font coïncider la fin de service du dernier agent avec le départ du dernier enfant, en sachant que celui-ci aura lieu au plus tard en tout début d'après-midi. Cette formule soulève un problème en comparaison tant avec les établissements accueillant des enfants jusqu'à l'horaire officiel de clôture qu'avec ceux qui assument un horaire de fermeture officiel à 14h le vendredi.

Dans le 13^{ème} arrondissement, la crèche Ozar Hatorah affirme ainsi sans ambiguïté avoir renoncé à ouvrir le vendredi après-midi, compte tenu de la pratique des parents.

La crèche Ganone Yad (dans le 11^{ème}) indique officiellement ouvrir le vendredi après-midi l'été jusqu'à 18h et l'hiver jusqu'à 15h¹⁴. En pratique, à l'occasion du test du vendredi 25 janvier 2013, aucun enfant ne restait après 14h.

Selon la directrice de la crèche Gan Yaël (dans le 19^{ème}) où le même phénomène a été constaté, des parents se rendant en même temps dans les autres établissements scolaires de l'ensemble immobilier (écoles maternelle et élémentaire, voire collège) souhaitent venir une seule fois chercher leurs différents enfants, quel que soit leur âge.

2.2.1.2. Le calendrier des jours non ouvrés

Leur programmation n'est pas évoquée dans la convention-cadre. Elle a néanmoins pour effet de marquer une différence sensible dans les rythmes de vie des familles.

En pratique, on distingue deux groupes dans l'échantillon des dix établissements étudiés :

Conformément à la loi (2), les salariés à temps partiel bénéficient des dispositions ci-dessus, leur indemnité de congés étant calculée au prorata de leur temps de travail.

Les congés payés supplémentaires demeurent attribués en sus de ces congés payés annuels.

1.2. Périodes assimilées à travail effectif ouvrant droit aux congés

Sont considérées comme périodes de travail effectif pour la détermination du congé annuel et des congés annuels supplémentaires :

- les jours fériés ;*
- les périodes de congés annuels ; (...)*
- les périodes de formation légales ou conventionnelles ; (...). »*

¹² « En sus des congés payés annuels, pour la période du 1er octobre au 31 mai, les salariés bénéficient d'un jour de congé supplémentaire par mois. Les salariés à temps partiel bénéficient de ce droit au prorata de leur temps de travail. Le droit à ces congés est apprécié par référence aux périodes de travail effectif et assimilés telles que définies à l'article 1er, paragraphe 1-2 ci-dessus. Ces congés sont pris au choix du salarié, avec l'accord de l'employeur, entre le 1er novembre et le 30 juin [...] ».

¹³ Il est à noter que quelques établissements d'accueil de jeunes enfants associatifs sans invocation religieuse ayant passé convention avec la Ville n'assurent pas un service continu cinq jours par semaine.

¹⁴ Été comme hiver, une permanence est assurée avec de 2 à 4 personnes maximum dont une auxiliaire de puériculture logée sur place.

- les établissements qui se calent sur le calendrier des jours fériés nationaux et, pour partie, des congés scolaires, l'AFC Saint-Honoré d'Eylau, l'AFC Saint-Pierre-Saint Dominique, la Crèche israélite de Paris et La Joannaise du Gros Caillou ;
- les établissements qui se calent sur le calendrier des fêtes juives, soit une quinzaine de jours non ouvrés¹⁵ (dont la cinquième semaine de congés payés) et, pour partie, sur les congés scolaires, Léa Frankforter, Heikhal Menahem, Gan Esther, Gan Yaël, Ganone Yad et Ozar Hatorah.

Cinq des six crèches du deuxième groupe se situent dans des ensembles immobiliers regroupant plusieurs établissements scolaires, Gan Esther faisant seule exception. La synchronisation des calendriers des congés annuels et des fins de service hebdomadaires des différents établissements constitue donc un enjeu important pour elles, tant en termes de relations avec les parents que de coûts de fonctionnement.

2.2.1.3. Le parallèle avec les établissements scolaires sous contrat

La comparaison avec les établissements scolaires sous contrat d'association ou simple est éclairante. Le chef d'établissement privé est responsable de l'organisation de l'établissement, de son calendrier, de la vie scolaire et des activités qui dépassent le cadre de l'enseignement obligatoire faisant l'objet du contrat d'association :

- article R442-39 du code de l'éducation : « *Le chef d'établissement assume la responsabilité de l'établissement et de la vie scolaire* » ;
- article L442-5 du code de l'éducation : « *Les établissements organisent librement toutes les activités extérieures au secteur sous contrat* ».

Les établissements privés ne sont ainsi tenus de respecter ni l'alternance des périodes de travail et de vacances prévue par l'article L521-1 du même code, ni la durée de la journée ou de la semaine dans l'organisation du temps scolaire des écoles maternelles et élémentaires publiques (article D521-10 du même code).

Le chef d'établissement privé sous contrat peut ainsi :

- adopter un calendrier des vacances scolaires différent du calendrier du ministère de l'Éducation nationale ;
- organiser librement la journée et la semaine scolaire ;
- accessoirement, organiser librement classes transplantées, sorties pédagogiques et voyages scolaires.

En pratique, le chef d'un établissement d'enseignement privé sous contrat ayant décidé de son rythme scolaire hebdomadaire et annuel, celui-ci s'imposera très probablement au responsable de la crèche, lequel a toutes raisons de calquer son emploi du temps sur celui des établissements scolaires où sont scolarisés les aînés des bébés accueillis dans la crèche attenante.

2.2.2. Informations aux parents et décorations des locaux

Les visites n'ayant pas eu lieu à l'improviste, il n'est pas à exclure que, dans certains cas, quelques informations affichées ou disposées sur des présentoirs aient été enlevées pour l'occasion. On peut aussi considérer que les situations observées correspondent à l'état réel d'évolution des établissements sur cette question.

¹⁵ Roch Hachana (2j) ; Yom Kippour (1j) ; Souccoth (2j+2j) ; Pourim (1j) ; Pessah (6j), cette fête correspondant au moment où les personnels bénéficient de leur cinquième semaine de congés payés ; Chavouot (2j).

Un témoignage datant de 2011 et prenant la forme d'un reportage photos, mettait alors en évidence la présence dans la crèche Heikhal Menahem (20^{ème} arrondissement) d'éléments relativement nombreux de décoration et de communication à caractère communautaire. Lors de la visite le 23 janvier 2013, ces signes ont disparu. La personne en charge du dossier à la mairie du 20^{ème} a, au demeurant, noté de son côté d'importants changements depuis 2011 en transmettant le reportage photo de 2011.

Parmi ceux qui ont été visités, l'établissement où la décoration révèle le parti pris communautaire le plus fort est probablement la crèche Ozar Hatorah dans le 13^{ème} arrondissement. Cet établissement porte au demeurant très clairement son caractère propre à la connaissance du public. Des dépliants s'adressant à tous les visiteurs sont en outre disponibles sur un portant comme ceux que l'on peut trouver chez des commerçants. Le jour de la visite, un dépliant sur des recettes de cuisine et un autre sur la *paracha* (commentaire biblique de la semaine) étaient présentés. Dans une charte d'accueil figurant dans le livret d'accueil et le projet d'établissement, il est précisé que les « *valeurs morales universelles de la torah guident nos pratiques au quotidien : elles sont faites de respect, de générosité, d'honnêteté* ». Des dessins illustrant les principales fêtes juives décorent une salle : Soucott (la fête des cabanes), Pessah (la sortie d'Egypte), Hannoukha (la fête des lumières) ainsi que des dessins rappelant les douze mois de l'année. Dans une autre, à côté de chaque lettre hébraïque figure un mot qui commence par la lettre en question : par exemple à côté de la lettre B = beth est dessinée une maison « baït », en hébreu. Le hall du 2^{ème} étage est décoré par trois tableaux : une colombe avec l'énonciation des valeurs de paix, de partage, des rabbins qui étudient pour signifier l'importance de l'étude et de l'éducation, enfin une représentation imaginaire de l'antique Temple de Jérusalem. Le hall du 3^{ème} étage est décoré par des tableaux représentant des *menorah*¹⁶.

Dans les salles des moyens-grands et des grands de la crèche Ganone Yad, la décoration sur les murs est constituée d'images rappelant les fêtes juives ainsi que des lettres hébraïques. Une prière pour s'endormir est affichée sous forme de dessin. Des photos d'enfants qui étudient sont accrochées au mur, de même que le rythme de la journée écrit en hébreu.

Dans le hall d'entrée en bas de l'escalier menant à la crèche Gan Yaël figure une plaque commémorative de l'inauguration le 18 juin 1980, en 5740 (selon le calendrier juif) du complexe scolaire « MERKAZ OHR YOSSEF », en présence du Grand Rabbin de France Jacob Kaplan et du Maire de Paris Jacques Chirac. Également dans ce hall, les rapporteurs ont vu des illustrations sur Roch Hachana et septembre 5772, deux images de scènes bibliques accrochées au plafond. La directrice a précisé aux auditeurs que la décoration de cette entrée dépendait de l'école et non pas de la crèche. Dans le couloir de la crèche, une grande photo en noir et blanc du fondateur de l'établissement, [...] (père de l'actuel président) est accrochée.

Les auditeurs ont remarqué la présence de « mézouzas »¹⁷, sur le montant droit des portes dans la plupart des établissements de tradition juive.

Au sein de la halte-garderie Saint-Honoré d'Eylau, un crucifix d'une quinzaine de centimètres de long est accroché à l'un des murs de la salle d'accueil en hauteur, ce qui le rend peu visible. Dans la salle d'accueil de la halte-garderie Saint-Honoré d'Eylau, quelques affiches sont en outre apposées sur les murs ; lors de la visite, une seule affiche concernait une action menée par ailleurs par l'AFC de Saint-Honoré d'Eylau, les « chantiers

¹⁶ Chandelier à sept branches.

¹⁷ Objet de culte juif, qui consiste le plus souvent en un rouleau de parchemin comportant deux passages bibliques, emboîté dans un réceptacle et fixé au linteau.

éducation », action qui a pour objectif d'aider les parents à exercer leur rôle éducatif. Cette information était également disponible au sein de la halte-garderie AFC Saint Pierre-Saint Dominique.

2.2.3. Les prescriptions alimentaires

Les crèches israélites ont toutes opté pour une alimentation *casher*. Certaines demandent également aux parents de fournir un lait maternisé premier âge autorisé par le *Beth-Din*. Cette contrainte semble de portée limitée.

Plus généralement, le choix de préparation des aliments peut être considéré comme sans impact particulier pour les enfants et leurs parents, dès lors qu'il est irréprochable du point de vue de la sécurité sanitaire (ce que les services de la préfecture de police vérifient) et sans inconvénient au regard de l'équilibre diététique.

Dans la crèche Gan Yaël, deux fours à micro-ondes différents sont installés côte à côte sur une table, dans la salle de repos où peut manger le personnel : il est indiqué sur l'un « *casher* » et sur l'autre, « non *casher* ». Certains membres du personnel ne souhaitent pas manger « *casher* » et d'autres préfèrent que leurs aliments « *casher* » soient réchauffés dans un four différent.

2.2.4. Les vêtements

Selon les responsables d'établissement rencontrés, les seules obligations des personnels en termes de vêtements sont liées à l'hygiène : changement de chaussures en pénétrant dans les lieux d'accueil des enfants, port de blouse le plus souvent obligatoire, recouvrement des cheveux par des charlottes en cuisine...

La diversité observée des tenues vestimentaires en atteste. Les personnels ont la faculté de porter des couvre-chefs ou de laisser leurs cheveux simplement attachés, voire libres. Dans au moins un établissement, en particulier dans des sections où étaient accueillis des petits garçons de plus de trois ans, le port de perruques et de jupes longues est apparu plus fréquent. Toutefois, ces signes ostensibles ne sont pas interdits dans des établissements associatifs conventionnés.

Plus largement, comme pour les prescriptions alimentaires, l'observance de ces codes vestimentaires particuliers par certains des personnels ne paraît pas de nature à attenter à la liberté de conscience des parents et de leurs enfants accueillis dans l'établissement.

*

Pour conclure sur ce point, on remarquera que les manifestations du caractère propre de certains établissements demeurent dans des limites assez strictes : en particulier, on ne constate pas d'activités liées au culte ni à l'apprentissage de pratiques rituelles. L'âge des enfants accueillis réduirait en tout état de cause la portée d'activités de formation religieuse. En revanche, les projets éducatifs et leurs traductions en activités de puériculture correspondent aux pratiques professionnelles en vigueur dans l'ensemble des établissements d'accueil de jeunes enfants.

3. PISTES DE REFLEXION

Il n'est sans doute pas nécessaire de recourir ici au concept jurisprudentiel canadien d'*accommodement raisonnable*¹⁸, mis au point pour trouver un point d'équilibre en la matière, même si sa philosophie peut inspirer les orientations à prendre par la Ville en l'espèce. Il s'agit de s'appuyer en particulier sur des évolutions d'ores et déjà obtenues par la CAF en matière de neutralité des projets éducatifs d'une part et par la Ville pour l'ouverture des crèches sur cinq jours complets d'autre part, nonobstant les interrogations juridiques qu'elles peuvent susciter par ailleurs.

Si la Ville entend trouver un espace de compatibilité entre les particularités de certains projets associatifs et la nécessité d'offrir aux enfants et à leurs parents un accueil non discriminatoire, il pourrait être recherché en l'occurrence au moyen d'une clarification des positions et des obligations des associations concernées.

Le raisonnement à suivre pourrait partir des analyses juridiques qui s'accordent désormais sur l'inapplicabilité du principe de laïcité aux établissements privés d'accueil des jeunes enfants. Dans le même temps, la doctrine de la CNAF lui permet de contrôler la neutralité des projets éducatifs des organismes bénéficiaires de ses prestations. Dès lors, il semblerait envisageable de prendre acte de la compatibilité entre le caractère propre de certaines associations et la poursuite, sous certaines conditions, d'un intérêt public local pour une prestation ne relevant pas d'un service public.

De ce point de vue, le service public de l'éducation nationale fournit un repère supplémentaire, en quelque sorte *a fortiori* : or celui-ci fixe, à travers la passation de contrats d'association ou simples, des obligations aux établissements d'enseignement privés liés par ces contrats tout en leur laissant des marges de spécificité.

La qualité et l'ouverture de l'accueil offert par les établissements à caractère propre pourraient alors constituer des obligations essentielles que la Ville inclurait dans les conventions d'objectifs futures à passer avec les associations gestionnaires d'établissements d'accueil de jeunes enfants.

La recherche des voies et moyens de cet équilibre sera développée dans un premier temps. Quelques recommandations ponctuelles seront réunies en un second point.

3.1. La recherche d'un équilibre entre les attentes de la Ville et le caractère propre d'un établissement

Si, dans la plupart des cas étudiés, le caractère propre des établissements est sans ambiguïté, il existe deux situations qui méritent une clarification :

- des établissements qui ont abandonné toute référence à une religion ou à une communauté et qui, néanmoins, peuvent apparaître comme en ayant conservé une du fait de leur nom ou de documents rappelant leur histoire ;
- des établissements qui ont fait disparaître toute référence à leur caractère propre dans leurs statuts et leur règlement intérieur, alors que celui-ci peut se manifester à

¹⁸ Exception consentie par rapport à une norme sociale ou à une pratique courante de la majorité afin de permettre à une personne de demeurer fidèle aux préceptes de sa religion, à une pratique de sa culture minoritaire. Définition de Wikitionnaire en suivant le lien suivant consulté le 8 février 2013 : http://fr.wiktionary.org/wiki/accommodement_raisonnable

travers des horaires, des fêtes religieuses non ouvrées ou des prescriptions alimentaires.

Une part non négligeable des malentendus avec certains parents qui ont eu connaissance d'une possibilité d'accueil dans une des crèches étudiées, quand elle s'ouvre à des recrutements proposés par la Ville, vient de l'ambiguïté née de la participation d'associations à caractère propre à une activité dont l'intérêt public local justifie qu'elles soient subventionnées par la Ville (et la CAF). Faute d'une information suffisante, certains parents peuvent penser que la participation de la Ville garantit des modes de fonctionnement homogènes dans les établissements conventionnés, alors que des différences peuvent se manifester sur certains points, au demeurant peu nombreux.

À travers la lecture des documents de l'association Institutions Ganone Yad, laquelle semble la plus inspirée par un souci de discrétion, il n'est jamais fait état du caractère propre de la crèche, lequel n'est reflété pour l'essentiel que par la dénomination choisie pour désigner l'établissement. Le biais choisi est, semble-t-il, celui de la continuité avec le vécu familial : le projet pédagogique conclut ainsi que la crèche « *est un lieu d'épanouissement en rapport avec les traditions familiales et un lieu éducatif* ». Cette information est peu précise.

L'affirmation d'un caractère propre devrait passer en particulier par l'explicitation des différences qu'il induit par rapport au fonctionnement des crèches municipales sur les horaires d'ouverture hebdomadaires, les jours non ouvrés et les prescriptions alimentaires. A titre d'exemple, le règlement intérieur des crèches Gan Menahem précise : « *le caractère propre de la crèche est d'être un établissement israélite, respectant la tradition, notamment en ce qui concerne la nourriture Cachère le respect et la célébration du shabbat et des fêtes* ». Il ajoute que « *la crèche accueille tous les enfants sans distinction d'origine, d'opinion ou de croyance* » et que « *les activités assurent le respect de la liberté de conscience des mineurs* ». Invités à prendre connaissance de ce document, les parents disposent d'une information sans ambiguïté.

De même, dans son projet social, la crèche Ozar Hatorah indique qu'elle est l'unique crèche associative parisienne de la rive gauche « *à proposer aux parents parisiens qui en ont fait le choix, un accueil imprégné des valeurs du judaïsme* ». Elle précise en complément dans son livret d'accueil « *qu'elle accueille tous les enfants sans distinction de quelque nature que ce soit les enfants issus de familles parisiennes dont les parents exercent une activité professionnelle assimilée ou sont en recherche d'emploi* ».

Inversement, la halte-garderie de La Joannaise du Gros Caillou semble prête à abandonner toute référence religieuse dans ses documents constitutifs pour confirmer une vocation laïque qu'elle a déjà affirmée dans son règlement intérieur. Dans la mesure où plusieurs associations ayant renoncé, dans les faits, à tout caractère propre et ne souhaitant pas s'en prévaloir effectueraient cette démarche, le périmètre des établissements d'accueil de jeunes enfants à invocation religieuse en serait réduit d'autant.

Comme le suggèrent les termes de la proposition de loi visant à étendre l'obligation de neutralité à certaines personnes ou structures privées accueillant des mineurs, le caractère propre devrait être, en tout état de cause, porté à la connaissance du public. Une telle clarification de la part des principaux acteurs concernés vis-à-vis des parents préviendrait la survenance de malentendus.

En tout état de cause, les spécificités repérées et affirmées devraient être compatibles avec un fonctionnement s'adressant à tous les enfants leur garantissant, quelle que soit leur origine, les opinions ou les croyances de leurs parents, un accueil de qualité :

- une permanence assurée le vendredi après-midi pour garantir l'accueil des enfants ;
- des activités de substitution proposées au moment de l'évocation des fêtes religieuses si les parents en font la demande ;

- quand elles existent, la traduction en français des inscriptions décoratives en hébreu.

Dès lors que ces spécificités sont précisées sans ambiguïté, l'établissement devrait expliciter dans son règlement intérieur et ses documents d'inscription ses particularités et la Ville pourrait faire état, pour ce qui la concerne, de ce caractère propre dans sa propre communication.

Il pourrait ainsi être demandé aux associations d'affirmer sans ambiguïté dans leur règlement intérieur leur caractère propre ou, le cas échéant, d'y renoncer s'il n'a plus lieu d'être, et communiquer cette information aux parents à la recherche d'un établissement.

Il paraît nécessaire de veiller simultanément à ce que le projet éducatif soit conforme aux attentes de la Ville sans pour autant qu'il soit dicté par elle. Il s'agirait là d'adopter une orientation proche de celle de l'Éducation nationale qui lie contractualisation et prise en compte des programmes. Les lignes directrices définies par la Ville auraient toutefois un contenu beaucoup moins développé et précis que les programmes d'enseignement qui correspondent à la mise en œuvre d'une mission de service public. Elles devraient néanmoins garantir une qualité minimale, comme elle le fait déjà par ailleurs au travers de normes d'encadrement des enfants et, plus largement, celles de la protection maternelle et infantile.

Cette mesure aurait pour avantage de faciliter la réflexion au sein d'associations qui, souvent, ne comptent qu'un établissement de petite enfance dans l'ensemble de leurs activités.

Une telle exigence ferait en particulier écho à celle exprimée par la CNAF qui énonce une obligation de neutralité du projet éducatif dans sa lettre-circulaire 2011-105 du 29 juin 2011 relative à la Prestation de service unique (PSU).

La Ville aurait probablement intérêt à définir des lignes directrices pour la conception des projets éducatifs des établissements relevant d'associations ayant passé convention avec elle en s'adossant aux principes énoncés par la CNAF.

Dans ce cadre, les pratiques consistant à articuler des thèmes d'activités avec les fêtes traditionnelles, telles qu'elles ont pu être constatées lors des visites de certains établissements, semblent au demeurant tout à fait admissibles, sous réserve de prévoir des activités de substitution pour les parents qui en feraient la demande expresse.

Dans une note de septembre 2012, la direction des affaires juridiques (DAJ) indique que l'évocation du principe de laïcité dans les conventions d'objectifs est susceptible de les fragiliser sur le plan juridique dans l'hypothèse d'un éventuel contentieux. Or un tel risque est d'autant plus facilement évitable que, comme indiqué précédemment, la CAF contrôle la neutralité des projets éducatifs afin qu'ils permettent en particulier un accueil sans distinction des enfants et l'organisation d'activités respectueuses de la liberté de conscience des parents et de leurs enfants.

La Ville pourrait renvoyer dans les futures conventions aux prescriptions des lettres-circulaires de la CNAF en matière de neutralité des projets éducatifs telles que définies par la CNAF.

Par ailleurs, la DAJ indique que diverses obligations vérifiables pourraient être conventionnellement mises à la charge des associations, dont certaines sont déjà mentionnées dans les conventions en vigueur :

- l'accueil de tous les enfants, sans discrimination fondée, en particulier, sur l'origine sociale, ethnique ou l'appartenance religieuse des parents ;
- « des restrictions à la liberté religieuse de l'association dans le fonctionnement de la structure afin de garantir l'accueil sans discrimination des enfants et de respecter la liberté de conscience de tous les parents », « comme le caractère facultatif de toutes

les activités à caractère religieux, [...] les discours et prières, sans toutefois aller jusqu'à interdire tous signes et symboles » ;

- « une ouverture cinq jours par semaine correspondant aux besoins de la généralité des Parisiens » ;
- une clause « de résiliation de la convention et de reversement des subventions perçues [en cas de] non-respect des conditions ci-dessus énumérées, avec une vérification périodique ».

Sur la première disposition envisagée, l'accueil sans discrimination, celle-ci, déjà présente dans les actuelles conventions, s'impose. Il faut cependant rappeler que la pénurie d'établissements de petite enfance en général et le nombre limité d'établissements à caractère propre permettent en pratique à ces derniers d'opérer un choix dans une liste d'attente longue ; de surcroît, la plupart des parents postulants souhaitent inscrire leur enfant dans tel établissement à caractère propre en raison même de ses spécificités. Il pourrait néanmoins être opportun d'encourager les bonnes pratiques d'entraide effectives entre établissements municipaux et associatifs à l'instar de l'action délibérée de Gan Menahem, par exemple.

En sollicitant régulièrement les établissements des associations à invocation religieuse pour rechercher des solutions d'accueil lorsque des circonstances particulières le motivent, la Ville aurait l'assurance de l'effectivité de leur ouverture.

La possibilité d'une ouverture cinq jours par semaine du matin au soir semble également justifiable. Il serait sans doute utile d'en prévoir les modalités plus précisément dans la convention.

Il conviendrait de définir dans les conventions sans ambiguïté l'heure de la cessation d'activité le vendredi et y expliciter les modalités de permanence ainsi que les jours chômés s'ils diffèrent du calendrier général.

La clause relative à des restrictions à la liberté religieuse constituerait une nouveauté par rapport aux obligations d'ores et déjà stipulées. Elle ne semble toutefois pas soulever de difficultés au regard de la pratique des établissements. Notamment en raison du bas-âge des enfants accueillis, il n'y existe en effet pas d'activités à caractère religieux manifeste : ce qui s'en éloigne le moins est la préparation des fêtes traditionnelles, en particulier la veille de jours fériés spécifiques à l'établissement, lesquelles fournissent des thèmes aux activités proposées. Ces évocations relèvent au demeurant plus de la tradition que de l'éducation ou de la célébration religieuse *stricto sensu*.

Quoi qu'il en soit, si le caractère indirectement religieux des activités était malgré tout perçu comme une atteinte possible à la liberté de conscience, il est probable que les établissements concernés pourraient offrir une solution aux parents souhaitant que leurs enfants ne participent pas aux activités en relation avec la préparation des fêtes. Il suffirait que les parents aient la possibilité de faire mention de leur choix au moment de l'inscription par exemple.

Il faudrait prévoir la possibilité d'activités alternatives dans les projets éducatifs des établissements et les formulaires d'inscription quand des activités liées à la tradition culturelle et / ou religieuse sont programmées, si les parents en font la demande.

3.2. Recommandations complémentaires

Les situations observées lors des visites des établissements appellent d'autres recommandations.

3.2.1. La vérification de la clause de domiciliation

Les rapporteurs ont rappelé aux responsables de certains établissements qu'il convenait de demander un justificatif de domicile récent (facture EDF / GDF / téléphone fixe / loyer) permettant de s'assurer que les parents n'ont pas déménagé hors de Paris depuis la précédente déclaration de revenus (compte tenu du décalage de deux ans), non seulement au moment de l'inscription de l'enfant mais aussi les années suivantes.

Il serait utile de rappeler aux responsables des établissements associatifs de demander chaque année, lors de la rentrée de septembre, un justificatif de domicile récent (facture EDF / GDF / téléphone fixe / loyer) permettant de s'assurer que les parents n'ont pas déménagé hors de Paris depuis leur dernière déclaration de revenus.

3.2.2. La sécurité des locaux

Différents établissements ont fait l'objet récemment de visites de contrôle du bureau des établissements recevant du public de la préfecture de police (sous-direction de la sécurité du public de la direction des transports et de la protection du public), après plusieurs années sans vérification.

Ces examens ponctuels de l'établissement et de ses installations techniques concourant à la sécurité incendie donnent lieu à des constats ainsi qu'à des prescriptions devant être exécutées « le plus rapidement possible » par le chef d'établissement qui est tenu d'en informer le service prescripteur dès leur réalisation.

Ces prescriptions portent, d'une part, sur des mesures de sécurité à réaliser pour pallier les anomalies constatées dans l'établissement concerné et, d'autre part, sur des mesures à observer en permanence concernant tous les établissements telles que :

- faire vérifier périodiquement le fonctionnement des moyens de secours et initier le personnel à leur manœuvre ;
- maintenir en permanence à la disposition du public et libre d'accès l'ensemble des dégagements de l'établissement ;
- instruire le personnel sur la conduite à tenir en cas d'incendie et procéder au moins une fois par trimestre à des exercices périodiques d'évacuation, ayant pour objet d'exercer les enfants et le personnel sur ce qu'il convient de faire en pareille situation ;
- tenir à jour un registre de sécurité, y annexer tous les documents concourant à la sécurité de l'établissement et notamment les exercices d'évacuation.

Lors de certaines visites, les auditeurs ont noté des fréquences insuffisantes des exercices d'évacuation et un manque de préparation (par exemple pas de détermination du lieu de rassemblement à l'extérieur de l'établissement en cas de sinistre). La réalisation de ces exercices n'est en général aujourd'hui pas traçable, en l'absence de registre de sécurité. Leur fréquence devrait en outre être plus élevée. Les établissements doivent être incités à demander une inspection régulière du service de sécurité incendie de la préfecture de police et à tenir à jour le registre de sécurité.

Il conviendrait de faire vérifier périodiquement le respect des prescriptions de sécurité, la tenue du registre de sécurité ainsi que l'organisation de formations et vérifier que soient maintenues en permanence à la disposition du public et libre d'accès l'ensemble des dégagements de l'établissement.

3.2.3. Le travail partenarial

Certains responsables des crèches associatives rencontrés sont mal ou peu informés des services rendus à ses adhérents par la Fédération Nationale pour la Petite Enfance (FNAPPE) qui réunit en son sein l'ensemble des acteurs associatifs de l'accueil de la petite enfance en France¹⁹. Elle est à l'origine d'une charte qualité des établissements d'accueil qui précise en son article premier : « *Les structures adhérentes à la FNAPPE s'engagent à accueillir les enfants sans aucune distinction de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique de leurs parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité ou handicap, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

La FNAPPE a une vocation nationale d'aide et de négociation : elle veille à représenter et à défendre les intérêts communs de ses membres auprès de tout tiers, personne physique ou morale, de droit privé ou de droit public, et notamment auprès de toute autorité ayant délégation de pouvoir public. Ainsi, toutes les associations membres de cette fédération bénéficient-elles des conditions tarifaires obtenues grâce au volume d'achat représenté pour les repas, les produits d'entretien...

La Ville a intérêt à l'adhésion des structures associatives de la petite enfance, notamment les plus petites et isolées qu'elle subventionne.

La DFPE pourrait informer les crèches associatives à caractère propre qui n'ont pas encore adhéré à la FNAPPE sur leur intérêt éventuel à le faire.

3.2.4. Le bien-être des enfants

La crèche collective Gan Esther, structure de faible superficie, ne dispose de surcroît ni d'une cour, ni d'un jardin, lesquels permettraient aux enfants de s'aérer et de jouer à l'extérieur, quelle que soit la période de l'année. Dans ces conditions, il semble regrettable que les enfants de cet établissement ne puissent pas bénéficier d'une permission ponctuelle d'utiliser la cour de récréation municipale jouxtant la structure associative à certains créneaux horaires de la journée à définir par la responsable de l'école, afin de ne pas perturber le bon fonctionnement de son établissement.

La DFPE et la DASCO devraient étudier la faisabilité d'une convention d'usage restreinte à certains créneaux horaires définis permettant aux enfants de la crèche associative Gan Esther d'accéder ponctuellement à la cour de récréation voisine.

¹⁹ En 2009, 35 associations spécialisées dans la petite enfance ont décidé de créer une fédération, « *pour faire entendre la voix des crèches associatives et défendre la qualité des modes d'accueil [...]. Historiquement constituée de crèches parisiennes, la FNAPPE est un endroit d'échange et d'action autour des problématiques des crèches associatives* ».

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 3 : Analyse comparative des projets éducatifs des dix établissements

Annexe 4 : Halte-garderie A.F.C. Saint-Honoré d'Eylau

Annexe 5 : Halte-garderie A.F.C. Saint Pierre - Saint Dominique

Annexe 6 : Crèche collective Centre Israélite de Montmartre

Annexe 7 : Crèche collective Gan Esther

Annexe 8 : Crèche collective Léa Frankforter (Gan Menahem)

Annexe 9 : Crèche collective Heikhal Menahem (Gan Menahem)

Annexe 10 : Crèche collective Gan Yaël

Annexe 11 : Crèche collective Ganone Yad

Annexe 12 : Halte-garderie La Joannaise du Gros Caillou

Annexe 13 : Crèche collective Ozar Hatorah (13^{ème})

Annexe 14 : Extrait de la lettre-circulaire de la CNAF n° 2011-105 du 29 juin 2011 relative à la prestation de service unique (PSU)

Annexe 15 : Extrait de la lettre-circulaire de la CNAF n° 2008-115 du 22 juillet 2008 relative à l'attribution d'aides financières aux temps libres, aux vacances, et à l'accueil de loisirs au profit d'associations pour lesquelles les critères de neutralité philosophique, politique, syndicale ou confessionnelle peuvent être sujets à interprétation

Annexe 16 : La dépendance des établissements aux aides de la Ville de Paris.

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.