

RAPPORT
AUDIT DE L'ASSOCIATION - NEEF - LA NOUVELLE ETOILE DES
ENFANTS DE FRANCE

-Janvier 2018-

N° 17-16

Rapporteurs :

[.....], Inspecteur

[.....], Attaché principal

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION	4
1. PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION.....	5
1.1. Les implantations par lieu	6
1.2. Les projets :	7
2. LE CENTRE MATERNEL DE LA RUE DE ROMAINVILLE	8
2.1. Les locaux.....	8
2.2. L'activité.....	12
2.2.1. Les besoins identifiés dans le projet d'établissement pour la prise en charge des mères	13
2.2.2. Les caractéristiques de l'offre de service du centre maternel.	14
2.2.3. L'hébergement des résidentes.....	17
2.2.4. L'accueil des enfants	17
2.2.5. L'admission au centre maternel	21
2.2.6. L'activité du centre au regard des arrivées et départs des résidentes.....	22
2.2.7. Le parcours de réinsertion des résidentes	26
3. LE PERSONNEL	32
3.1. Des effectifs globalement stables, mais un turn over important	32
3.2. Un bon climat social.....	34
3.3. Un organigramme resserré	34
4. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSOCIATION	39
4.1. Le contrôle financier et comptable	39
4.2. La situation financière de l'association	40
CONCLUSION	49
LISTE DES RECOMMANDATIONS	51
RECOMMANDATIONS CLASSÉES PAR THÈMES ET ACTEURS	52
TABLE DES TABLEAUX ET ILLUSTRATIONS	53
PROCÉDURE CONTRADICTOIRE	55
LISTE DES ANNEXES	64

NOTE DE SYNTHÈSE

Par lettre de mission en date du 19 juillet 2017, l'Inspection générale a été chargée d'effectuer un audit de l'association « la Nouvelle étoile des enfants de France ».

L'association a été fondée en 1891 et reconnue d'utilité publique en 1896. La grand-mère de la Présidente [...] l'a dirigée durant près de 60 ans.

L'association intervient sur plusieurs départements de l'Ile-de-France (Essonne, Yvelines, Val d'Oise, Hauts-de-Seine, Paris).

Le périmètre parisien se limite au centre maternel situé rue de Romainville dans le 19^e arrondissement, aucun enfant parisien n'étant accueilli dans les autres établissements départementaux de l'association et à la crèche « à petits pas ».

La tutelle de l'association est assurée conjointement par la DASES et la DFPE.

Les frais de siège ont été rattachés au siège parisien de l'association car le département de l'Essonne, le plus gros contributeur, compte pour moins de 40 % du budget de l'association - 4 M€ sur un budget total de 17 M€.

L'association compte 271 salariés avec un budget de 17 M€ et assure trois types de missions:

- L'accueil de la petite enfance.
- La protection de l'enfance.
- La réinsertion et l'hébergement.

L'enfant et sa mère sont au cœur du projet associatif.

La capacité d'accueil de la crèche est de 31 places mais le fonctionnement est atypique car 19 places sont réservées aux enfants des résidentes du centre maternel à qui des places libres sont ainsi réservées.

Cette particularité explique la faiblesse du taux de fréquentation : celui-ci était de 64% en 2015 et 2016.

La capacité d'accueil de la mission maternelle est de 56 places : 28 mères et 28 enfants.

Depuis plusieurs années, le centre maternel a rencontré des difficultés à remplir correctement ses places, ce qui s'est traduit par une baisse de son activité avec un impact financier sur ses résultats (déficit). La situation semble néanmoins s'être stabilisée sur une tendance positive d'activité avec des comptes revenus à l'équilibre en 2016.

Le nombre prévisionnel de journées facturées établi à 19 418 en 2014, a été ensuite réduit à 18 724 en 2015 puis 17 128 en 2016.

En 2015, le taux d'occupation était de 83,39% plus faible que celui d'autres centres maternels associatifs de la DASES.

Les effectifs de l'association sont stables depuis trois ans mais le turn over est important.

Toutefois le taux d'absentéisme est faible.

Suite aux discussions avec la DASES portant sur l'autorisation des frais de siège de l'association pour la période 2015-2019, c'est finalement un organigramme resserré avec une seule directrice générale qui a été retenu.

La situation financière demeure délicate.

Les comptes de la Nouvelle Etoile font apparaître en 2014 et 2015 des résultats comptables déficitaires. Les résultats d'exploitation, qui sont les plus significatifs de l'activité de

L'association, montrent que l'équilibre financier peut être atteint quand le remplissage des établissements est bon.

Les fonds de roulement sont faibles (6 % des charges annuelles de fonctionnement en 2014, 4 % en 2015 et 7% en 2016), ce qui pointe les difficultés de trésorerie rencontrées par l'association.

Ces difficultés ne relèvent cependant pas d'une mauvaise gestion financière de l'association (les comptes sont certifiés de manière régulière par le commissaire aux comptes), mais résultent du mode de financement de l'association qui dépend de financeurs publics dont le paiement des factures est irrégulier et génère des impayés qui lèsent les comptes de l'association, notamment la trésorerie.

Les rapporteurs préconisent des mesures de nature à permettre un meilleur taux d'occupation de la crèche et de la mission maternelle en fluidifiant les circuits d'admission.

Par ailleurs, ils proposent des mesures en matière de personnel de nature à permettre un meilleur fonctionnement des services du siège.

Enfin, ils préconisent des mesures pour remédier aux problèmes de trésorerie de la mission maternelle.

INTRODUCTION

Par note en date du 19 juillet 2017, la Maire de Paris demandait à l'inspection générale de réaliser un audit de l'association « la nouvelle étoile des enfants de France » (NEEF), en analysant notamment les mesures de réorganisation récemment adoptées et la pertinence des projets de développements au regard de sa situation financière.

L'audit s'est déroulé entre juin et octobre 2017.

Le périmètre parisien se limite au centre maternel situé rue de Romainville dans le 19^e arrondissement, aucun enfant parisien n'étant accueilli dans les autres établissements départementaux de l'association.

Il comprend une mission maternelle et un établissement de garde d'enfants.

Les rapporteurs ont donc rencontré successivement la DFPE et la DASES.

Une visite des locaux de la crèche et de la mission maternelle a été organisée et plusieurs réunions ont eu lieu au siège de l'association avec la présidente et la directrice générale.

Les rapporteurs ont également rencontré les services du département de l'Essonne qui est le plus gros financeur et visité le centre de placement familial socio-éducatif de Varennes Jarcy qui avec 4M€ de budget est le plus gros centre de l'association (1/4 du budget).

Au terme de ces investigations, le présent rapport abordera successivement les points suivants.

- Une présentation de l'association dont le périmètre s'étend à toute l'Ile de France ;
- Une description des activités du centre maternel ;
- Une étude des questions de personnel ;
- Une analyse de la situation financière de l'association.

1. PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION

L'association intervient sur plusieurs départements de l'Île de France (Essonne, Yvelines, Val d'Oise, Hauts-de-Seine, Paris).

Le périmètre parisien se limite au centre maternel situé 32 rue de Romainville, Paris 19° aucun enfant parisien n'étant accueilli dans les autres établissements départementaux de l'association.

Les frais de siège ont été rattachés au siège parisien de l'association, le département de l'Essonne, le plus gros contributeur comptant pour moins de 40 % du budget de l'association - 4 M€ sur un budget total de 17 M€, et font l'objet d'une autorisation de la DASES.

L'association est ancienne, fondée en 1891, reconnue d'utilité publique en 1896. La grand-mère de la Présidente [.....] l'ayant présidée durant près de 60 ans. On en est à la 3^e génération gérant l'association¹, [.....] ayant repris la relève en 2012.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Présidente de l'association a fait part de ses réserves sur le terme de gestion « familiale » de l'association figurant dans le rapport et souligné que la gestion de l'association n'est pas assurée par les membres d'une même famille, mais bien par un Conseil d'Administration dont les membres sont issus d'horizons divers, et par une direction générale opérationnelle en lien avec tous les établissements.

Les rapporteurs prennent acte de ces précisions.

Ils soulignent que cette association était pionnière en matière de protection maternelle et infantile a été la première à avoir une pouponnière. Avec le développement du travail des femmes (veuves d'après-guerre notamment), le besoin de garde d'enfant est apparu, d'où la création d'une crèche pour permettre aux mères d'y laisser leurs enfants. Les mesures de prévention et d'hygiène mentale pour la prévention des troubles du comportement, ont été dès le départ mises en avant.

La formation aux métiers de la petite enfance, activité délaissée par l'association, va être reprise à nouveau.

L'association compte 271 salariés avec un budget de 17 M€, et assure trois types de mission :

- **accueil de la petite enfance** : crèches, micro crèches, relais assistantes maternelles et centre maternel multi accueil rue de Romainville qui assurent aussi une aide à la parentalité. Les financeurs de ces structures sont les mairies, la CAF et les familles (participations) ;
- **protection de l'enfance** : le financement des établissements est assuré par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE),
- **réinsertion et hébergement** : familles précaires ou mères isolées, pour partie au centre maternel Romainville, CHRS de St-Rémy les Chevreuse (centres d'hébergement et de réinsertion sociale). Il s'agit d'une compétence Etat DDCS (direction départementale de la cohésion sociale).

Le centre maternel de la rue de Romainville dispose, depuis octobre 2010, de 56 places : 28 pour les mères et 28 pour les enfants. Il est financé par la DASES sur la base d'une tarification au prix de journée.

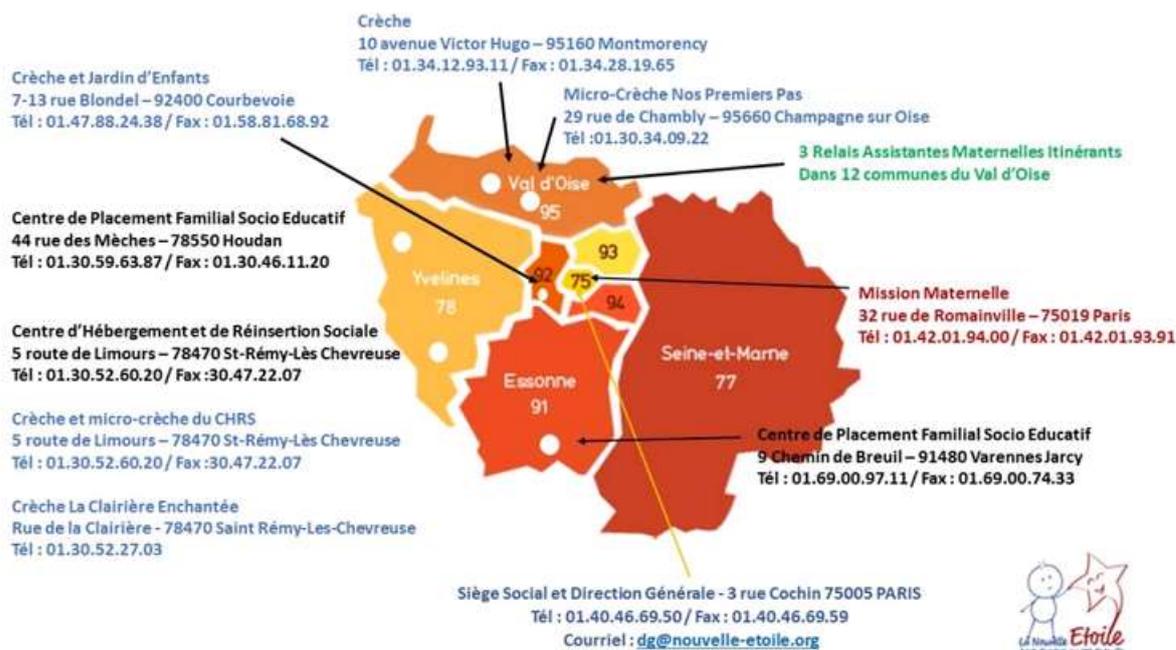
¹ [.....] a présidé l'association pendant 12 ans.

Il comprend une crèche qui accueille des enfants des résidentes ainsi que des enfants de l'arrondissement, financée par la DFPE.

L'enfant et sa mère sont au cœur du projet associatif. La nouvelle étoile a un savoir-faire reconnu dans son domaine et s'inscrit dans un projet laïc.

1.1. Les implantations par lieu

Figure 1 : Carte des implantations de la NEEF



Source : site Internet de l'association

Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'association a apporté des précisions sur chacun de ces établissements.

Elle précise que l'hébergement et la réinsertion sont au cœur du projet d'établissement de la Mission Maternelle à Paris, dont les activités sont analysées dans le présent rapport.

En 2012, la situation financière de l'association était précaire, héritée des difficultés des années 90. Dans les années 90, avec la fermeture progressive des dispensaires en France, celui de Courbevoie a également été fermé et vendu, ce qui a obligé l'association à trouver un autre lieu en location.

En 2012, année de l'arrivée de la nouvelle présidente, un état des lieux complet de l'association a été demandé, avec des audits patrimonial, financier, organisationnel. Cet état des lieux a conduit à reconstruire l'organisation de l'association, réactiver son projet associatif, le conseil d'administration ayant donné mandat à la nouvelle présidente pour redresser et développer l'association.

Avec 10 ETP à son siège, l'association n'est pas très grande, mais au vu de son réseau n'est pas petite non plus, elle se situe entre les deux, ce qui peut être une source de difficultés.

La nouvelle directrice générale est arrivée en septembre 2014 et a entrepris des réformes portant notamment sur un rapprochement entre le siège et les établissements.

La nouvelle directrice générale s'est efforcée de tout reprendre en main et de restaurer la confiance des équipes.

Connaissant bien le monde associatif dans le domaine social car elle a travaillé aux orphelins apprentis d'Auteuil, elle a connu deux années très difficiles pour résoudre tous les problèmes affectant l'association.

Depuis 2014, l'association a remonté la pente avec un redressement de la situation financière et une volonté de développer de nouveaux projets.

Le suivi des établissements est désormais assuré de manière précise par des tableaux de suivi d'activité (notamment la trésorerie au jour le jour).

Pour la structure parisienne, les financeurs sont la mairie, les familles et la CAF. Les autres établissements fonctionnent au prix de journée, le CHRS ayant pour sa part une dotation globale de l'Etat.

1.2. Les projets :

Ont été évoqués par l'association :

- la création d'un nouveau CHRS à Noisy le Roi avec Versailles habitat ;
- celle d'une antenne du centre de placement familial dans une ville des Yvelines (attente d'autorisation) ;
- à Houdan, l'augmentation de l'activité par des visites médiatisées (dispositif autorisant la rencontre entre personnes, très souvent parent(s) et enfant(s), séparées par décision judiciaire) ;
- à Montmorency, le transfert de la crèche vers une ancienne école qui va être réhabilitée et transformée (gain de 10 berceaux), création d'un centre pour femmes et enfants victimes de violences ;

Il n'y a pas de projet à Paris pour l'instant.

Il n'y a pas eu d'opportunité pour ouvrir un autre centre maternel ailleurs que celui existant déjà à Paris. Les conseils départementaux travaillent sur appel d'offres et le besoin de tels centres n'a pas été exprimé.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Présidente a apporté des précisions sur les différents projets de l'association, en soulignant que les projets en cours sont en parfaite cohérence avec les moyens de l'association et ne freineront nullement sa progression financière.

Parmi les projets validés, elle annonce notamment la création d'un comité scientifique de La Nouvelle Etoile lancé début 2018 et parmi les projets en cours et à venir la création de logements relais pour jeunes majeurs, et d'un centre de formation aux métiers de la petite enfance, de la protection de l'enfance, de l'accompagnement à la réinsertion et de l'aide à la parentalité.

2. LE CENTRE MATERNEL DE LA RUE DE ROMAINVILLE

2.1. Les locaux

La mission maternelle, centre maternel de l'association la nouvelle étoile, ainsi que la crèche « à petits pas » qui y est rattachée, sont situées au 32 rue de Romainville, Paris 19^e.

Il s'agit d'une location auprès du bailleur Antin Résidences.

Le service insertion de l'équipe professionnelle de la mission maternelle occupe des locaux aux 25/27 rue du Borrego dans le 20^e arrondissement et il y a avenue de Clichy, Paris 17^e, des studios pour 9 résidentes qui ne sont pas logées dans les locaux de la mission maternelle.

L'établissement se répartit sur 4 niveaux, du sous-sol au 2e étage du bâtiment, les 3^e, 4^{ème} et 5^{ème} étages étant occupés par des logements sociaux. Le sous-sol comprend des places de stationnement.

Tableau 1 : Répartition suivant les étages

Sous-sol	Parking
Rdc	Accueil Crèche (2 sections) Cuisine centrale
1 ^{er} étage	Chambres individuelles (7), Cuisine collective, petit salon Bureaux Buanderie
2 ^e étage	Studios individuels (12) Bureau des travailleurs sociaux supervisant l'étage Salle du personnel Local

Figure 1 : Entrée du centre maternel



Source : cliché IG

Rez-de-chaussée

L'entrée du centre maternel se fait par le 32 rue de Romainville, de façon sécurisée (digicode) et un accueil permanent.

L'accueil comprend 5 personnes qui se relaient pour assurer une permanence 24h/24h. Un système général de vidéosurveillance permet à l'agent en poste à l'accueil de visualiser toutes les parties communes du centre.

Figure 2 : Accueil au rdc



Source : cliché IG

Le rez-de-chaussée comprend l'accueil, la crèche (2 sections) et la cuisine centrale.

La crèche

La crèche ouverte en 2008, est née de la volonté d'accueillir les enfants des résidentes confiés à des structures d'accueil extérieures, tout en s'ouvrant à d'autres enfants du quartier pour favoriser la mixité sociale. Elle peut accueillir 31 enfants : 19 enfants de résidentes plus 12 enfants du quartier.

Elle emploie 3,25 ETP pour en assurer son fonctionnement et est ouverte sur une amplitude de 12H.

Elle comprend une section pour les petits (jusqu'à 18 mois) et une section pour les grands (jusqu'à 3 ans).

Figure 3 : Crèche, section des petits



Source : cliché IG

La section des grands comprend une salle de motricité et une terrasse aménagée permettant aux enfants d'exercer des activités à l'extérieur.

Figure 4 : Crèche, section des grands avec la salle de motricité et l'aire de jeux extérieure



Source : cliché IG

L'aire de jeux est protégée par un filet, pour empêcher que les débris et détrit, lancés par les locataires des logements sociaux des étages supérieurs de l'immeuble, ne se retrouvent pas terre.

Ces actes d'incivilité sont un vrai problème pour la crèche et malgré plusieurs signalements auprès du bailleur, rien n'est fait pour y remédier.

La crèche ferme durant l'été : quatre semaines en août pour les enfants du quartier et deux pour les enfants des résidentes qui sont alors répartis dans des crèches de proximité de l'arrondissement.

1er étage

Cet étage comprend 7 chambres équipées de salles d'eau, une cuisine collective et un petit salon destinés aux résidentes de cet étage.

Les chambres n'ont pas la même configuration que les studios du 2e étage, elles ne possèdent pas de coin cuisine, ce qui oblige les résidentes à utiliser la cuisine collective. L'idéal aurait été selon les responsables du centre de n'avoir que des studios.

Le passage du premier étage au deuxième favorise l'autonomie de la résidente car les studios ont des kitchenettes ce qui n'est pas le cas au premier.

2e étage

Cet étage comprend 12 studios individuels, ainsi qu'un studio qui a été transformé en bureau pour assurer la présence de deux travailleurs sociaux à l'étage. Il est en effet apparu opportun qu'il y ait une présence à cet étage.

Figure 5 : 2e étage



Les studios sont entièrement équipés pour permettre aux résidentes de prendre soin elles-mêmes de leurs enfants et d'avoir une certaine autonomie dans le quotidien.

Source : cliché IG

Figure 6 : Studio de résidente



Source : cliché IG

Les chambres du rez-de-chaussée (7) et les studios du 2^{ème} étage (12) permettent ainsi à 19 résidentes d'être hébergées sur place et 7 autres résidentes sont dans des studios extérieurs appartenant au bailleur [.....] situé avenue de Clichy Paris 17^{ème}.

Le membre de phrase qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Le 2^e étage comprend également la salle du personnel.

Les locaux visités sont clairs, propres et bien tenus.

Les rapporteurs ont pu vérifier que les locaux de la mission maternelle étaient assurés : une attestation d'assurance auprès de la MAIF a été fournie qui couvre la responsabilité de l'occupant pour les trois sites occupés par l'association rue de Romainville, rue du Dr Potain et avenue de Clichy leur a été fournie.

2.2. L'activité

Le centre maternel a souhaité développer un projet avec une attention spécifique aux résidentes, en travaillant notamment sur les conditions de sortie du centre et donc sur l'insertion professionnelle des mères accueillies avec leurs enfants.

Ce projet fait une place aux pères allant jusqu'à proposer un hébergement ponctuel ce qui n'est pas le cas dans d'autres centres maternels.

Conformément à la loi n°2002-2 du 21 janvier 2002, le centre maternel dispose d'un projet d'établissement qui, en référence à l'article L 311-8 du Code de l'action sociale et des familles, « *définit ses objectifs, notamment en matière de coordination, de coopération et d'évaluation des activités et de la qualité des prestations, ainsi que ses modalités d'organisation et de fonctionnement* ».

Le projet d'établissement actuel couvre la période 2012 à 2017.

Les rapporteurs rappellent qu'un centre Maternel est un établissement financé au titre de l'ASE accueillant des femmes enceintes ou mères d'enfant(s) de moins de trois ans, au titre de la protection de l'Enfance et de prévention des risques pour l'enfant. C'est une compétence départementale.

La mission maternelle est constituée du centre maternel, dans son dispositif d'accueil et d'hébergement des mères et des enfants, ainsi que de la crèche « à petits pas », ouverte à la fois aux enfants des résidentes et aux enfants du quartier. A ce titre, pour le centre maternel, le financement relève de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) qui est l'autorité de tutelle et pour la crèche, de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE).

L'autorisation de fonctionner rue de Romainville et d'avoir une activité d'accueil post-natal a été délivrée à la mission maternelle le 24 avril 2003 par arrêté du département de Paris, suite à l'avis donné par le CROSS (Comité Régional de l'Organisation Sanitaire et Sociale) d'Ile de France lors de sa séance du 19 février 2002.

La capacité d'accueil de l'établissement est, depuis octobre 2015, de 52 places : 26 mères et 26 enfants.

La mission maternelle est implantée sur plusieurs sites :

Tableau 1 - Répartition géographique de la mission maternelle

Lieu	Localisation et bailleur	Caractéristiques
Centre principal	32, rue de Romainville, Paris 19 ^e - bailleur social société anonyme d'habitation à loyer modéré ANTIN résidences.	Surface globale de 1014,25 m ² répartis en un sous-sol (parking), un RDC avec l'accueil, la crèche et la cuisine, le 1 ^{er} étage avec les bureaux et 6 chambres, le 2 ^e étage avec 13 studios et une salle du personnel.
Service accompagnement Pôle insertion	27 rue du Docteur Potain, Paris 19 ^e - bailleur Paris Habitat	
Studios extérieurs pour 7 résidentes et leurs enfants	avenue de Clichy, Paris 17 ^e - convention passée avec [.....]	7 studios dans une résidence sociale de l'avenue de Clichy

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Le projet d'établissement souligne que « le centre principal, situé dans le 19^{ème} arrondissement se trouve au cœur d'un quartier populaire. Les résidentes peuvent profiter des commerces et de l'accès aux transports en commun dans une proximité immédiate. Les services publics et administratifs sont facilement accessibles géographiquement. Des parcs et jardins publics sont proches ». Les caractéristiques de cette implantation sont effectivement importantes pour des résidentes avec un projet ultérieur de réinsertion et un accès à l'autonomie.

2.2.1. Les besoins identifiés dans le projet d'établissement pour la prise en charge des mères

Une série de besoins des mères et de leurs enfants à l'entrée, comme à la sortie de l'établissement a été identifiée au travers du projet d'établissement :

- penser la venue de l'enfant dans le parcours de vie,
- organiser la vie avec l'enfant,
- favoriser l'inscription de l'enfant dans ses deux lignées,
- accompagnement pour les soins à porter à l'enfant,
- accompagnement et/ou soutien pour l'éducation,
- restaurer ou créer des liens familiaux ou sociaux,
- accéder aux droits,
- connaître et maîtriser les instances administratives,
- être en mesure de gérer un budget,
- gérer les tâches quotidiennes domestiques et sociales,
- accéder à une insertion professionnelle durable,
- prendre en charge la santé,

- assurer un soutien psychologique,
- accompagner vers un logement ou, le cas échéant, à un hébergement adapté à la situation.

Ces besoins s'articulent autour de la notion fondamentale mise en avant dans les actions quotidiennes d'aides aux résidentes qui est la relation mère-enfant, tout en l'inscrivant dans un véritable projet de sortie (logement et insertion professionnelle).

A l'inverse d'un placement familial où les enfants ne peuvent être maintenus auprès des parents, le centre maternel s'efforce, avant d'arriver à cette situation, de donner une chance aux mères de construire une véritable parentalité, dans laquelle le père, s'il ne fait pas l'objet d'interdiction pénale, a toute sa place.

L'article L222-5 du CASF modifié par la loi du 5 mars 2007 précise, en effet, que les dispositions concernant les femmes enceintes et mères isolées *“ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant”*, lorsque celles-ci sont conformes à son intérêt.

Le projet d'établissement met ainsi l'accent sur l'entourage des mères et des enfants :

« Beaucoup de mères sont en relation avec le père de leur enfant lors de leur admission. Certains ont légalement reconnu leur enfant. Elles ont plus rarement eu une vie commune avec lui, dans le sens d'une vie partagée dans un logement, entre autre parce qu'elles sont jeunes, mais aussi parce que l'un et l'autre vivent dans la précarité : hébergements chez des tiers ou aléatoires, situations administratives précaires.

Certains pères ont rompu le contact, ce qui laisse les mères désemparées. D'autres parents semblent avoir négocié une séparation sans aucune attente réciproque. Toutefois, la question de la relation au père de l'enfant reste toujours ouverte ; elle peut toujours évoluer durant le séjour et au-delà.

Une attention particulière est toujours portée aux liens, s'il en existe, des résidentes avec leur famille. Selon leurs désirs respectifs, les résidentes peuvent recevoir les grands-parents, tant paternels que maternels. Nous les accompagnons dans leur réflexion sur l'accès de leur enfant à ses deux lignées. Ces relations peuvent tout à fait être évolutives ».

2.2.2. Les caractéristiques de l'offre de service du centre maternel.

La mission maternelle offre différents services :

- un service d'hébergement,
- un service d'accueil des enfants :
 - pour ceux résidant dans le centre principal, la crèche « à petits pas »,
 - pour les enfants des résidentes extérieures, recherche d'accueil dans les crèches du quartier.
- un service de soutien à la parentalité et prévention des risques pour les enfants,
- un service d'accompagnement socio-éducatif pour les mères,
- un service d'accompagnement vers l'insertion professionnelle et le logement.

Ces services rendus correspondent à la structuration de l'établissement en 3 pôles, chacun sous la responsabilité d'un chef de service :

- les services généraux assurent, outre leur fonction classique, la gestion de l'hébergement,

- le service « petite enfance » gère l'accueil des enfants en crèches,
- un service suit l'accompagnement « socio-éducatif » et « l'insertion », tant professionnelle que par le relogement.

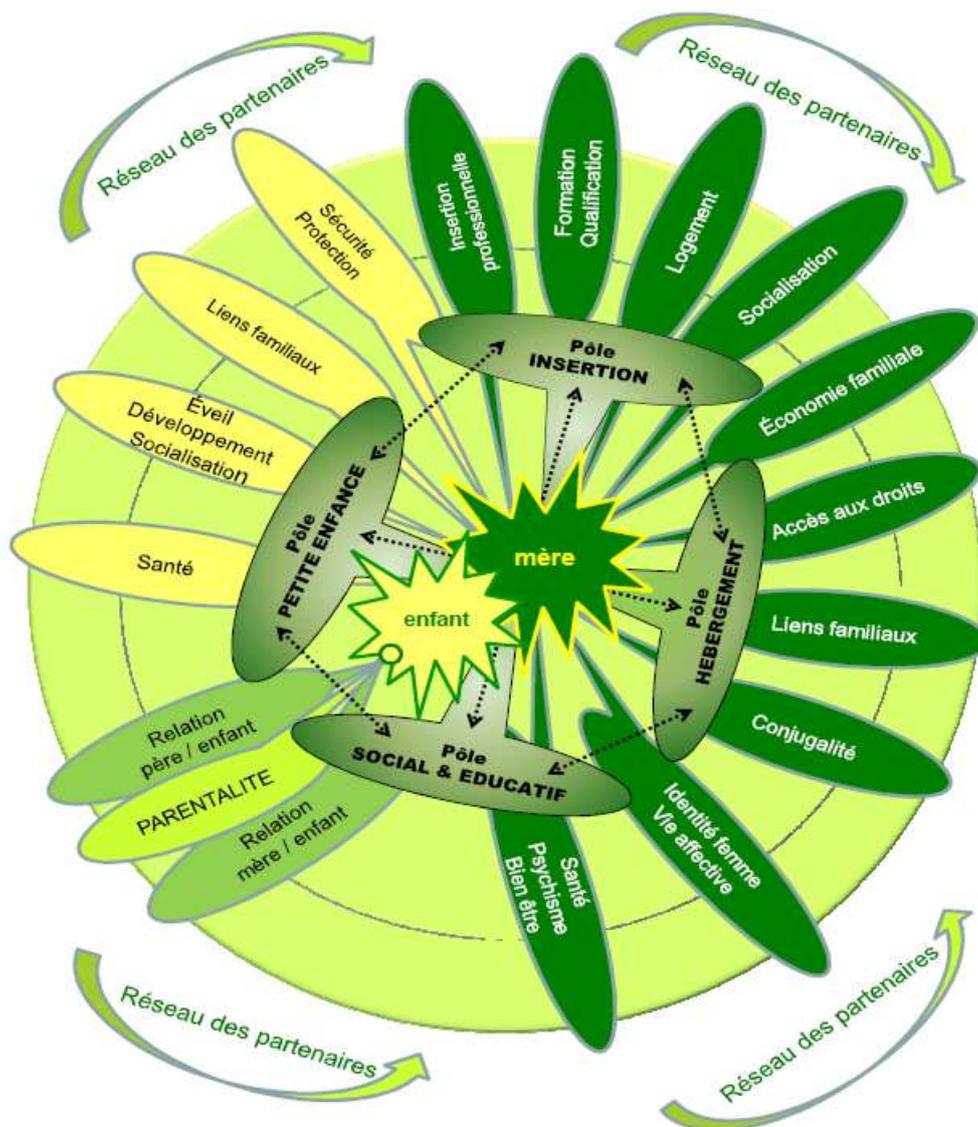
Une psychologue, sous la responsabilité directe du directeur, est attentive aux enfants et à leurs mères.

Tous les services contribuent au soutien de la parentalité.

La mission maternelle s'est engagée dans une démarche qualité, en faisant appel de 2005 à 2008 à un organisme extérieur. Il a résulté de cette démarche, une déclinaison des missions de chaque service en termes de contributions à l'accompagnement global de la résidente et de son enfant.

La complexité du réseau de relations, d'acteurs et d'actions des missions a été schématisée dans un diagramme appelé « la marguerite » qui représente les personnes accueillies (mères et enfants) et leurs besoins.

Figure 7 : Diagramme « de la marguerite » - projet d'établissement 2012-2017



Source : NEEF - projet d'établissement

La démarche qualité a permis de faire ressortir les contributions de certains services ou personnes intervenant dans les missions de la NEEF (domaine socio-éducatif et insertion, puéricultrice, psychologue, pédiatre...).

Par ailleurs, elle a donné lieu à l'élaboration de documents particuliers :

- livret de bonnes pratiques d'accueil élaboré avec les agents d'accueil et les veilleurs,
- diagramme du parcours de l'utilisateur avec un détail de la procédure d'admission,
- référentiel d'activité de la crèche.

Les lieux d'élaboration du projet individualisé engagé avec chaque résidente ont été définis, une grille établissant les participations, leurs fonctions, la fréquence et les objectifs poursuivis.

De même, une formalisation a été faite des écrits utilisés dans les différentes procédures, avec leurs objectifs, leurs contenus, leurs destinataires, leurs rédacteurs, leurs modalités de validation et de conservation.

Une instance de participation des résidentes a enfin vu le jour au travers du conseil de la vie Sociale (CVS).

2.2.3. L'hébergement des résidentes

L'hébergement proposé aux résidentes est soit une chambre individuelle disposant d'une salle de bain individuelle, soit un studio équipé, avec une salle de bain et coin cuisine.

Le projet d'établissement précise de façon claire comment est organisé l'hébergement individualisé :

« Les studios en interne ou en externe sont conventionnés par la CAF. Les résidentes signent un contrat résidentiel en arrivant. Elles versent un dépôt de garantie.

Les résidentes s'engagent à payer une indemnité résidentielle dite « résiduelle » égale au montant de l'indemnité résidentielle moins le montant de l'A.P.L. Elles sont responsables du studio qu'elles occupent. Dans le respect du contrat résidentiel, elles doivent « s'obliger à user paisiblement des locaux ».

Des visites « techniques » régulières des studios sont organisées par l'économiste. L'objectif est de contrôler l'état des locaux, de prévenir toute dégradation ou effets de l'usure normale des choses. Des demandes de « mise en conformité » peuvent être adressées aux résidentes.

Les résidentes peuvent s'adresser à leurs référents afin d'être conseillées au sujet de l'entretien ménager qui peut faire partie de leurs besoins d'apprentissage.

Un document leur est remis à l'entrée à ce sujet ».

Les résidentes ont donc une entière responsabilité financière et doivent assumer leur vie et celle de leur enfant avec leurs propres ressources. Il n'y a pas de prestation de repas.

2.2.4. L'accueil des enfants

Les résidentes sont responsables de leur enfant et ont un mode de garde obligatoire à la crèche de l'établissement appelée « crèche à petits pas ».

Le projet d'établissement précise que :

« Les dates d'entrée et les modalités d'adaptation, sont organisées avec le service « petite enfance » selon chaque situation. Les besoins de la mère et de l'enfant sont pris en compte, au regard de leur santé, de leur bien-être et des contraintes de l'emploi.

Le responsable de la crèche « à petits pas » établit avec les résidentes un contrat d'accueil définissant les horaires et les modalités d'accueil de l'enfant. Ce contrat prend en compte, dans la mesure des possibilités de la crèche, les besoins de la mère et de l'enfant; il est modifiable selon l'évolution de ces besoins.

Pour les enfants des résidentes extérieures, la puéricultrice recherche des places dans les crèches du quartier de résidence ».

Un agrément PMI a été accordé en septembre 2007.

La capacité d'accueil est de 31 places, mais le fonctionnement est atypique car 19 places sont réservées aux enfants des résidentes du centre maternel.

Cette particularité explique la faiblesse du taux de fréquentation² : celui-ci était de 56% en 2011, 61% en 2012, 63% en 2013, 67% en 2014 et 2015. La DFPE a précisé aux rapporteurs que cette situation se présente dans les structures à vocation sociale.

La subvention est calculée en tenant compte de ce faible taux d'activité.

Le coût à la place n'est pas trop élevé : 6132 € à la place pour une moyenne de 6000€ pour les crèches associatives.

Le plus gros poste de dépense est constitué par les dépenses de personnel.

La DFPE vérifie que l'association applique les normes du Code la Santé Publique :

- 1 encadrant pour 8 enfants qui marchent,
- 1 pour 5 qui ne marchent pas,
- 40% de personnels diplômés (hors CAP petite enfance).

Le rapport du service de PMI du 19^e arrondissement en date du 17 août 2015 a été communiqué aux rapporteurs et figure en annexe n° 3. Les observations relatives au fonctionnement de l'établissement portaient avant tout sur la sécurité. Des mesures correctrices ont été mises en œuvre par les responsables de la crèche comme l'indique leur réponse du 25 septembre 2015 qui figure également en annexe.

L'association a passé une convention avec la Ville pour la gestion de l'établissement de garde d'enfants.

Cette convention est conforme à un modèle type qui prévoit pour les associations qui offrent moins de 100 places que le traitement des éléments de gestion est libre pour la DFPE (pas de % d'excédent laissé à l'association).

Le bureau des partenariats instruit les demandes budgétaires en se référant à un barème type, ce qui peut conduire à effectuer des abattements sur les demandes de l'association.

La DFPE peut reprendre une partie de l'excédent s'il est dû à de mauvaises prévisions budgétaires.

En n+2, la subvention peut être complétée par une subvention exceptionnelle.

Si en 2015, le déficit de l'association était de 166.465€ et le fonds de roulement représentait 15 jours de dépenses (CF 4^e partie), la situation était moins critique pour l'établissement de garde d'enfants avec un excédent de 22.373€.

Une subvention de 70.108€ a été attribuée en 2017 après reprise d'une partie de l'excédent constaté pour l'année n-2 à hauteur de 14.873€.

L'association bénéficie de la PSU (prestation de service unique) de la CAF qui tient compte de l'activité.

La CAF applique un taux aux dépenses facturées en fonction de la présence réelle des enfants et des efforts faits sur le poste repas et couches.

La PSU compense les effets du barème des participations familiales qui tient compte des revenus des familles et de la composition de la famille.

La PSU correspond à 66% du prix de revient horaire de l'établissement, déduction faite des participations familiales et dans la limite d'un prix plafond fixé par la CAF.

² C'est le rapport entre la présence réelle des enfants et la capacité de l'établissement. Le taux d'occupation mesure le nombre d'inscrits par rapport à la capacité.

L'association bénéficie également de la PSEJ (Prestation de service enfance jeunesse) qui est attribuées aux nouvelles structures dans le cadre du contrat « enfance jeunesse ».

Elle représente 55% des dépenses réelles de la crèche externe (12 enfants) après déduction des participations familiales et de la prestation de base de la CAF.

Les admissions externes à la crèche dépendent de la commission de la mairie du 19^e arrondissement.

Le 19^e arrondissement présente une situation contrastée avec des zones où des crèches ne sont pas entièrement remplies et d'autres où les demandes sont trop importantes. La mission maternelle se situe dans une zone de densité faible en demandes du fait de la multiplication des établissements d'accueil depuis 2010.

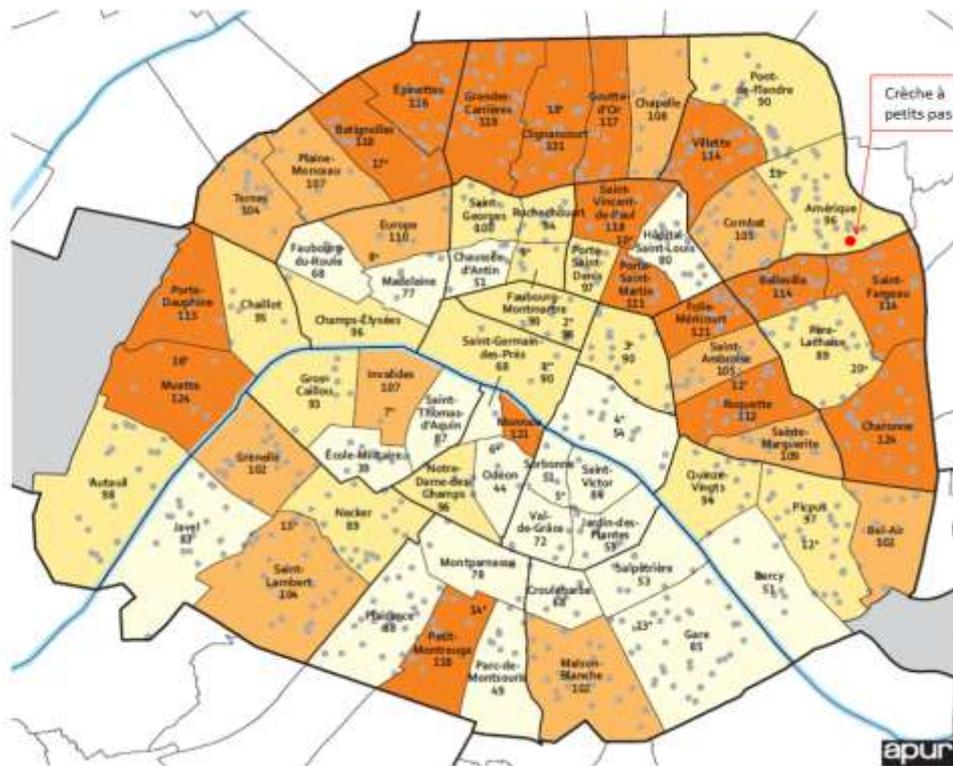
Figure 8 : Carte APUR des besoins supplémentaires pour l'accueil de la petite enfance

Indice de synthèse, 2014

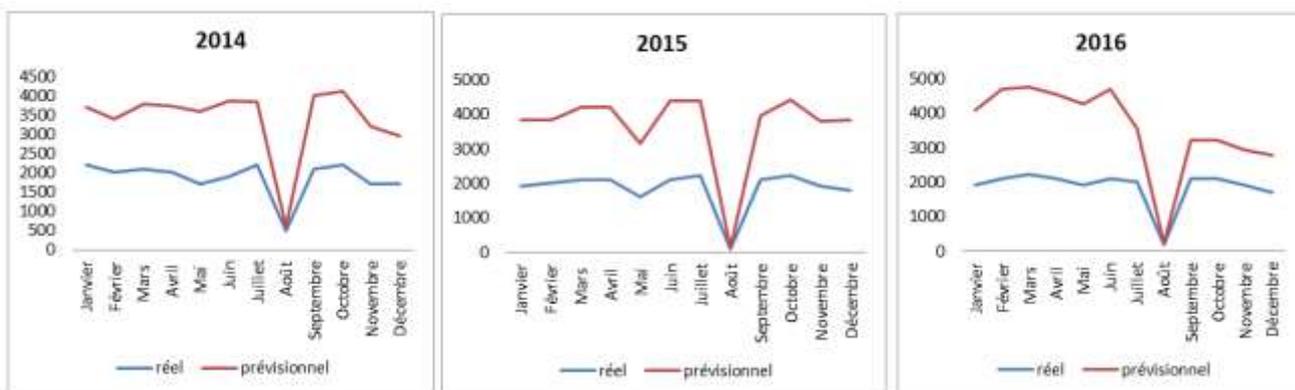
- 111 et plus
- De 101 à 110
- De 89 à 100
- 88 et moins
- Équipement d'accueil collectif

Un indice élevé signifie que les besoins supplémentaires pour l'accueil de la petite enfance sont importants

Sources : Scoring = recensement de population (Insee), 2010 - CAF de Paris, 2012
Accueil = CAF de Paris, Ville de Paris, 2014



Graphique 1 : Évolution du nombre de journées facturées en crèche (prévisionnel et réel)



Source : IG

De ce fait, la crèche de la mission maternelle connaît des difficultés de remplissage, bien que la situation se soit bien améliorée depuis 2014. En 2014, le déficit de journées facturées était de -27 % ; il a été rapporté à -2 % en 2015 et -8 % en 2016.

Recommandation 1 : Les établissements associatifs n'étant pas sectorisés sur leur arrondissement d'implantation et pouvant accueillir des petits parisiens au-delà de ce périmètre, établir des conventions avec les crèches excédentaires du 19^{ème} arrondissement pour permettre un meilleur taux de remplissage de la crèche à petits pas.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DASES a indiqué qu'elle partageait cette recommandation afin de permettre à la crèche « à petits pas » d'atteindre un meilleur taux d'occupation et de limiter le risque financier lié à la crèche.

Quant à la DFPE, elle a précisé qu'elle appuierait l'association dans sa démarche de conventionnement avec les autres établissements d'accueil de l'arrondissement afin d'optimiser ses taux d'activité.

2.2.5. L'admission au centre maternel

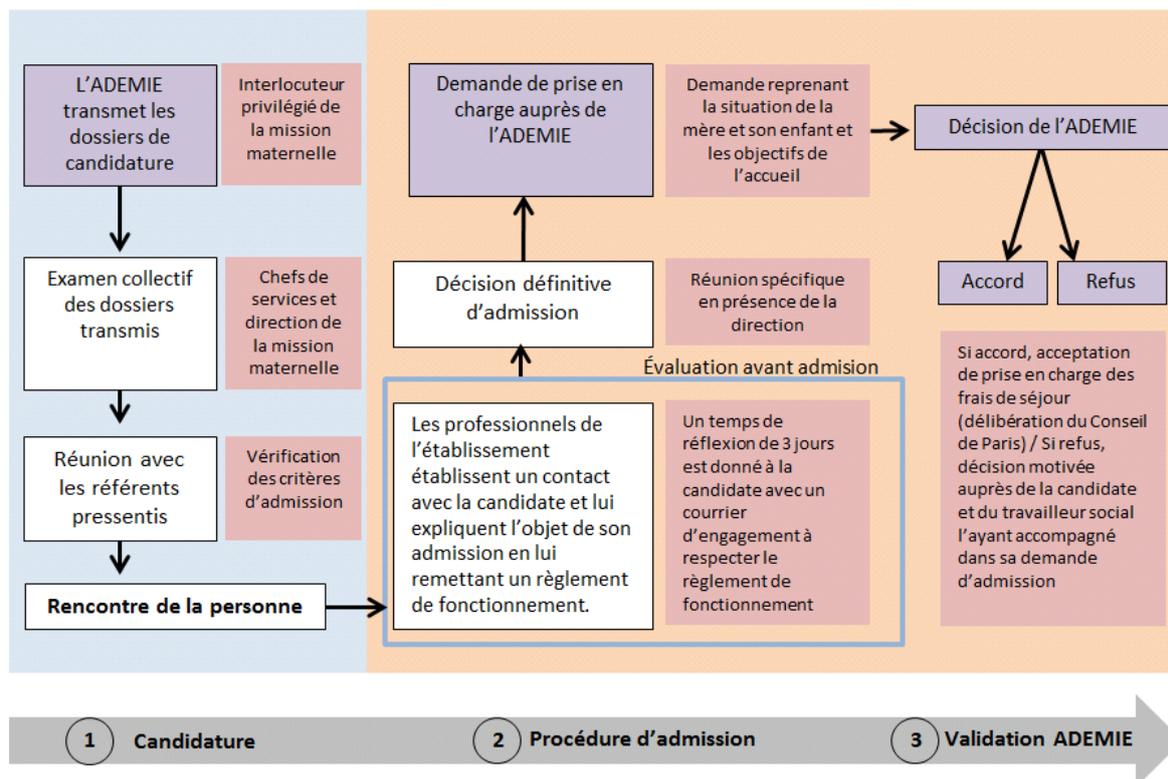
C'est l'ADEMIE³ (action départementale envers les mères isolées avec un enfant) qui oriente les mères vers la mission maternelle.

Cette dernière instruit ensuite collégalement les dossiers pour déterminer le bien fondé des demandes d'admission, la décision définitive d'affectation revenant à l'ADEMIE.

C'est donc la DASES qui est en amont et en aval de la décision de prise en charge des résidentes, le centre maternel intervenant entre les deux, au titre de son expertise d'évaluation des situations individuelles des demandeuses.

³ A Paris, la cellule ADEMIE est rattachée au bureau de l'aide sociale à l'enfance de la DASES.

Figure 9 : Procédure d'admission des résidentes



Source : IG

2.2.6. L'activité du centre au regard des arrivées et départs des résidentes

Depuis plusieurs années, le centre maternel rencontre des difficultés pour remplir correctement ses places, ce qui se traduit par une baisse de son activité avec un impact financier sur ses résultats (déficit). La situation semble néanmoins s'être stabilisée sur une tendance positive d'activité avec des comptes revenus à l'équilibre.

Ainsi, en 2014 et 2015, il existait un décalage entre le taux d'occupation théorique défini par la DASES et le taux d'occupation réel de l'établissement.⁴

Le taux d'occupation de l'établissement en 2015 de 83,39 % est plus faible que celui d'autres centres maternels associatifs de la DASES.

⁴ « En 2015, parmi l'ensemble de nos préoccupations, l'une de nos principales fut le taux d'occupation de 83,39% au lieu de 95% demandés par la DASES. L'ensemble de l'équipe professionnelle s'est mobilisé, et continue à le faire, pour retrouver de meilleurs chiffres ». - Rapport d'activité 2015 de la mission maternelle.

Tableau 2 : Taux d'occupation dans d'autres centres maternels associatifs

établissements	taux d'occupation en 2015
Les Acacias	93,22%
Sésame	96,63%
CASP Eglantine	96,50%
Maison de la mère et de l'enfant	97,79%
Les Lilas	95,23%
Estrelia	92,92%

Source : DASES

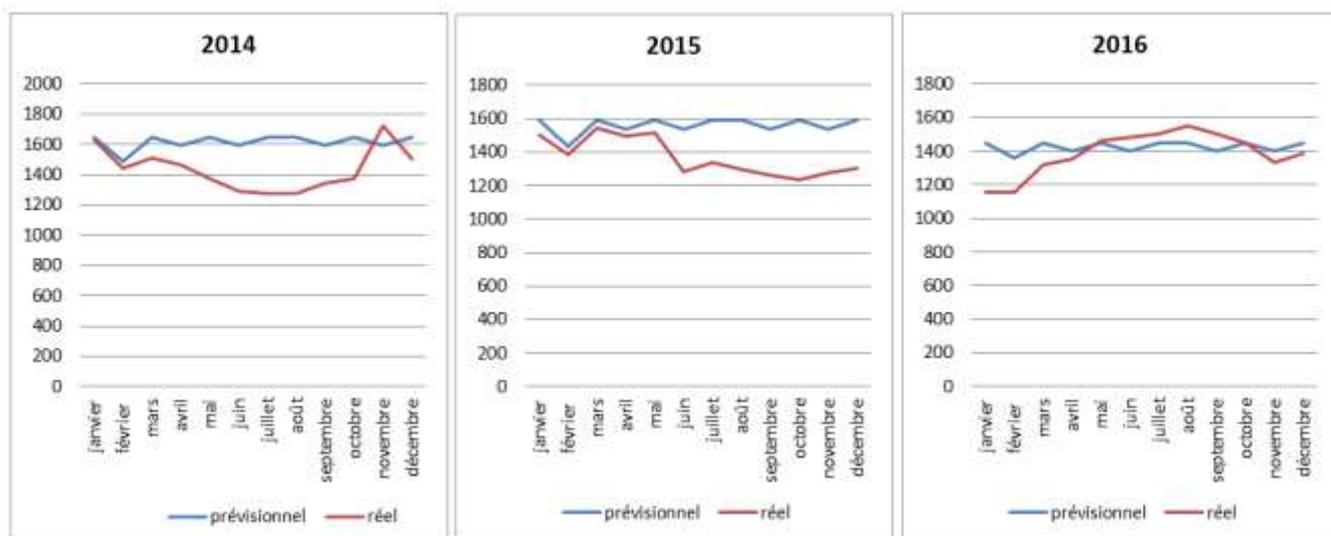
En 2016, le décalage entre les taux d'occupation théorique et réel s'est résorbé, l'équilibre ayant été retrouvé durant plusieurs mois consécutifs, même si au global, le déficit subsiste.

Tableau 3 : évolution du déficit comptable

2014	-11%
2015	-12%
2016	-3%

Source : IG

Graphique 2 : écart sur les places facturées entre le prévisionnel et le réel



Source : IG

La DASES a pointé la situation du centre maternel comme problématique : « Depuis plusieurs années, l'établissement échoue à réaliser ses objectifs d'activité. 3 raisons sont invoquées par l'association pour expliquer ces difficultés : un nombre de candidatures plus réduites de la part de l'ADEMI, des profils de candidates plus difficiles et surtout des relations de plus en plus difficiles avec le bailleur [.....]⁵ ».

Recommandation 2 : Etablir une concertation resserrée entre l'ADEMI et le centre maternel pour anticiper au mieux le nombre potentiel de candidatures et permettre au centre d'ajuster son activité en conséquence.

L'association indique que sur un total de 52 places du centre, l'objectif de 19 000 journées facturées n'est pas structurellement possible. Il est constaté que le prévisionnel de journées facturées établi à 19 418 en 2014, a été ensuite réduit à 18 724 en 2015 puis 17 128 en 2016.

Le retour à l'équilibre du centre maternel est donc fortement lié à un ajustement de la capacité réelle d'accueil.

Recommandation 3 : Etablir avec la DASES, des seuils de capacité réalistes tenant compte des contraintes de disponibilité des logements des résidentes et du volume de candidatures transmises par l'ADEMI.

L'association explique ses difficultés récurrentes pour le logement des résidentes par le partenariat difficile qu'elle a avec le bailleur [.....]. Les logements proposés par ce dernier ne peuvent pas être remis souvent à la location pour les résidentes sans remise en état (logements dégradés, punaises de lit, rats).

Les membres des phrases qui précèdent ont été occultés conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

⁵ Rapport d'instruction 2016 de la DASES du budget du centre maternel.

Une autre cause explique les difficultés d'activité du centre maternel selon les responsables. Il s'agit de la mise en place des SIAO⁶, plateformes centralisées pour recueillir toutes les demandes d'hébergement et assurer la régulation des orientations après évaluation sociale. Les travailleurs sociaux dès lors se sont mis à orienter les demandes des femmes isolées avec enfants vers ces structures, notamment car les demandes portaient d'abord sur des problèmes d'hébergement.

Dès lors, cela a produit une baisse du nombre de candidatures vers la mission maternelle, alors que ces demandes, bien qu'initiales par une problématique de logement, avaient en fait vocation à être traitée plus globalement dans un centre maternel.

Il y a une dizaine d'années, il était constaté trois à cinq candidatures pour une personne sortant du centre, alors que ce chiffre est tombé à une ou deux aujourd'hui.

Les profils des candidates ont également évolué ces dernières années, notamment avec l'augmentation des pathologies psychiatriques qui n'entrent pas dans les missions du centre maternel. Les profils à risques sont difficiles à détecter du fait de dossiers de candidatures parfois peu étoffés. Les dossiers sont transmis aux travailleurs sociaux du pôle socio-éducatif qui réalisent alors une enquête sociale.

Recommandation 4 : Définir avec l'ADEMI des critères de risques sur les profils des candidates. Ces critères permettront de faire apposer sur les dossiers de candidatures : « profil à risque » avec la nature du risque identifié.

A Paris, l'ADEMI est un service rattaché au bureau de l'aide sociale à l'enfance (ASE) à la sous-direction des actions familiales et éducatives de la DASES.

En amont, les candidatures transmises par l'ADEMI ne sont pas toutes recevables à la mission maternelle (cas psychiatriques notamment), ce qui ne favorise pas un bon taux d'occupation. Il n'est pas possible d'intervenir sur ce paramètre, l'ADEMI décidant seule de l'orientation des personnes vers la mission maternelle. Par ailleurs, le nombre de candidates a baissé depuis quelques années.

Recommandation 5 : Établir un protocole entre la NEEF et la DASES sur la recevabilité des candidatures adressées à la mission maternelle pour éviter la situation actuelle où un certain nombre de dossiers est rejeté car n'entrant pas dans les attributions de l'établissement.

Les échanges sont réguliers avec l'ADEMI - DASES, alors que les relations sont différentes avec la DFPE pour la crèche.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la DASES a exprimé la position suivante sur les recommandations 2 à 5 visant à améliorer l'activité du centre maternel en anticipant mieux les candidatures :

⁶ Les Services intégrés de l'accueil et de l'orientation (SIAO) ont été créés en 2010 afin d'améliorer la prise en charge des personnes sans abri ou mal logées.

Au vu des besoins très importants à Paris de places mère enfant (file d'attente deux fois supérieure au nombre de places) et la qualité du travail avec la structure nous n'avons pas d'inquiétude sur notre capacité à améliorer le taux de remplissage, nous avons d'ailleurs fait plusieurs orientations récentes vers cette structure. Il est aussi vrai, comme le constate le rapport, qu'au vu de l'importance de la demande, nous priorisons les candidatures sur les cas les plus à risque et les situations les plus complexes, ce qui se ressent dans la prise en charge qui doit être à même de s'adapter.

L'évaluation de la qualité des prestations prodiguées par le centre maternel reste difficile. Les questionnaires remis aux résidentes ne sont pas probants, cette méthode d'interrogation se heurte aux problèmes de compréhension (langue) et à l'appréhension des personnes interrogées.

Pour contourner cette difficulté, des groupes de parole ont été institués pour inciter les résidentes à parler. Les premières sessions de ces groupes ont cependant été difficiles. En effet, les résidentes ont eu du mal à s'inscrire dans une démarche constructive et ont utilisé ces groupes de manière revendicative en essayant de fédérer les mécontentes.

Pour cette raison, les rapporteurs n'ont pu rencontrer de résidentes.

La gestion des flux d'entrée et de sortie est parfois difficile. Au bout de 3 ans (âge révolu du ou des enfants), les résidentes doivent quitter l'établissement mais cette sortie est parfois problématique. En effet, malgré l'anticipation de la sortie, il peut arriver qu'une personne ne puisse immédiatement réintégrer un nouveau logement, ce qui implique de différer son départ pour éviter qu'elle ne se retrouve à la rue ou logée dans un hôtel.

La gestion des situations individuelles a donc toute son importance, ce qui impacte l'activité globale de la structure.

2.2.7. Le parcours de réinsertion des résidentes

La réinsertion des résidentes est un des éléments clé du projet associatif de la mission maternelle. En effet, l'accueil n'est pas considéré comme une fin en soi, l'objectif étant de permettre aux résidentes de retrouver un emploi stable, avoir un logement et d'être autonomes dans la vie de tous les jours.

Le centre dispose pour ce faire d'un service d'accompagnement situé dans le 19^e arrondissement (27 rue du Dr Potain) qui offre aux mères, dès leur entrée dans le centre, un véritable parcours d'insertion. Ce service comprend les pôles insertion et éducatif.

Tous les professionnels de ce centre font partie des salariés du centre maternel.

Figure 10 : Positionnement des pôles éducation et insertion dans l'organigramme de la mission maternelle

1 Directeur
1 Secrétaire

Le service accompagnement :

- 1 Chef de service (cadre)

Le pôle éducatif :

- 3 Educatrices spécialisées
- 1 Conseillère en économie sociale et familiale

Le pôle insertion :

- 1 Conseillère en économie sociale et familiale
- 1 Conseillère en insertion professionnelle
- 1 Conseillère en insertion logement

Le service petite enfance :

- 1 Chef de service (cadre)
- 1 Educateur de jeunes enfants, adjoint au chef de service (cadre)
- 1 Educatrice de jeunes enfants
- 1 Educatrice de jeunes enfants sur l'hébergement
- 5 Auxiliaires de puériculture
- 4 Aide-auxiliaires de puériculture
- 1 CAE aide auxiliaire de puériculture
- 1 Apprentie auxiliaire de puériculture
- 1 Psychologue

Les services généraux :

- 1 Comptable économiste (cadre)
- 2 Agents d'entretien
- 1 Ouvrier professionnel
- 1 Lingère

Le service d'accueil :

- 2,5 Agents d'accueil
- 2,5 Veilleuses

1 Pédiatre
1 Superviseur

Source : NEEF

Un chargé d'insertion prend en charge la mère pour définir le parcours d'insertion professionnelle avec notamment :

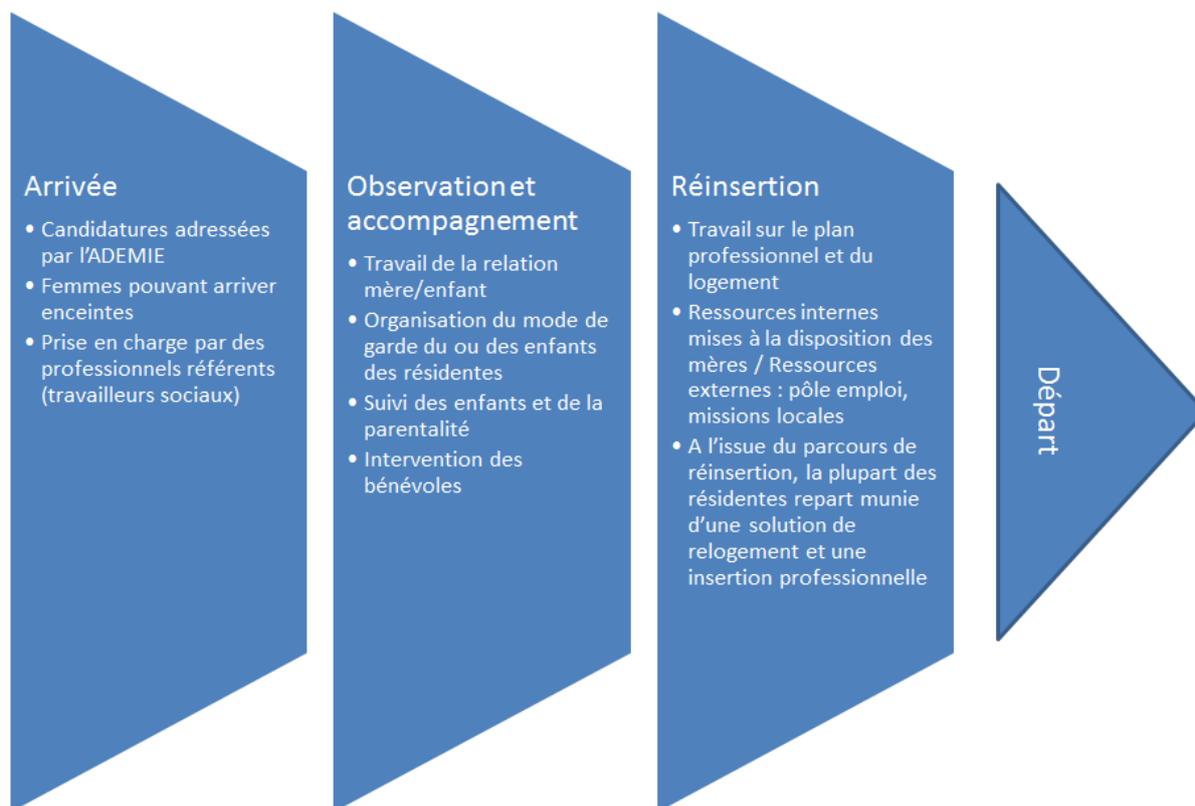
- la recherche et le retour à l'emploi,
- l'accession à une formation qualifiante ou pré qualifiante,
- ou les deux.

Le service insertion travaille en partenariat avec le pôle emploi et les missions locales.

Les mères peuvent bénéficier d'un espace de documentation avec des moyens pour faciliter la recherche d'emploi (ordinateurs permettant la saisie des CV, la rédaction des courriers et lettres de motivation, ligne téléphonique pour contacter les employeurs).

Durant ce parcours de réinsertion, des bénévoles soutiennent les mères en proposant des cours de remise à niveau en français, en mathématiques et en informatique.

Figure 11 : Schéma du parcours de réinsertion



Source : IG

La plupart des résidentes sortent du centre avec une solution de logement et une insertion professionnelle. Pour les autres résidentes, il faut distinguer les femmes repartant bien avec leurs enfants mais n'ayant pas une solution complètement aboutie au niveau de leur insertion professionnelle et/ou par le logement (la majorité) et, par ailleurs, l'infime minorité de celles pour lesquelles un questionnaire sur la parentalité est tel qu'il oblige la mission maternelle à faire une « déclaration d'information préoccupante » à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) du département de Paris⁷.

Ainsi, quand elles sont sorties de l'établissement les résidentes de l'établissement ont en majorité un logement et un emploi. Des relais sont néanmoins souvent faits, par les professionnels de la mission maternelle, vers les travailleurs sociaux de secteur des territoires où les résidentes « sortantes » résident avec leurs enfants.

⁷ La Cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP 75) est un service chargé du recueil et du traitement des alertes données sur des situations d'enfants en danger qui dépend de la DASES.

Dans certains cas (minoritaires), des relais sont faits vers des structures et/ou des travailleurs sociaux spécialisés.

Les résidentes bénéficient de tous les droits auxquelles elles ont accès. Leur ouverture est faite avant leurs départs.

Dans les mois qui suivent leur sortie, il n'est pas rare que les résidentes restent en contacts réguliers avec les professionnels de la mission maternelle, ne serait-ce que dans le cadre de relais avec d'autres travailleurs sociaux de secteurs, ou pour « boucler » certains aspects (administratifs ou autres).

Le centre n'est cependant pas habilité à mettre en place un suivi « post-sortie » des résidentes qui quittent l'établissement.

Certaines résidentes reviennent rendre visite au centre bien après leur départ, soit pour une information, soit pour donner de leurs nouvelles, soit pour montrer à leur enfant l'endroit où il est né et où il a passé ses premiers mois.

L'étude des situations des résidentes montrent qu'à l'entrée elles sont déjà relativement insérées socialement et qu'à la sortie 67 % occupent un emploi.

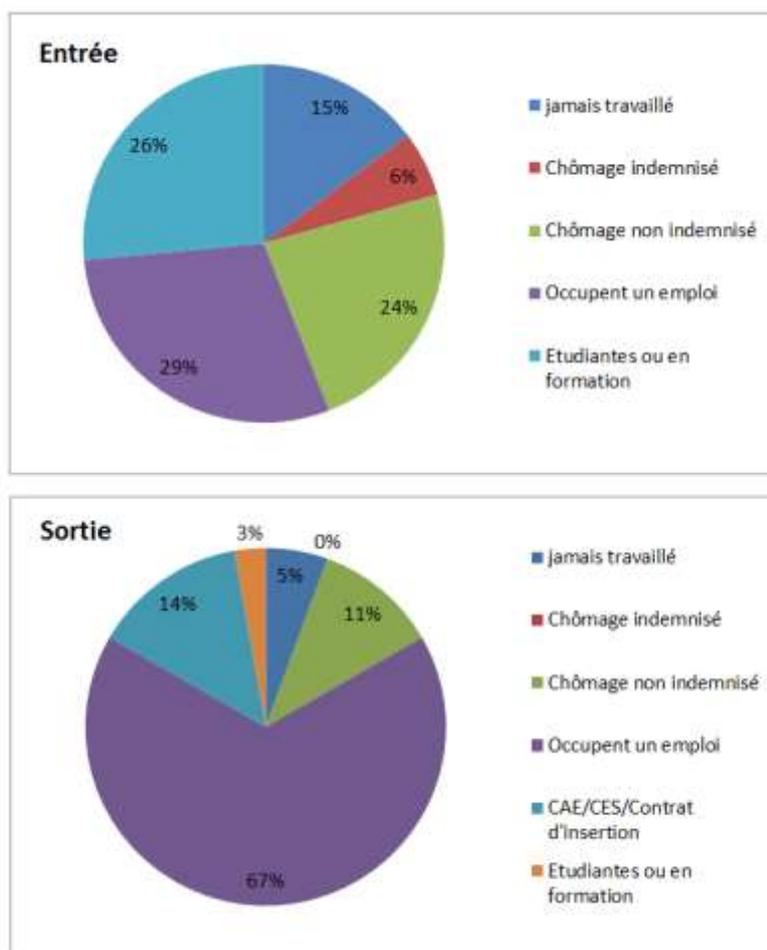
Les résidentes n'ayant jamais travaillé à leur entrée à la mission maternelle ne sont que 15 % contre 29 % occupant un emploi et 30 % au chômage.

A la sortie, la part des résidentes se retrouvant toujours sans emploi est de 5 % et 11 % sont au chômage.

Le dispositif de réinsertion paraît donc efficace dans le sens où il permet la construction de véritables projets de retour à l'emploi, ce qui permet d'éviter les situations d'exclusion des résidentes.

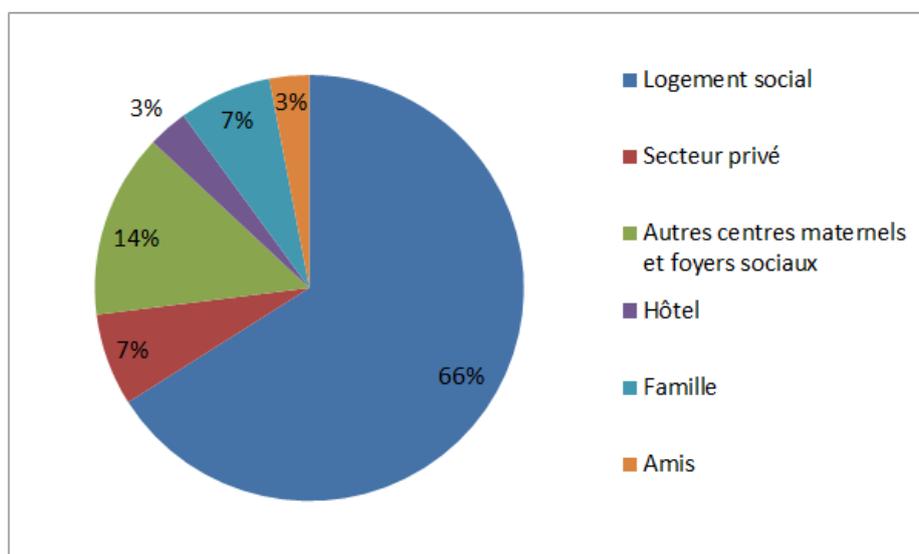
La réinsertion est complexe dans ses différentes composantes et la consultation d'un échantillon de dossiers d'admission montre la difficulté des situations personnelles des résidentes (violences conjugales, psychologiques, détresse affective, parcours de vie interrompu sans possibilité de s'en sortir seule).

Graphique 3 : répartition des situations pour l'insertion professionnelle



Source : IG

Graphique 4 : répartition des situations de logement à la sortie



Source : IG

Si on considère qu'une insertion « réussie » consiste en un emploi et un logement stable, on peut déduire des précédentes répartitions que 81% des résidentes sortantes ont une insertion professionnelle réussie et 77% une insertion par le logement satisfaisante.

Seules 16% des résidentes sortantes n'ont pas d'emploi et 10% sont obligées d'avoir recours à des amis ou leur famille pour être hébergées avec leurs enfants.

Mais, par ailleurs, 17% des résidentes sortantes retournent dans des hébergements transitoires, dont 14% dans des structures à vocation sociale, ce qui signifie qu'elles continuent à bénéficier, peu ou prou, de l'accompagnement de travailleurs sociaux.

Au regard de ces chiffres, il apparaît donc que la réinsertion assurée par la mission maternelle est efficiente et qu'elle permet un véritable parcours de sortie des mères vers l'emploi et le logement.

3. LE PERSONNEL

3.1. Des effectifs globalement stables, mais un turn over important

Tableau 3 : Effectifs totaux de l'association par filière au 31/12

	ANNEE 2014	ANNEE 2015	ANNEE 2016
CADRES CCN 51 RENOVEE	36	33	36
ADMINISTRATIF CCN 51 RENOVEE	16	18	19
EDUCATIF CCN 51 RENOVEE + AF	150	149	153
SERVICES GENERAUX CCN 51 RENOVEE	28	28	29
PARAMEDICAL CCN 51 RENOVEE	35	35	34
TOTAL	265	263	271

Source : NEEF

Les effectifs sont stables depuis plusieurs années. Cette situation s'explique facilement par le souci des différents financeurs de limiter les dépenses du groupe 2 qui représentent le plus gros poste du budget : en 2016, 76% du budget prévisionnel de la mission maternelle.

En effet, les effectifs de la maison maternelle sont restés stables sur la période considérée.

Tableau 4 : Evolution des effectifs de la mission maternelle

Catégorie d'emploi	Nombre d'ETP retenus au CA 2014	Nombre d'ETP retenus au BP 2015	Nombre d'ETP proposés au BP 2016	Nombre d'ETP retenus au BP 2016	Évolution (BP retenu N-1/BP)
Direction/Encadrement	5	5	5	5	0
Administration/Gestion	2,44	2,44	2,44	2,44	0
Services généraux	5,96	6,07	6,17	6,17	0,1
Assistants sociaux	2,69	2,69	2,69	0,00	0
Socio-éducatif	15,00	15,00	15,00	15,00	0
	0,57	0,57	0,57	0,57	0
Total	31,66	31,77	31,87	31,87	0,1

Source : DASES

Le tableau qui précède a été partiellement occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Pour le calcul des effectifs de la crèche « A petits pas », l'association a appliqué une règle de 3, en pondérant l'effectif total au prorata des enfants du quartier accueillis soit 12 sur 31.

Les effectifs de la crèche ainsi corrigés étaient dans le BP 2016 de **3,25 ETP**, dont **2,86 auprès des enfants**.

C'est ainsi que la DASES finance la part des dépenses de personnel consacrée aux enfants des résidentes et la DFPE celle consacrée aux enfants du quartier.

Tableau 5 : CDD, contrats aidés et contrats en alternance de l'association

	ANNEE 2016			
	CDD	Contrats Aidés	Contrats Alternance	TOTAL
CADRES CCN 51 RENOVEE				
ADMINISTRATIF CCN 51 RENOVEE	2		1	3
EDUCATIF CCN 51 RENOVEE + AF	7	3		10
SERVICES GENERAUX CCN 51 RENOVEE	2	2		4
PARAMEDICAL CCN 51 RENOVEE	3			3
TOTAL	14	5	1	20

Source : NEEF

Il n'y a pas de contrats aidés sur Paris mais il en existe dans les Yvelines et les Hauts de Seine.

La direction générale de l'association souligne que pour l'essentiel, les contrats à durée déterminée sont recrutés dans le secteur de la petite enfance pour remplacer des agents en congé de maladie ou de maternité.

Il y a peu de postes à temps partiel : 19 ETP en 2016. Pour l'essentiel ces agents occupent des fonctions d'accueil ou de veilleurs de nuit qui ne sont pas à temps plein.

Tableau 6 : Arrivées /départs et turn over de l'association

	2014	2015	2016
Effectifs totaux	265	263	271
Embauches CDI	22	28	38
Embauches CDD	39	95	93
TOTAL	61	123	131
Départs	59	123	118
Dont fin de CDD	36	87	75
TURN OVER	22,64%	46,77%	45,94%

Source : NEEF/IG

L'Inspection générale relève que le turn-over⁸ est depuis 2015 très important.

A titre de comparaison, ce taux était en 2016 de 11% parmi les personnels des établissements municipaux de garde d'enfant de la Ville de Paris selon les chiffres de la DFPE.

La directrice générale explique cette situation par les nombreux départs constatés dans le secteur de la petite enfance, la convention collective de 1951 n'offrant que peu de possibilités de rémunérer les auxiliaires de puériculture pour un métier qui demeure pénible.

Des formations « gestes et postures » sont organisées à leur attention.

⁸ Calculé en faisant la somme des départs et des arrivées divisée par deux et la rapportant à l'effectif.

Par ailleurs, les assistants familiaux sont assez mobiles, du fait de nombreux départs à la retraite.

Cette volatilité impacte au demeurant les capacités d'accueil en placement familial car les nouveaux assistants⁹ sont fréquemment agréés pour l'accueil d'un seul enfant alors que les partants pouvaient l'être pour trois.

3.2. Un bon climat social

Selon la directrice générale, la « véritable politique RH » mise en place depuis 5 ans a permis d'apaiser les relations avec les établissements en instaurant une véritable coordination avec le siège.

Tous les établissements sont représentés au sein du comité central d'entreprise (CCE), ce qui permet d'assurer la présence d'une diversité de métiers.

Les rapporteurs ont rencontré la représentante du personnel au comité central d'entreprise.

Celle-ci a indiqué que le climat social était bon et que les discussions se déroulaient dans un climat constructif.

Elle a confirmé que le turn over s'expliquait par les difficultés à fidéliser les personnels du secteur de la petite enfance du fait de la faiblesse des rémunérations offerts par la convention collective de 1951 précitée. Les nombreux départs en retraite d'assistants familiaux expliquent aussi cette situation.

Les rapporteurs soulignent que le taux d'absentéisme¹⁰ est faible : **2,51%** en 2016 tous motifs confondus.

A titre de comparaison ce chiffre était de 14,67% à la DFPE en 2016, d'après les chiffres du bilan social de la Ville de Paris.

3.3. Un organigramme resserré

Le Département de Paris a accordé à l'association « La Nouvelle Étoile des Enfants de France » une autorisation de frais de siège social valable du **1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2013**. Par courrier du **30 octobre 2013**, la présidente du conseil d'administration a sollicité une prorogation de l'autorisation pour une durée d'un an. Celle-ci avait pour objectif de permettre la réalisation d'expertises patrimoniales, organisationnelles et de pallier momentanément le départ du directeur général en décembre 2013, dans la perspective de son remplacement programmé à juillet 2014.

Le Département de Paris a donné son accord pour cette prorogation valable du **1^{er} janvier au 31 décembre 2014**.

En **octobre 2014**, l'association a envoyé un dossier de demande de renouvellement d'autorisation de frais de siège pour la période du **1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2019**.

Pour rappel, conformément à l'article R.314-90 du Code de l'Action Sociale et des Familles, l'autorité compétente pour instruire la demande est définie en fonction des

⁹ Il y a quelques hommes très minoritaires dans cette profession, que les rapporteurs ont pu rencontrer.

¹⁰ Le taux est mesuré selon la formule suivante ((somme des heures d'absence annuelles)/ (1607xETP)) x100.

financements perçus par tous les établissements et services sociaux et médico sociaux (ESMS) placés sous la gestion de l'association.

Si plus de la moitié de cette somme provient d'établissements ou services mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire, l'autorité compétente est le préfet du département (DTPJJ) où sont implantés les établissements qui globalisent la part la plus importante du financement global.

Sinon, l'autorité compétente est le président du conseil départemental qui contribue à la part la plus importante du financement global, et à condition que ce dernier représente au moins 40% du financement global. A défaut, l'autorité sera le président du conseil départemental du département de localisation du siège.

Tableau 7 : Tableau de répartition des financeurs de la NEEF selon leurs produits 2013 (N-2)

75 Paris	1 862 975	17,4%
77 Seine et Marne	574 249	5,4%
78 Yvelines	2 223 308	20,8%
91 Essonne	3 471 935	32,5%
92 Hauts de Seine	754 640	7,1%
93 Seine Saint Denis	385 713	3,6%
94 Val de Marne	957 975	9,0%
95 Val d'Oise	55 516	0,5%
Province	409 930	3,8%
TOTAL	10 696 242	100%

Source : DASES

L'Essonne, le plus gros contributeur, ne représentant que 32,5% des financements, c'est le département de Paris DASES qui a instruit la demande d'autorisation des frais de siège.

Pendant la période couverte par la première autorisation (2009-2013), l'organisation de la direction générale a peu évolué.

Le siège était organisé autour de 3 pôles : administratif, comptable et gestion des ressources humaines, sous la responsabilité d'un directeur général avec des effectifs constants (10 ETP).

Fin 2012, le Département de Paris a autorisé le recrutement d'une adjointe de direction pour pallier le départ de la responsable RH (départ en retraite).

A la fin de l'année 2013 le directeur général a quitté l'association. Dans ce contexte, l'association a demandé la prorogation d'un an de sa précédente autorisation.

Le Département de Paris a répondu favorablement à cette demande, à titre exceptionnel, et afin qu'un nouveau directeur général puisse être recruté.

Pour pallier le départ du directeur général et dans l'attente d'un nouveau recrutement, un cabinet d'audit a été mandaté pour en assurer notamment l'intérim avec la collaboration de l'adjointe de direction.

Dans sa demande de renouvellement, l'association a toutefois présenté une organisation du siège bicéphale, avec deux directrices déléguées dirigeant chacune un pôle spécifique.

Les deux directrices auraient été chargées des fonctions de direction, d'animation et de l'administration générale.

Recevant leur délégation du conseil d'administration et de sa présidente, elles auraient eu la responsabilité de deux pôles : Ressources humaines et services aux établissements » pour l'une, « Administratif, finances et patrimoine » pour l'autre.

La DASES a fait quant à elle part de ses plus profondes réserves quant à une direction bicéphale lors de différentes réunions.

Ses remarques sont les mêmes que celles mentionnées par le conseil départemental de l'Essonne qui, pointait « la problématique liée à l'absence d'interlocuteur privilégié » et « les risques de blocage dans la prise de décisions ».

La DASES a estimé d'une part que « l'absence d'interlocuteur privilégié est source de confusion et fait doublon dans les missions dévolues à la direction générale, les deux directrices déléguées devant avoir en tout temps et sur tous les sujets le même niveau d'information pour pouvoir se substituer l'une à l'autre le cas échéant comme le mentionne l'association ».

D'autre part, elle rappelle que « l'organisation d'un siège ne doit pas être dictée par les caractéristiques individuelles des salariés qui le composent à un moment donné mais par une définition factuelle des postes, des missions et des délégations de compétences ».

En conséquence, c'est une organisation avec un seul directeur général qui a été actée

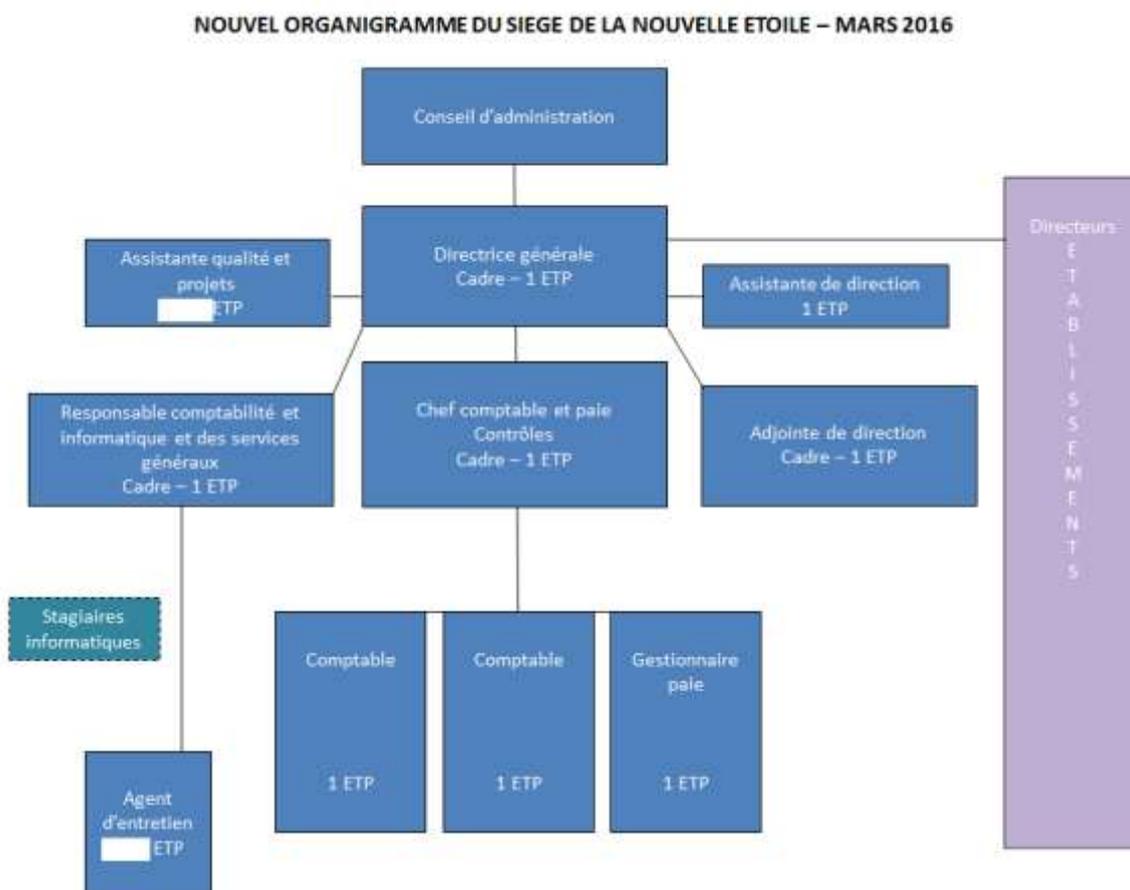
La nouvelle directrice générale [.....] arrivée en septembre 2014 a été nommée DG en 2016. Sur l'organigramme, la RH relève d'une adjointe de direction rattachée à la DG.

En pratique, le poste étant vacant au début de l'audit, c'est la directrice générale elle-même qui suivait ces dossiers.

Une nouvelle responsable RH a été désignée par promotion interne en octobre 2017.

L'organigramme suivant fourni par l'association récapitule cette organisation.

Figure 12 : Organigramme de l'association



Source : Nouvelle étoile des enfants de France

La figure qui précède a été partiellement occultée conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

En cas d'absence de la directrice générale, c'est la présidente en personne qui effectue son intérim.

Les rapporteurs estiment qu'il faut poser la question du remplacement de la directrice générale dans le cadre de l'organigramme actuel, la situation actuelle n'étant pas totalement satisfaisante.

Le total des effectifs retenus est de **10,05 ETP** pour le siège.

Le personnel est régi par la **convention collective de 1951**, convention collective nationale des établissements privés d'hospitalisation, de soins, de cure et de garde à but non lucratif du 31 octobre 1951 (CCN51).

La valeur de point retenue par la DASES pour le calcul des rémunérations était de 4,403€ au moment de la délivrance de l'autorisation de frais de siège¹¹.

Lors de l'instruction du dossier d'autorisation de frais de siège social un débat a eu lieu avec la DASES sur le positionnement des différents postes du siège et la plupart des réponses ont été négatives.

[.....]

Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Par ailleurs la DASES demandait que l'association définisse clairement la répartition des postes comptables au sein de ses établissements. Certains étaient dotés d'un comptable comme au CPFSE de Varennes Jarcy (Essonne), d'autres non.

Elle soulignait qu'une organisation, centralisée ou décentralisée, devait être clairement définie afin d'éviter les doublons.

La directrice générale explique cette situation par le fait que la position des tutelles varie et cite dans les Yvelines le conseil départemental qui a accordé un poste de comptable alors que l'Etat l'a refusé.

Il n'y a pas de comptable dans les micro crèches, les relais d'assistantes maternelles et le CHRS.

A la mission maternelle, c'est l'économiste qui joue ce rôle.

En tout état de cause, le comptable ne fait que le travail de base, l'essentiel se faisant au siège. En cas d'absence de comptable, tout est traité au siège.

Les rapporteurs estiment nécessaire que l'association choisisse clairement entre une organisation centralisée ou décentralisée.

L'autorisation de frais de siège a été délivrée par la DASES à compter du 1er janvier 2015 pour une durée de cinq ans, soit jusqu'au 31 décembre 2019.

L'inspection générale prend bonne note des remarques de la DASES.

Recommandation 6 : Désigner parmi le personnel un responsable chargé de l'intérim de la directrice générale.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, l'association a indiqué ne pas disposer des autorisations d'engagement budgétaires permettant soit de recruter, soit de former le

¹¹ On multiplie la valeur du point par le coefficient hiérarchique pour parvenir à la rémunération de base à laquelle s'ajoute une prime appelée rémunération individuelle supplémentaire (RIS).

profil précité. De plus, elle indique que la CCN51 pose une difficulté sérieuse en ce qu'elle prévoit des rémunérations relativement basses, peu attractives pour les personnels.

Pour sa part, la DASES a indiqué approuver pleinement la nécessité de désigner un responsable en charge de l'intérim de la directrice générale au sein du personnel.

Elle a précisé qu'elle veillerait à la mise en œuvre de cette recommandation, notamment à l'occasion des échanges réguliers organisés avec l'association lors des différentes étapes budgétaires.

4. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'ASSOCIATION

4.1. Le contrôle financier et comptable

L'association NEEF dépasse le seuil de 153 000 € d'aides publiques directes (subventions) et est de ce fait soumise à l'obligation d'une certification de ses comptes par un commissaire aux comptes conformément à l'article L 612-4 du code du commerce.

L'association est ainsi contrôlée par un commissaire aux comptes qui établit son rapport annuel. Le commissaire aux comptes a certifié, pour les exercices couverts par l'audit (2014,2015 et 2016) que les comptes annuels sont « *au regard des règles et principes comptables français, réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de l'association à la fin de cet exercice* ».

Les services de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé de la Ville de Paris (DASES) établissent chaque année un rapport d'instruction sur le compte administratif de l'association, ainsi que sur le budget prévisionnel annuel retenu.

En novembre 2017, la DASES n'avait toujours pas approuvé le budget prévisionnel de l'année en cours, ce qui pose un problème à l'association, l'exercice étant pratiquement écoulé.

Par ailleurs, pour l'instruction de la subvention annuelle versée par la Direction des familles et de la petite enfance (DFPE) au titre de la crèche « à petits pas », la Direction de la démocratie, des citoyen-ne-s et des territoires (DDCT) établit une fiche d'évaluation des risques (FER) qui analyse la situation comptable de l'association.

Si trois directions interviennent pour le financement de l'association, l'Inspection générale souligne que les modes de financement sont différents : prix de journée pour la DASES, subvention pour la DFPE.

Il n'est donc pas possible de considérer que la Nouvelle étoile des enfants de France est une association multi subventionnée et de lui appliquer les mesures préconisées dans le rapport n°16-14 de l'Inspection générale relatif à la gestion et à l'attribution des subventions aux associations, publié sur Paris.fr.

Recommandation 7 : Raccourcir les délais d'approbation du budget par la DASES.

Sur ce point, la DASES a indiqué, lors de la procédure contradictoire, partager pleinement cet objectif et précisé que la réorganisation du bureau compétent et le renforcement de l'équipe devraient permettre dès 2018 d'améliorer ces délais.

4.2. La situation financière de l'association

Tableau 8 : Présentation synthétique des comptes de l'association

<i>en Euros</i>	2014	2015	2016
Subventions d'exploitations et participations	3 182 528	3 595 145	3 673 228
Dotations et produits de tarification	11 781 186	11 469 265	12 036 012
Production vendue	141 743	136 117	144 006
Autres produits	823 335	869 714	934 813
Transferts de charges	41 674	63 984	94 690
Reprises sur amortissements et provisions	189 843	19 900	135 205
Reprise sur engagements réalisés	0	0	120 014
PRODUITS D'EXPLOITATION	16 160 309	16 154 125	17 137 968
Achats	455 120	464 829	498 695
Services extérieurs et autres	2 464 570	2 514 934	2 580 484
Impôts et taxes	972 484	1 006 829	975 838
Charges de personnel	11 698 628	11 926 643	11 993 795
Autres charges	641 06	48 653	40 951
Dotation aux amortissements et provisions	463 744	434 383	503 713
CHARGES EXPLOITATION	16 118 652	16 396 271	16 593 476
RESULTAT D'EXPLOITATION	41 657	-242 146	544 492
PRODUITS FINANCIERS	2 714	8 727	1 865
CHARGES FINANCIERES	26 127	22 818	18 708
PRODUITS EXCEPTIONNELS	102 811	230 990	83 326
CHARGES EXCEPTIONNELLES	71 489	141 218	167 798
RESULTAT DE L'EXERCICE	49 566	-166 465	443 177

Source : IG sur la base des comptes annuels

Résultat après reprises des résultats antérieurs	-59 808	-108 529	301 571
---	----------------	-----------------	----------------

Source : rapports de gestion NEEF 2014, 2015 et 2016

Les comptes de la Nouvelle Etoile font apparaître en 2014 et 2015 des résultats comptables déficitaires. Les résultats d'exploitation, qui sont les plus significatifs de l'activité de l'association, montrent que l'équilibre financier peut être atteint quand le remplissage des établissements est bon. C'est le cas de l'année 2016 qui montre une véritable reprise de l'activité facturée (placement des enfants).

Un déficit de journées dans l'occupation des différents établissements se traduit immédiatement dans le bilan de fin d'exercice par des déficits, qui ne se résorbent ensuite qu'à la condition de pérenniser un taux de remplissage suffisant, associé à une maîtrise des charges.

Les prix de journée facturés par les établissements aux départements (pour l'association NEEF, seule la mission maternelle l'est au titre de Paris), sont en effet calculés en divisant le total des dépenses prévues au budget (reprises de résultat incluses) par le nombre de journées prévues.

Les charges d'exploitation sont globalement maîtrisées et leur augmentation apparaît comme mesurée sur les trois années de référence (2014 à 2016).

Tableau 9 : Évolution des charges d'exploitation

	2014	2015	2016
CHARGES EXPLOITATION	16 118 652	16 396 271	16 593 476
% augmentation		1,72%	1,20%

Source : IG

La Direction de la démocratie, des citoyen-ne-s et des territoires (DDCT) qui établit annuellement des fiches d'évaluation des risques, lors du renouvellement de la subvention versée au titre de la crèche de la mission maternelle, donne en 2014, 2015 et 2016 un avis réservé « en raison de la fragilité financière de l'association ».

Elle pointe notamment des dettes importantes au regard des créances et un fonds de roulement (FR) faible.

Le fonds de roulement (FR) peut être défini comme la part des capitaux stables (ressources financières à long terme) utilisable pour financer l'activité courante (à court terme), après financement des investissements (actifs à long terme).

Tableau 10 : Calcul du fonds de roulement

en Euros	Chiffres calculés IG		Chiffres NEEF	
	2014	2014	2014	2014
FONDS de ROULEMENT (FR)	891 875		891 874	
BESOIN en FR (BFR)	783 842		783 841	
TRESORERIE NETTE (T)	110 031		108 032	
		2015		2015
FONDS de ROULEMENT (FR)		690 778		692 782
BESOIN en FR (BFR)		799 329		798 926
TRESORERIE NETTE (T)		-108 146		0
		2016		2016
FONDS de ROULEMENT (FR)		1 163 942		1 163 938
BESOIN en FR (BFR)		994 022		994 022
TRESORERIE NETTE (T)		169 920		169 914

Source : IG NEEF

Les auditeurs ont calculé les fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie nette à partir des comptes annuels de l'association. Les chiffres correspondent à ceux transmis par l'association, les écarts étant liés aux arrondis et à certaines variantes dans les modalités de calcul.

Un établissement doit disposer en moyenne d'un fonds de roulement d'un niveau situé entre 25 et 35 %, soit 90 à 120 jours de ses charges annuelles de fonctionnement. Cette réserve permet à l'établissement d'assumer l'ensemble des charges courantes de fonctionnement sans difficultés de trésorerie.

Tableau 11 : Fonds de roulement en jours par année de l'association

Fonds de roulement	
	Nb de jours
2014	20
2015	15
2016	25

Source : IG sur la base des comptes annuels

Les fonds de roulement en nombre de jours sont faibles, ce qui pointe les difficultés de trésorerie rencontrées par l'association.

Ces difficultés ne relèvent cependant pas d'une mauvaise gestion financière de l'association (les comptes sont certifiés de manière régulière par le commissaire aux comptes), mais résultent du mode de financement de l'association qui dépend de financeurs publics dont le paiement des factures est irrégulier et génère des impayés qui lèsent les comptes de l'association, notamment la trésorerie.

La plupart des financeurs arrêtent les paiements des échéances mensuelles en septembre-octobre, pour reporter le paiement du solde l'année suivante, ce qui entraîne des déficits pour l'association alors que le paiement des charges (constantes) ne peut être différé.

Pour ces raisons, l'association a sollicité auprès de sa banque un financement DAILLY, c'est-à-dire une autorisation de découvert bancaire garantie par des créances recouvrables sur des fonds publics¹².

La défaillance d'un financeur public a un impact considérable sur les comptes de l'association. Cela a été le cas avec l'Essonne, le plus gros financeur (CF annexe n°4). En 2015, le conseil départemental de l'Essonne, à l'occasion d'un changement de majorité, a décidé de ne plus honorer les factures restantes sur l'année en cours (octobre à décembre) car auparavant, elles étaient payées en étant rattachés à l'exercice comptable de l'année suivante. Cette cessation de paiement unilatérale a mis en difficultés les associations dont la NEEF avec un lourd impact sur la trésorerie.

Par la suite, l'Essonne a négocié avec les associations un échelonnement des paiements sur 3 ans, tout en assurant de meilleurs délais de paiement pour les nouvelles factures.

Le respect et la régularité des paiements par les financeurs publics sont ainsi fondamentaux pour la bonne activité des associations.

Le délai de paiement des factures par les départements était en moyenne de 45 jours. Il pouvait aller pour certaines mairies de 80 jours à un an (cas extrême), le délai de paiement de la Mairie de Paris étant de 60 jours. Le délai global mesuré sur l'ensemble des financeurs s'est cependant amélioré et s'établit désormais à 20 jours. Une relance est désormais faite tous les 15 jours aux payeurs pour obtenir le règlement des arriérés dans les meilleurs délais.

Concernant la mission maternelle dont le financeur est la DASES, les délais de paiement sont très irréguliers. Sur l'année 2016, on constate une grande irrégularité des paiements

¹² Ces créances sont constituées par les factures non payées des financeurs publics.

mensuels qui ne sont pas réalisés à J+30¹³, les mois d'avril, août et octobre étant même sans aucun paiement.

Tableau 12 : Comparaison des encaissements réels des paiements DASES avec les encaissements théoriques réalisés dans un délai de j+30

Tableau des encaissements des paiements reçus de la part de la DASES

Mois de facturation	Encaissement											
	janv-16	févr-16	mars-16	avr-16	mai-16	juin-16	juil-16	août-16	sept-16	oct-16	nov-16	déc-16
01/01/2016												
01/02/2016												
01/03/2016												
01/04/2016												
01/05/2016												
01/06/2016												
01/07/2016												
01/08/2016												
01/09/2016												
01/10/2016												
01/11/2016												
01/12/2016												

Tableau théorique des encaissements des paiements respectant le délai de j+30

Mois de facturation	Encaissement											
	janv-16	févr-16	mars-16	avr-16	mai-16	juin-16	juil-16	août-16	sept-16	oct-16	nov-16	déc-16
01/01/2016												
01/02/2016												
01/03/2016												
01/04/2016												
01/05/2016												
01/06/2016												
01/07/2016												
01/08/2016												
01/09/2016												
01/10/2016												
01/11/2016												
01/12/2016												

Paiement normal à J+30
 Paiement en retard > J+30

Source : IG d'après les données de l'association

Cette grande irrégularité dans les paiements entraîne des déficits dans les soldes mensuels bancaires de la mission maternelle.

¹³ Le délai de paiement des donneurs d'ordre publics, fixé par le Code des Marchés Publics est de 30 jours pour l'État et les collectivités territoriales. En l'absence de convention entre les parties, le délai de règlement des sommes dues est fixé à 30 jours.

Figure 13 : Situation des soldes mensuels bancaires de la mission maternelle en 2016

[.....]

Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs.

Recommandation 8 : Compte-tenu des délais de paiement irréguliers de la DASES à la NEEF pour la mission maternelle, envisager la mise en place d'une réserve de trésorerie, sous la forme d'une avance permanente dont le montant est à déterminer, pour financer le décalage entre le délai de paiement des facturations par la DASES et le délai de règlement des charges par l'établissement, assortie d'un échéancier de paiement.

Lors de la procédure contradictoire, la DASES a exposé la position suivante :

« La mise en place d'une réserve de trésorerie a été évoquée comme une solution permettant de financer le décalage entre le délai de paiement des facturations par la DASES et le délai de règlement des charges par l'établissement. Plutôt que de s'orienter vers la mise à disposition d'une telle avance dont aucune de nos associations partenaires dans le champ de la protection de l'enfance ne bénéficie à ce jour, nous préférons accentuer nos efforts pour accélérer les délais de paiement. Cet objectif déjà engagé en 2017 sera poursuivi sur les prochains exercices. Globalement pour cette année, l'association a été créditée chaque mois pour les factures transmises. Nous devons dans ce cadre sensibiliser l'association à veiller à ne pas transmettre trop tardivement ses factures et notamment en fin d'année pour limiter les effets liés à la clôture budgétaire. »

L'excédent du résultat de 2016 traduit les efforts entrepris pour remplir les objectifs¹⁴, générant une activité plus soutenue des établissements avec un taux d'occupation plus élevé.

La DASES indique que les différentes rencontres avec l'association depuis 2015 montrent une volonté de redressement très clairement affichée par le conseil d'administration et sa présidente, et que des réformes internes sont conduites par la nouvelle directrice générale afin d'harmoniser les procédures et d'installer une gouvernance plus solide et orientée vers le développement de l'association.

L'année 2017 devrait confirmer cette tendance.

L'état des comptes de l'association est donc fortement lié à l'activité (taux d'occupation) et au décalage de paiement des financeurs.

Il n'est pas dans l'objet du présent audit d'analyser davantage la situation financière globale de l'association NEEF, dont l'activité hors Paris concerne des non parisiens et dépend de financements d'autres départements que celui de Paris.

¹⁴ « 2016 a montré la solidité de notre gouvernance et confirmé à la fois l'engagement des équipes et celui de nos partenaires publics. Cette alliance, cette cohésion et le travail de chacun me permet aujourd'hui d'annoncer un solde financier positif. L'association a su se relever et se donner les moyens d'entrer en 2016 dans une phase de développement ». Extrait du rapport moral de la présidente de l'association lors de l'assemblée générale du 29 juin 2017.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Présidente de l'association a indiqué que la consolidation des comptes et la progression constante des résultats financiers depuis deux ans mettaient en évidence un retour à la stabilité, dont la tendance se confirme, ainsi que le soulignent les rapporteurs.

Plusieurs réunions de travail se sont tenues avec la présidente, la directrice générale et le comptable de l'association afin de parvenir à des chiffres communs qui figurent dans le tableau n° 10.

Ces réunions ont également permis aux rapporteurs de prendre conscience des difficultés de trésorerie de l'association dues aux délais de paiement des financeurs publics qui ont un fort impact sur ses comptes.

Dans le cadre de la procédure contradictoire, la Présidente a souligné que la trésorerie de l'association était en constante amélioration et que le nombre de jours en fonds de roulement augmentait année après année.

Elle indique qu'en 2017, les financeurs respectant mieux leurs délais de paiement, l'association a vu l'état de sa trésorerie nettement améliorée et toujours positive.

Ces bons résultats financiers découlent selon elle directement de cette politique, des efforts de la direction générale, de l'engagement de l'ensemble des équipes et d'une meilleure concertation entre le siège et les établissements. Tous ces facteurs ont permis d'amorcer, depuis 2016, le développement de la Nouvelle Etoile.

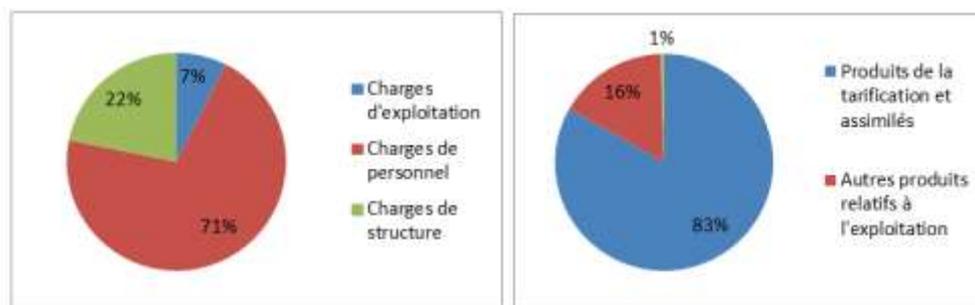
Les rapporteurs prennent acte de ces explications, qui ne remettent pas en cause leurs analyses.

L'intégralité de la réponse de la Présidente figure à la fin du présent rapport (procédure contradictoire).

Le budget de l'établissement la **mission maternelle** doit être considéré de manière distincte du budget global de l'association NEEF. En effet, c'est le seul centre maternel de l'association n'accueillant que des résidentes et enfants parisiens, il est entièrement couvert financièrement par la Ville de Paris, au titre de l'ASE.

L'établissement est ainsi financé par la DASES au titre du prix de journée à hauteur de 2 244 820€ en 2016, ce budget étant constant depuis 2014.

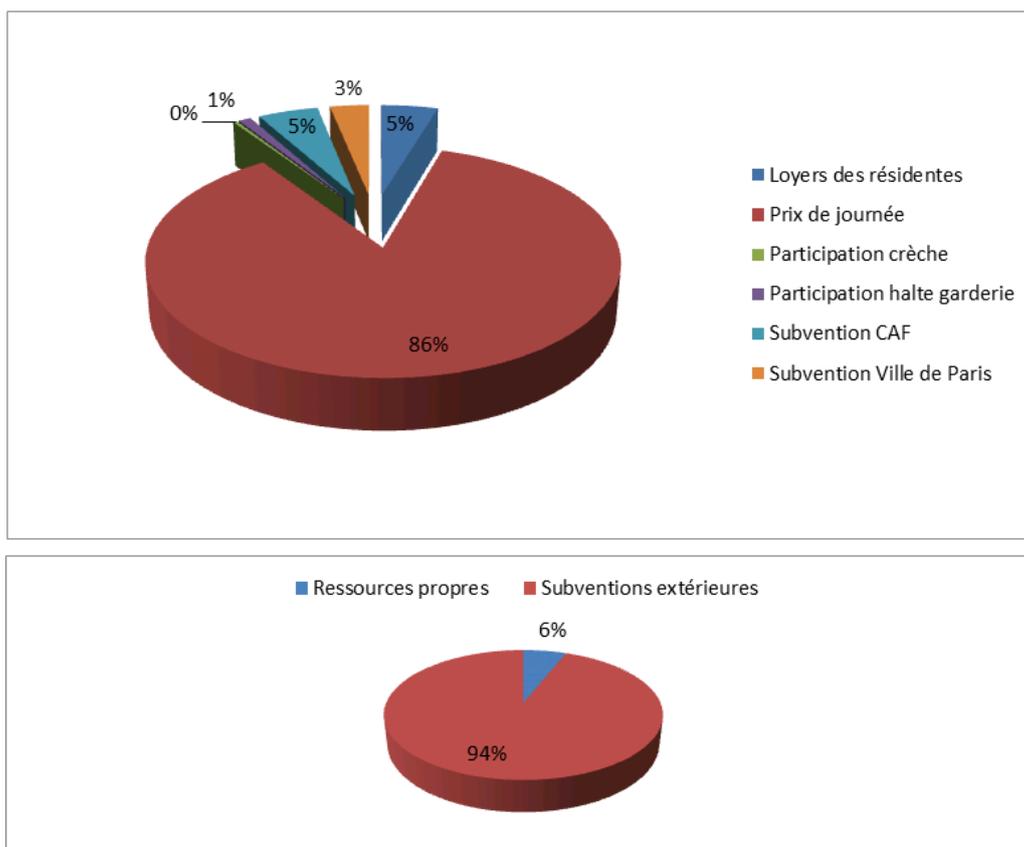
Graphique 5 : Répartition des charges et des produits de la mission maternelle



Source : IG

La ventilation des recettes perçues par l'établissement montre que, comme tout établissement de l'ASE, il tire la plus grande partie de son financement du prix de journée versé par la Ville de Paris, les autres recettes (loyers des résidentes, subventions notamment) ne représentant qu'une part marginale.

Graphique 6 : Répartition des ressources financières de la mission maternelle



Source : IG

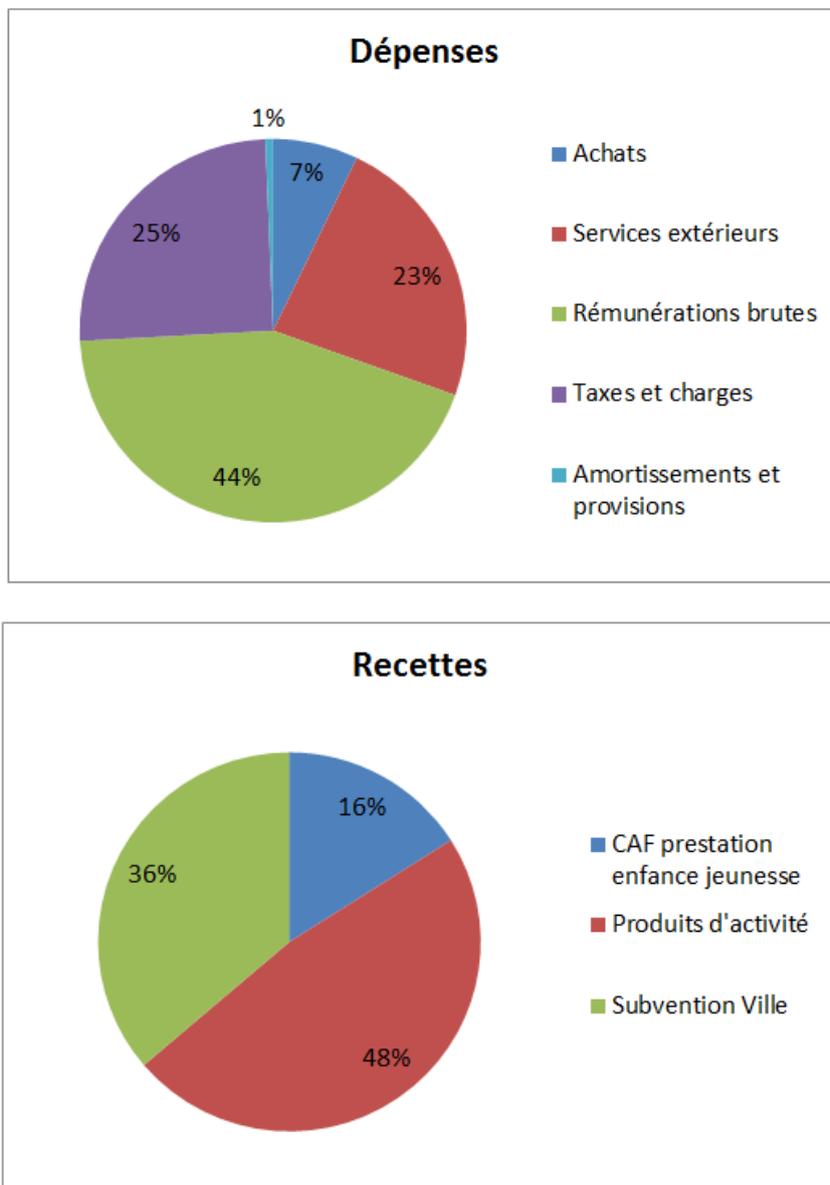
La mission maternelle est de fait fortement dépendante des financements extérieurs, ses ressources propres ne comptant que pour 6 % de ses ressources financières totales.

La crèche « à petits pas » fait l'objet de la part de la Direction des familles et de la petite enfance (DFPE) d'un suivi budgétaire annuel permettant le calcul de la subvention.

Le budget annuel de fonctionnement de la crèche est de 219 476€ pour 2016.

La subvention de la Ville de Paris (73 579€ en 2016) rapporté à ce budget de fonctionnement représente 36 % des recettes de la structure.

Graphique 7 : dépenses et recettes de la crèche



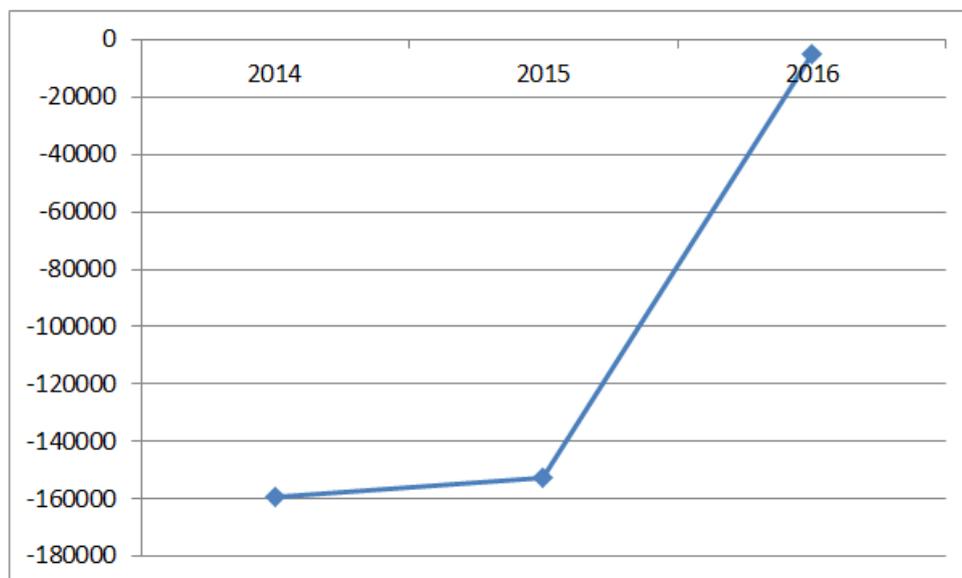
Source : IG

Les résultats comptables de la mission maternelle étaient déficitaires en 2014, 2015 et 2016 avec toutefois une réduction considérable du déficit en 2016.

Tableau 13 : résultats comptables de la mission maternelle

	Résultat comptable
2014	- 159 240 €
2015	- 152 569 €
2016	- 4 984 €

Graphique 8 : évolution du déficit entre 2014 et 2016



Source : IG

Le taux d'occupation s'est amélioré, la DASES ayant réajusté le taux d'occupation théorique, il y a 2 ans, le passant de 95 à 90 %. Ce taux d'occupation plus réaliste permet à l'établissement de mieux remplir ses objectifs. Les premiers résultats de l'année 2017 confirment la tendance positive amorcée en 2016.

L'augmentation du taux d'occupation s'explique notamment par la baisse de la durée d'inoccupation des studios des résidentes. L'association n'emploie qu'une seule personne à temps plein pour la remise en état des logements devenant vacants, après le départ des résidentes. Ce choix d'internalisation, sans recours à un prestataire extérieur, pour des raisons d'économie, explique que la remise en état peut parfois prendre du temps en fonction du degré de dégradation des logements.

CONCLUSION

En conclusion de leur audit, les rapporteurs ont établi un tableau des risques auxquels sont confrontées respectivement l'association et la maison maternelle.

Tableau 14 : Tableau des risques de l'association

Risques de l'association

Types de risque	Risques	Acteurs impactés
Financier	Taux d'occupation trop faible des établissements entraînant un déficit financier.	NEEF
Financier	Paiements irréguliers des financeurs publics entraînant un découvert bancaire et un déficit financier	NEEF/DASES
Financier	Anticipation insuffisante pour la préparation du budget annuel de l'association (absence de validation du budget prévisionnel)	NEEF/DASES

Risques de la mission maternelle

Types de risque	Risques	Acteurs impactés
Organisationnel	Anticipation insuffisante entre l'ADEMI et la mission maternelle pour assurer un nombre de candidatures suffisantes et en adéquation avec les missions de l'établissement	DASES/MM
Financier	Taux d'occupation trop faible entraînant un déficit financier.	NEEF/MM
Patrimonial	Vétusté ou état de dégradation des logements de résidentes ne permettant pas immédiatement une nouvelle occupation	MM
Sociaux	Inadéquation entre le profil de certaines résidentes et les possibilités de prise en charge par le personnel de l'établissement	MM

L'association a depuis 2012 pris des mesures pour maîtriser ces différents risques.

Encore faut-il souligner que certaines d'entre elles dépendent entièrement de l'association comme la mise en place d'une gouvernance efficace ou la fixation d'objectifs réalistes assignés aux établissements en termes de taux d'occupation.

En revanche, d'autres dépendent des partenaires extérieurs de l'association en ce qui concerne le calendrier des paiements, la transmission de candidatures adaptées ou la rotation des logements.

Les rapporteurs soulignent que cette forte dépendance vis-à-vis des financeurs publics devrait conduire l'association à diversifier ses financements en recherchant des ressources propres.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Les établissements associatifs n'étant pas sectorisés sur leur arrondissement d'implantation et pouvant accueillir des petits parisiens au-delà de ce périmètre, établir des conventions avec les crèches excédentaires du 19^{ème} arrondissement pour permettre un meilleur taux de remplissage de la crèche à petits pas. 20
- Recommandation 2** : Etablir une concertation resserrée entre l'ADEMI et le centre maternel pour anticiper au mieux le nombre potentiel de candidatures et permettre au centre d'ajuster son activité en conséquence. 24
- Recommandation 3** : Etablir avec la DASES, des seuils de capacité réalistes tenant compte des contraintes de disponibilité des logements des résidentes et du volume de candidatures transmises par l'ADEMI. 24
- Recommandation 4** : Définir avec l'ADEMI des critères de risques sur les profils des candidates. Ces critères permettront de faire apposer sur les dossiers de candidatures : « profil à risque » avec la nature du risque identifié. 25
- Recommandation 5** : Établir un protocole entre la NEEF et la DASES sur la recevabilité des candidatures adressées à la mission maternelle pour éviter la situation actuelle où un certain nombre de dossiers est rejeté car n'entrant pas dans les attributions de l'établissement. 25
- Recommandation 6** : Désigner parmi le personnel un responsable chargé de l'intérim de la directrice générale. 37
- Recommandation 7** : Raccourcir les délais d'approbation du budget par la DASES. 39
- Recommandation 8** : Compte-tenu des délais de paiement irréguliers de la DASES à la NEEF pour la mission maternelle, envisager la mise en place d'une réserve de trésorerie, sous la forme d'une avance permanente dont le montant est à déterminer, pour financer le décalage entre le délai de paiement des facturations par la DASES et le délai de règlement des charges par l'établissement, assortie d'un échéancier de paiement. 44

RECOMMANDATIONS CLASSÉES PAR THÈMES ET ACTEURS

Garde d'enfants : DFPE association

Recommandation 1 : Les établissements associatifs n'étant pas sectorisés sur leur arrondissement d'implantation et pouvant accueillir des petits parisiens au-delà de ce périmètre, établir des conventions avec les crèches excédentaires du 19^{ème} arrondissement pour permettre un meilleur taux de remplissage de la crèche à petits pas.

ASE : DASES association

Recommandation 2 : Etablir une concertation resserrée entre l'ADEMI et le centre maternel pour anticiper au mieux le nombre potentiel de candidatures et permettre au centre d'ajuster son activité en conséquence.

Recommandation 3 : Etablir avec la DASES, des seuils de capacité réalistes tenant compte des contraintes de disponibilité des logements des résidentes et du volume de candidatures transmises par l'ADEMI.

Recommandation 4 : Définir avec l'ADEMI des critères de risques sur les profils des candidates. Ces critères permettront de faire apposer sur les dossiers de candidatures : « profil à risque » avec la nature du risque identifié.

Recommandation 5 : Établir un protocole entre la NEEF et la DASES sur la recevabilité des candidatures adressées à la mission maternelle pour éviter la situation actuelle où un certain nombre de dossiers est rejeté car n'entrant pas dans les attributions de l'établissement.

Finances : DASES association

Recommandation 7 : Raccourcir les délais d'approbation du budget par la DASES.

Recommandation 8 : Compte-tenu des délais de paiement de la DASES à NEEF pour la mission maternelle, envisager la mise en place d'une réserve de trésorerie pour financer le décalage entre le délai de paiement des facturations par la DASES et le délai de règlement des charges par l'établissement, assortie d'un échéancier de paiement.

Personnel : Association

Recommandation 6 : Désigner parmi le personnel un responsable chargé de l'intérim de la directrice générale.

TABLE DES TABLEAUX ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Répartition suivant les étages.....	8
Tableau 2 : Taux d'occupation dans d'autres centres maternels associatifs	23
Tableau 3 : Effectifs totaux de l'association par filière au 31/12.....	32
Tableau 4 : Evolution des effectifs de la mission maternelle	32
Tableau 5 : CDD, contrats aidés et contrats en alternance de l'association.....	33
Tableau 6 : Arrivées /départs et turn over de l'association	33
Tableau 7 : Tableau de répartition des financeurs de la NEEF selon leurs produits 2013 (N-2)	35
Tableau 8 : Présentation synthétique des comptes de l'association.....	40
Tableau 9 : Évolution des charges d'exploitation.....	41
Tableau 10 : Calcul du fonds de roulement.....	41
Tableau 11 : Fonds de roulement en jours par année de l'association	42
Tableau 12 : Comparaison des encaissements réels des paiements DASES avec les encaissements théoriques réalisés dans un délai de j+30	43
Tableau 13 : résultats comptables de la mission maternelle.....	47
Tableau 14 : Tableau des risques de l'association.....	49
Figure 1 : Carte des implantations de la NEEF	6
Figure 2 : Accueil au rdc.....	9
Figure 3 : Crèche, section des petits	10

Figure 4 : Crèche, section des grands avec la salle de motricité et l'aire de jeux extérieure	10
Figure 5 : 2e étage	11
Figure 6 : Studio de résidente	11
Figure 7 : Diagramme « de la marguerite » - projet d'établissement 2012-2017	16
Figure 8 : Carte APUR des besoins supplémentaires pour l'accueil de la petite enfance ...	19
Figure 9 : Procédure d'admission des résidentes	22
Figure 10 : Positionnement des pôles éducation et insertion dans l'organigramme de la mission maternelle	27
Figure 11 : Schéma du parcours de réinsertion	28
Figure 12 : Organigramme de l'association	36
Figure 13 : Situation des soldes mensuels bancaires de la mission maternelle en 2016	44

PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire d'audit de l'association « La Nouvelle étoile des enfants de France » a été transmis le 20 novembre 2017 à la Présidente de l'association, à la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé et à la direction des familles et de la petite enfance.

La présidente de l'association a répondu le 21 décembre 2017, la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé le 8 janvier 2018 et la direction des familles et de la petite enfance le 29 janvier 2018.



Présidente de La Nouvelle Etoile
3 rue Cochin
75005 Paris

Mairie De Paris

7-9 rue Agrippa d'Aubigné
75004 Paris

LRAR n° 1A 143 305 9687 4

Paris, le 21 Décembre 2017

Observations et remarques sur le rapport provisoire
de Novembre 2017
Audit de l'association « LA NOUVELLE ETOILE »

Messieurs les Inspecteurs,

Nous avons pris connaissance avec la plus grande attention, de votre rapport provisoire qui porte principalement sur la Mission Maternelle, notre centre maternel du XIXème arrondissement auquel est adossée une crèche ouverte aux familles du quartier.
Il analyse également la situation financière de l'association, son organisation et son développement.

En tout premier lieu, nous vous remercions vivement pour l'appréciation que vous avez portée, tant sur la qualité du service qui va au-delà des strictes attentes de l'autorité publique, que sur le dynamisme, la rigueur et la transparence de la gestion de l'association dans son ensemble. Les résultats en attestent, ainsi que vous avez bien voulu le souligner.
Les nombreux aspects positifs de ce rapport sont autant d'encouragements mérités pour les équipes de La Nouvelle Etoile dont nous saluons le dévouement quotidien.

Concernant la Mission Maternelle, nous vous rejoignons sur de nombreux constats et nous ne doutons pas que vos préconisations seront entendues par nos partenaires et financeurs.
Une meilleure anticipation du nombre de candidates, une prise en compte des profils à risques qui nous sont adressés et leur recevabilité par rapport au périmètre de notre mission, ne peuvent que contribuer à améliorer le taux de fréquentation de cet établissement. Nous travaillons depuis 2015 avec la DASES sur ces points d'attention. Nous ne doutons pas que l'ADEMI soit également sensible à ces problématiques et nous accompagnons davantage encore dans la poursuite de notre plan d'action destiné à consolider l'activité.

Par ailleurs, et comme nous l'évoquons ci-après, certains de nos financeurs ont su mettre en place des mesures de nature à améliorer leurs délais de paiement.

Ceci étant, comme vous nous y avez invité, nous souhaitons apporter à ce rapport quelques observations qui nous semblent essentielles pour la bonne compréhension de notre fonctionnement et de nos problématiques particulières.
Nous nous permettons de joindre à ces remarques de fond, un certain nombre de corrections techniques de forme que nous avons rassemblées dans un document joint au présent courrier.

La Nouvelle Etoile des Enfants de France

Siège Social et Direction Générale
3 rue Cochin 75005 PARIS – Téléphone : 01 40 46 69 50 – Télécopie : 01 40 46 69 39 – Courriel : dg@nouvelle-etoile.org
Association Loi 1901 Retenue à l'Utilité Publique – Membre de l'Ordre de l'Académie de Médecine

1 - Sur la présentation de La Nouvelle Etoile

Dans sa note de synthèse page 2 et dans sa présentation de l'association page 5, le rapport évoque une « gestion familiale » de l'association, ce qui nous semble pouvoir prêter à confusion. En effet, la gestion de l'association n'est pas assurée par les membres d'une même famille, mais bien par un Conseil d'Administration dont les membres sont issus d'horizons divers, et par une direction générale opérationnelle en lien avec tous les établissements.

La gouvernance s'appuie sur un Conseil d'Administration renouvelé et dynamique. La qualité de ses membres lui confère une orientation résolument tournée vers le service public, assortie d'un niveau de compétences qui en garantit la bonne gestion.

Parmi les administrateurs figurent ainsi : un ancien ministre, un Conseiller d'Etat, un contrôleur général économique et financier, un chef d'entreprise, une ancienne directrice d'établissement hospitalier, une personnalité scientifique, pour n'en citer que quelques-uns.

Nous tenons à souligner par ailleurs que depuis 1891, date de sa création, l'association a bénéficié d'une exceptionnelle stabilité dans la gouvernance et d'une continuité exemplaire dans la stratégie.

La présidence est marquée par une succession de femmes, souvent alliées.

En 126 ans, cinq se sont succédé à la Présidence de La Nouvelle Etoile :

- la fondatrice avec deux autres femmes pionnières.
- à qui l'on doit, entre autres, la Charte de la Protection Maternelle et Infantile, les premières assistantes familiales, l'achat sur ses propres deniers d'un terrain à Montmorency (95) sur lequel son mari architecte a construit bénévolement un centre de puériculture qui existe toujours et qui abrite aujourd'hui une crèche.
- la mère de
- la fille de qui a inauguré le centre maternel de la rue de Romainville
- J'ai repris le flambeau en 2012. Je représente la 3^è génération au service de La Nouvelle Etoile, « auprès des enfants, aux côtés des familles ».

2 Sur l'activité de La Nouvelle Etoile

Votre rapport souligne à juste titre que l'enfant et la mère sont au cœur du projet associatif de La Nouvelle Etoile.

En revanche, vous indiquez en pages 2 et 5 que « son organisation est scindée en trois pôles ». Son organisation n'est pas scindée en trois pôles, c'est son offre qui s'articule autour de trois pôles de compétences ou types de missions :

- L'accueil de la petite enfance et le soutien à la parentalité.
- La protection de l'enfance.
- L'hébergement et la réinsertion des familles les plus fragiles et les plus précaires.

L'organisation hiérarchique, juridique n'est pas scindée en pôles. Une telle organisation avait été envisagée par des auditeurs missionnés par La Nouvelle Etoile. L'idée a néanmoins été finalement rejetée et une nouvelle directrice générale a été nommée en 2015.

Nous saisissons l'occasion pour préciser la répartition de l'activité de l'association :

Le Pôle « accueil de la petite enfance » comprend :

- 1 crèche mixte au centre maternel « La Mission Maternelle » (75) : 31 berceaux (19 enfants de résidentes et 12 places ouvertes aux enfants du quartier)
- 1 crèche mixte au CHRS de St Rémy-lès-Chevreuse (78) : 25 berceaux (14 enfants de résidentes, 11 enfants de la commune)
- 2 micro-crèches à St Rémy-lès-Chevreuse (78) : 10 berceaux chacune, soit 20 berceaux
- 1 crèche et 1 jardin d'enfants à Courbevoie (92) : 85 berceaux
- 1 crèche à Montmorency (95) : 50 berceaux
- 1 micro-crèche à Champagne-sur-Oise (95) : 10 berceaux

La Nouvelle Etoile des Enfants de France

Siège Social et Direction Générale

3 rue Cochin 75002 PARIS - Téléphone : 01 40 46 69 50 - Télécopie : 01 40 46 69 59 - Courriel : dg@nouvelle-etoile.org
Association Loi 1901 Reconnue d'Utilité Publique - Médaille d'Or de l'Académie de Médecine

En comptant les RAM (Relais d'Assistants Maternelles) que nous animons dans 10 communes du Val d'Oise, nous accueillons près de 500 enfants chaque année.

Nous avons, en outre, cette volonté de concrétiser une mixité sociale dès le plus jeune âge. Au centre maternel de la Mission Maternelle à Paris, comme au centre d'hébergement et de réinsertion sociale de Saint-Rémy-Lès-Chevreuse dans les Yvelines, La Nouvelle Etoile accueille, ensemble, les enfants des résidentes et les enfants de la Ville, ce qui contribue à la réussite, soulignée par votre rapport, en matière de réinsertion.

Le Pôle « protection de l'enfance » comprend :

- Le Centre Maternel que vous avez audité à Paris et qui est financé par un dispositif de protection de l'Enfance.
- Deux Centres de placements familiaux dans l'Essonne et les Yvelines, dont les équipes totalisent 130 salariés et assistants familiaux, qui accueillent et accompagnent au quotidien près de 200 enfants placés par l'Aide Sociale à l'Enfance sur décision de justice.

Le Pôle « hébergement et réinsertion » comprend :

- Un CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale) qui prend en charge 58 familles avec enfants, en situation d'urgence, victimes de violence ou sortants d'hôtels, ayant besoin de se loger et de se reconstruire.
Un deuxième CHRS dans les Yvelines est en projet, un projet avancé porté par La Nouvelle Etoile à la demande de la Direction Départementale de la Cohésion Sociale (DDCS) en partenariat avec un bailleur social qui en financerait la construction.
- L'hébergement et la réinsertion sont également au cœur du projet d'établissement de La Mission Maternelle à Paris comme vous l'avez analysé de manière approfondie dans votre rapport, avec des studios internes et des logements externes qui accueillent au total 26 enfants et 26 mamans en grandes difficultés.

3. Sur la situation de La Nouvelle Etoile

1. Sur la gestion du personnel et la répartition des compétences

Nous tenons à attirer votre attention sur la **présentation des tableaux, en pages 30 et 31, qui peut prêter à confusion. En effet, ils alternent sans indication claire alors que certains concernent l'association dans sa globalité, tandis que d'autres ne concernent que le Centre Maternel.**

Par exemple, les tableaux 3 et 6 recensent l'ensemble du personnel de l'association alors que le tableau 4 analyse l'évolution des effectifs du Centre maternel.

Il nous semblerait plus clair pour le lecteur que ces analyses soient séparées et que les tableaux soient nommés.

Concernant votre **recommandation n°6** – « Désigner parmi le personnel un responsable chargé de l'intérim de la directrice générale » :

Actuellement, nous ne disposons pas des autorisations d'engagement budgétaires nous permettant soit de recruter, soit de former le profil.

En effet, notre Convention collective nous imposerait, compte tenu du niveau de responsabilité envisagé, une rémunération suivant une grille indiciaire. A défaut de la respecter, nous engagerions notre responsabilité pour un manquement à nos obligations en matière de droit du travail.

Difficulté supplémentaire, comme vous le soulignez, la CCN51 pose une difficulté sérieuse en ce qu'elle prévoit des rémunérations relativement basses, peu attractives pour les personnels.

Nous attirons enfin l'attention des Inspecteurs sur les demandes de financement d'un profil d'adjoint que nous avons présentées en ce sens auprès de l'autorité budgétaire autorisant les frais de siège.

2. Sur la situation financière de l'association

La consolidation des comptes et la progression constante des résultats financiers depuis deux ans mettent en évidence un retour à la stabilité, dont la tendance se confirme, ainsi que vous le soulignez en page 42.

La présentation qui en est faite semble néanmoins indiquer, encore à ce jour, une fragilité extrême de l'Association, qui ne reflète pas la réalité.

Ainsi peuvent en attester :

- Notre service comptable qui s'est doté d'outils de contrôle et de pilotage performants
- Le cabinet d'expertise comptable SOFIDEEC qui a réalisé son troisième exercice à nos côtés
- Notre commissaire aux comptes qui nous suit depuis plus de 10 ans et qui a certifié les comptes sans réserve

L'expert-comptable comme le commissaire aux comptes notent avec satisfaction les progrès réalisés, tant sur le plan comptable qu'en matière de gestion et de procédures, sur la base de l'état des lieux complet de l'association réalisé entre 2012 et 2014.

La Nouvelle Etoile est fière de l'augmentation de son activité sur ces deux dernières années, résultat d'une gestion rigoureuse et efficace et d'une stratégie ambitieuse et réaliste concernant ses projets, tout autant que d'un dialogue resserré avec les financeurs et en interne.

Elle a terminé l'année 2016 **avec un résultat positif à 443 177 €**.

La trésorerie de l'association est en constante amélioration et son nombre de jours en fonds de roulement augmente année après année.

L'explication de cet à priori défavorable qui a motivé la présente mission d'audit de l'association semble provenir d'un pré-rapport datant de 2014 dont nous avons contesté les chiffres erronés et l'analyse qui en découlait.

Nous tenons ces pièces à votre disposition ainsi que les courriers échangés avec la DASFS, notre tarificateur ayant procédé à des rectifications.

Aujourd'hui, comme vous le pointez du doigt, c'est essentiellement l'irrégularité dans les paiements des subventions par les financeurs publics qui impacte négativement l'association.

Comme l'indique en effet la note de synthèse de votre rapport, bien trop souvent « l'association dépend de financeurs publics dont le paiement des factures est irrégulier et génère des impayés qui lésent les comptes ».

Pourtant, La Nouvelle Etoile a parfaitement surmonté la défaillance d'un financeur public dans le paiement, fin 2015, d'un trimestre de subventions de son plus gros établissement. Un protocole d'accord a été signé et un moratoire sur trois ans a été solidairement accepté par l'association sur cette dette, en contrepartie d'un paiement régulier des échéances mensuelles qui contribue depuis à la stabilité de sa trésorerie.

La Nouvelle Etoile des Enfants de France

3. Sur la stratégie de La Nouvelle Etoile

Depuis cinq ans, le Conseil d'administration s'appuie sur deux axes stratégiques prioritaires qui n'ont pas varié : la consolidation des acquis et le développement de l'association pour la sortir de sa taille critique, taille critique que vous constatez, à l'instar des auditeurs mandatés en 2013 par La Nouvelle Etoile.

La Nouvelle Etoile est, en effet, l'une des plus petites associations reconnues d'utilité publique parmi les grandes ou l'une des plus grandes parmi les petites.

Elle s'est donné les moyens de pérenniser son redressement :

- Remise à plat du projet associatif en 2012-2013 ;
- Analyse financière, organisationnelle, patrimoniale complète en 2013-2014 ;
- Révision de toutes les procédures et mise en place de nouveaux outils de pilotage (Tableau de bord, reporting) qui permettent une meilleure gestion et une meilleure anticipation de l'activité et des risques ;
- Plans d'action pour augmenter l'activité et mieux rationaliser les charges dans les établissements présentant des difficultés ;
- Véritable politique de ressources humaines depuis 2015 ;
- Audit de sécurité dans tous les établissements et au Siège ;
- Protocole d'accord avec le département de l'Essonne depuis le 1^{er} Janvier 2016 pour un paiement mensuel régulier des subventions accordées au Centre de Placement Familial Socio-Educatif de Varennes-Jarcy et pour un moratoire sur 3 ans de la dette du département à l'égard de La Nouvelle Etoile qui s'élevait à 720 288,97 € TTC. Le Département, principal financeur de l'Association, a respecté au demeurant ses engagements de paiement régulier.

En 2017, nos financeurs respectant mieux leurs délais de paiement, l'association a vu l'état de sa trésorerie nettement améliorée et toujours positive.

Ces bons résultats financiers découlant directement de cette politique, des efforts de la direction générale, de l'engagement de l'ensemble des équipes et d'une meilleure concertation siège-établissements, ont permis d'amorcer, depuis 2016, le développement de La Nouvelle Etoile.

Nous tenons enfin à rappeler que l'Association dispose d'une capacité de développement qu'elle exploite pleinement, compte tenu de l'accroissement du besoin dans ses secteurs d'activité, tout en préservant ses acquis et sa stabilité.

4. Sur le développement et les projets de La Nouvelle Etoile

Le développement de l'offre d'accueil des tout petits, de protection des enfants et des adolescents, d'aide et d'accompagnement des familles les plus fragiles a été défini comme suit :

- A partir de chaque établissement sous le contrôle de chaque directeur et de la direction générale ;
- Sur nos territoires, là où La Nouvelle Etoile est déjà implantée et reconnue ;
- Dans notre cœur de métier et à partir de notre longue expérience dans nos pôles de compétences, y compris dans des domaines d'activités abandonnés au cours des décennies ;
- En fonction des besoins exprimés par les équipes et par nos financeurs

Il est à souligner que les projets en cours sont en parfaite cohérence avec les moyens de l'association et ne freineront nullement sa progression financière.

Les projets validés

- Une plateforme de visites médiatisées, permettant d'assurer la protection physique et psychologique d'un enfant en danger ou qui risque de l'être lorsque celui-ci rencontre ses parents ou un membre de sa famille, vient d'être validée par le département des Yvelines qui renouvelle ainsi sa confiance à La Nouvelle Etoile et au Centre de placement familial d'Houdan.
- 15 nouvelles places d'hébergement d'urgence, pour les femmes victimes de violence, les sortantes d'hôtel et de prison ont été accordées au CHRS de Saint-Rémy-lès-Chevreuse
- La création d'un comité scientifique de La Nouvelle Etoile qui sera lancé le 8 Janvier 2018

Les projets en cours et à venir

- La création de logements relais pour jeunes majeurs
- Un centre de formation aux métiers de la petite enfance, de la protection de l'enfance, de l'accompagnement à la réinsertion, de l'aide à la parentalité
- Un nouveau CHRS
- Le suivi des « anciens » de La Nouvelle Etoile ;
- Une « école de la différence » pour les enfants présentant, dès le plus jeune âge, des troubles du comportement et du développement ;
- La création d'un placement familial mère/enfant et d'un accueil modulable en famille et à domicile ;
- La réhabilitation d'un établissement ;
- Le transfert et l'extension d'une crèche dans de nouveaux locaux.

Nous espérons que ces éléments de précision permettront de compléter utilement votre analyse.

Nous vous remercions pour la bienveillante attention qui a été la vôtre, et le regard positif que vous avez porté sur La Nouvelle Etoile.

Nous vous prions d'agréer l'expression de notre respectueuse considération et vous adressons nos meilleurs vœux pour l'année 2018.

Présidente de La Nouvelle Etoile

DÉPARTEMENT DE PARIS



Bureau des actions éducatives

Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé,
Sous-direction des Actions Familiales et Educatives

INSPECTION GENERALE
DE LA VILLE DE PARIS
- 8 JAN 2018
N° 6

Paris, le 08 JAN. 2018

NOTE à l'attention de :

Directrice Générale de l'Inspection Générale de la Ville de Paris

Objet : Réponses au rapport provisoire n°17-16 d'audit de l'association « la Nouvelle étoile des enfants de France »

Par note en date du 20 novembre 2017, vous m'avez transmis le rapport provisoire n°17-16 d'audit de l'association « la Nouvelle étoile des enfants de France » établi par vos services. Vous m'avez demandé de vous faire connaître nos observations éventuelles sur les constats présentés dans ce document ainsi que nos avis sur les recommandations nous concernant.

Je tiens tout d'abord à souligner l'intérêt de ce rapport provisoire par ailleurs fidèle à la réalité de l'activité de l'association et conforme avec notre analyse de sa situation.

La recommandation n°1 préconise d'établir des conventions avec les crèches excédentaires du 19^{ème} arrondissement afin de permettre à la crèche « à petits pas » d'atteindre un meilleur taux d'occupation. Nous partageons cet avis. L'association, en lien avec la DFPE, devra s'efforcer d'améliorer son taux de remplissage afin de limiter le risque financier lié à la crèche.

Les recommandations 2 à 5 visent à améliorer l'activité du centre maternel en anticipant mieux les candidatures et les difficultés qu'elles peuvent poser. Au vu des besoins très importants à Paris de places mère enfant (file d'attente deux fois supérieure au nombre de places) et la qualité du travail avec la structure nous n'avons pas d'inquiétude sur notre capacité à améliorer le taux de remplissage, nous avons d'ailleurs fait plusieurs orientations récentes vers cette structure. Il est aussi vrai, comme le constate le rapport, qu'au vu de l'importance de la demande nous priorisons les candidatures sur les cas les plus à risque et les situations les plus complexes, ce qui se ressent dans la prise en charge qui doit être à même de s'adapter.

La recommandation n°6 concerne la désignation parmi le personnel d'un responsable chargé de l'intérim de la directrice générale. Nous approuvons pleinement la nécessité de désigner un responsable en charge de l'intérim de la directrice générale au sein du personnel. La DASES, en tant qu'autorité de tarification, veillera à la mise en œuvre de cette recommandation, notamment à l'occasion des échanges réguliers organisés avec l'association lors des différentes étapes budgétaires.

La recommandation n°7 évoque la diminution des délais d'approbation du budget par la DASES. Il s'agit d'un objectif pleinement partagé par la direction. La réorganisation du bureau en cours et le renforcement de l'équipe devraient permettre dès 2018 d'améliorer ces délais.

Enfin, la recommandation n°8 concerne le paiement irrégulier des factures par les financeurs publics générant des découverts bancaires et des difficultés de trésorerie. La mise en place d'une réserve de trésorerie a été évoquée comme une solution permettant de financer le décalage entre le délai de paiement des facturations par la DASES et le délai de règlement des charges par l'établissement. Plutôt que de s'orienter vers la mise à disposition d'une telle avance dont aucune de nos associations partenaires dans le champ de la protection de l'enfance ne bénéficie à ce jour, nous préférons accentuer nos efforts pour accélérer les délais de paiement. Cet objectif déjà engagé en 2017 sera poursuivi sur les prochains exercices. Globalement pour cette année, l'association a été créditée chaque mois pour les factures transmises. Nous devons dans ce cadre sensibiliser l'association à veiller à ne pas transmettre trop tardivement ses factures et notamment en fin d'année pour limiter les effets liés à la clôture budgétaire.

Le Directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé

DASES - 94/96, quai de la Rapée / 75012 PARIS



MAIRIE DE PARIS

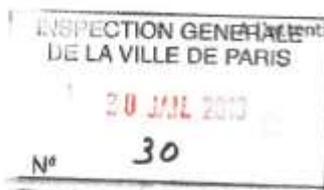


Direction des Familles et de la Petite Enfance
Sous-direction de l'Accueil de la Petite Enfance

Bureau des Partenariats

N/ Réf : D18DFPE-000056

Affaire suivie par : BP [Bureau des partenariats]



Intention de : Directrice de l'Inspectrice Générale de la Ville de Paris

Objet : Réponse à la note du 20 novembre 2017 sur le rapport provisoire-Audit de l'association la Nouvelle Etoile des enfants de France

Paris, le 29 JAN. 2018

Madame la Directrice,

En réponse à votre note du 20 novembre 2017, la direction des familles et de la petite enfance souhaite vous indiquer qu'elle souscrit à l'ensemble des conclusions et recommandations du rapport.

Afin de faciliter l'application de la recommandation n°1, la DFPE pourra appuyer l'association dans sa démarche de conventionnement avec les autres établissements d'accueil de l'arrondissement afin d'optimiser ses taux d'activités.

Directeur des Familles de la Petite Enfance



76 rue de Reuilly 75012 Paris

TOUTE L'INFO
au 3975* et
sur **PARIS.FR**

* hors d'un appel local à partir d'un poste fixe
hors tout tarif préférentiel à tarif indicatif



LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes entendues ou rencontrées

Annexe 3 : Observations du service de PMI sur le fonctionnement de la crèche « à petit pas » et réponse de l'établissement

Annexe 4 : Le centre de placement familial socio-éducatif de Varennes Jarcy

Avis : La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions du Code des relations entre le public et l'administration, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables sur place, sur demande écrite à la direction de l'Inspection générale.