



RAPPORT

n° 08-17

AUDIT DES CRECHES PARENTALES

- octobre 2009 -

Rapporteurs :

Coordinateur : , Inspectrice Générale

Monographies :

, Inspecteur
, Chef de service
, Chargée de mission
, Chargé de mission
, Chargée de mission
, Chargée de mission

Le Maire de Paris
08-17

NOTE

05 JUIN 2008

à l'attention de Madame

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : Mission d'Inspection Générale des 30 Associations gestionnaires de crèches parentales subventionnées par la Ville de Paris

P. J. : Liste des associations

Je vous demande de bien vouloir conduire une mission d'Inspection Générale auprès des 30 associations gestionnaires de crèches parentales subventionnées par la Ville de Paris.

Les crèches parentales sont des crèches collectives gérées par des associations de parents bénéficiant d'un conventionnement avec la Ville de Paris et d'un agrément du Département (PMI). Les parents s'engagent à participer eux-mêmes à la garde des enfants âgés de 2 mois et demi à 3 ans, avec le soutien de personnels qualifiés «petite enfance» conformément à la réglementation.

Sur le long terme, la viabilité de ces structures, riches dans leur fondement, s'avère parfois fragile de par la difficulté à trouver des relais aux parents ayant initié les projets et également par manque de formation des parents à la gestion administrative et financière, de plus en plus complexe. Plusieurs associations gestionnaires de crèches parentales connaissent actuellement des difficultés.

Vous procéderez à une analyse complète de la situation respective de ces associations et vous examinerez leur organisation et leur fonctionnement.

Vous étudierez leur situation financière et vérifierez précisément l'emploi des subventions de fonctionnement que la Ville leur attribue. Vous examinerez avec attention leurs pratiques financières et analyserez leurs résultats. Vous apporterez une aide et proposerez des solutions pour redresser leur situation financière et soutenir ce mode de garde.

La Direction des Familles et de la Petite Enfance reste à votre disposition pour vous fournir, si vous en avez la nécessité, toute information complémentaire.

Très cordialement



Bertrand DELANOË

NOTE DE SYNTHÈSE
SUR LES CRÈCHES PARENTALES

[octobre 2009]

L'audit concerne 30 associations, disposant globalement de 505 places, réparties inégalement : onze arrondissements seulement connaissent ce type de structures.

Il s'agit d'un mode de garde spécifique puisque ce sont les parents qui sont les acteurs sociaux ; employeurs et gestionnaires, ils travaillent également au moins une demi journée par semaine à la crèche.

Ils ont la responsabilité civile et pénale de la structure dont ils définissent le projet pédagogique mais ne disposent pas de ressources suffisantes pour être autonomes.

Les sources de financement que constituent les subventions de la Ville, de la CAF et des participations familiales font de la garde en crèche parentale un enjeu économique d'environ 7 millions d'euros en 2008.

Les participations familiales sont calculées en application d'un barème national.

La CAF verse à chaque crèche parentale une « prestation de service unique » (PSU) conçue comme un complément des participations familiales et calculée par rapport à un prix plafond de l'heure facturée aux parents, fixé par la caisse nationale à 5,12 euros.

Certaines crèches parentales bénéficient également d'une « prestation de service enfance et jeunesse » (PSEJ) objet d'un contrat spécifique avec la CAF.

Le montant global de ces subventions, sur trois ans, correspond à une participation moyenne de la CAF égale à plus de 55% de toutes les ressources agrégées dont bénéficient les crèches parentales.

La Ville, quant à elle, verse à ces associations une subvention ayant vocation à équilibrer leur budget. L'effort financier de la Ville correspond sur 3 ans à moins de 25% des ressources des crèches parentales. Mais il apparaît que cet effort n'est pas maîtrisé : la masse budgétaire a subi un accroissement de 72 % sur trois exercices passant de 1 134 567 euros en 2006 à 1 948 003 euros en 2008 et d'évidence, cette masse est répartie de manière inégale entre les associations (un écart de 1 à 17 pour une place de crèche).

L'audit a été mené auprès d'un groupe témoin du quart des crèches parentales, objet d'une monographie. Pour constituer ce groupe témoin, quatre crèches ont été désignées par la direction des familles et de la petite enfance (les trois premières, considérées comme représentatives de difficultés auxquelles ces crèches peuvent être confrontées, une quatrième présentée comme une référence de bonne gestion) et quatre autres crèches sélectionnées de manière aléatoire par l'Inspection générale ..

L'audit a noté que, dans ces crèches, un grand soin est apporté au bien être des enfants avec un souci constant de leur sécurité et de leur développement.

L'inspection générale a été amenée à constater que l'organisation de la vie associative autour de la parentalité n'est pas en elle-même une source de fragilité. En revanche, les difficultés auxquelles peuvent être confrontées les crèches parentales font que les parents volontaires ont besoin d'un cadre contractuel précis et d'un service-ressource apte à les conseiller pour les décisions qui relèvent de leur responsabilité.

Ainsi, les audits ont révélé des fragilités financières dues à une charge trop importante de la masse salariale, une défaillance des prestations comptables, une disparité dans le poids des loyers, ou bien une insuffisante maîtrise des chantiers de travaux.

Le mode de subventionnement contraint l'administration à une tutelle peu compatible avec son propre plan de charge et contraire à l'esprit de cogestion qui caractérise ce mode de garde. Le protocole de contrôle utilisé par l'administration ne donne pas de garanties quant au bon fonctionnement de la crèche et induit des lourdeurs excessives. D'autant que, dans l'état actuel des relevés effectués et avant toute action de rationalisation, ce mode de garde ne coûte par enfant que 1,69€ de l'heure à la Ville de Paris.

L'inspection générale propose que soit actée une structure théorique de référence à partir de laquelle un contrat d'objectifs entre les associations et la Ville serait assorti d'une forfaitisation des subventions laissant les associations libres de leur choix à l'intérieur de cette dotation. Ce forfait comporterait une part fixe (masse salariale de l'encadrement et prestation comptable) et une part modulée en fonction du nombre d'enfants (loyer et nourriture).

Ce dispositif, complété au sein de la direction administrative concernée (direction des familles et de la petite enfance), d'un service de guichet unique s'appuyant sur une externalisation systématique du suivi comptable, serait de nature à réamorcer ce mode de garde

Il faut rappeler que tous les arrondissements ne sont pas pourvus de crèches parentales, qu'aucune de ces crèches n'a été créée depuis 2006. L'action conjointe de la CAF et de la Ville pourrait permettre une stratégie de développement : L'utopie serait restaurée et l'engagement citoyen encouragé.

Inspectrice générale

SOMMAIRE

1. CHAPITRE 1 : L'ORGANISATION DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	5
1.1. La fragilité des crèches parentales est un a priori.....	5
1.1.1. Le regard de l'administration.....	5
1.1.2. Le vécu des parents.....	6
1.1.3. Le rôle d'un collectif	7
1.2. Les méthodes de gestion adoptées	7
1.2.1. La méthode de la confiance accordée à une personne non chargée d'enfants.....	7
1.2.2. La prise en mains par les parents	8
2. CHAPITRE 2 : LES MOYENS MATERIELS.....	12
2.1. La surface de la crèche n'est pas un critère de qualité	12
2.1.1. Le regard de l'administration.....	12
2.1.2. Les initiatives des parents modèrent la disparité entre les locaux	12
2.2. Un traitement pondérant la diversité des loyers doit être trouvé	13
2.2.1. L'inégalité devant le marché immobilier	13
2.2.2. Les écarts de loyer avec les autres associations	14
2.3. Le mode opératoire des travaux d'investissement doit trouver sa logique.....	14
2.3.1. L'initiative de la programmation des travaux	14
2.3.2. Le soutien financier de la collectivité mérite d'être réajusté.....	16
3. CHAPITRE 3 : LES RESSOURCES HUMAINES.....	19
3.1. La référence réglementaire.....	19
3.1.1. La direction de l'établissement à un professionnel	19
3.1.2. L'assouplissement de la norme	20
3.1.3. Le recrutement des parents	20
3.2. La gestion des ressources humaines ne fait pas l'objet d'une politique explicite	21
3.2.1. L'absence d'un effectif de référence.....	21
3.2.2. Une politique de formation source de valorisation, mais également de déstabilisation potentielle	23
4. CHAPITRE 4 : LES SOURCES DE FINANCEMENT.....	25
4.1. Les subventions de la CAF et de la Ville sont intriquées sans suivre la même logique.....	25
4.1.1. Le subventionnement de la CAF.....	25
4.1.2. Le subventionnement de la Ville de Paris.....	27
4.2. La tenue de la comptabilité n'est pas toujours rigoureuse, sans que la Ville s'en aperçoive	29
4.2.1. Le choix délicat d'un prestataire comptable extérieur	29
4.2.2. Le regard de l'administration n'est pas une véritable investigation	30

5.	CHAPITRE 5 : LES RELATIONS EXTERIEURES.....	35
5.1.	Les relations contractuelles avec la CAF, financeur majoritaire	35
5.2.	Une certaine ambiguïté avec la direction des familles et de la petite enfance ...	35
5.3.	Le positionnement de l'association ACEPPRIF	36
6.	CHAPITRE 6 : CONCLUSION.....	38
6.1.	La nécessité d'une subvention forfaitaire globalisée.....	38
6.1.1.	Une masse budgétaire répartie inégalement.....	38
6.1.2.	Les critères de calcul d'une subvention forfaitaire	38
6.1.3.	La simulation de calcul de la subvention globalisée	39
6.2.	La nécessité d'un service de soutien.....	42
6.2.1.	Un guichet unique pour les usagers	42
6.2.2.	Un soutien extérieur de l'analyse des éléments comptables pour la Direction	42
6.2.3.	Un mode de garde à encourager	43
6.3.	Liste des propositions	43
	<i>Liste des personnes rencontrées</i>	
	<i>Annexe</i>	

INTRODUCTION

Par note du 5 juin 2008, le Maire de Paris a demandé que soit conduite une mission auprès des associations subventionnées gestionnaires de crèches parentales.

La lettre de mission laisse entendre que le mode de fonctionnement, reposant sur le bénévolat des parents peut induire des difficultés dans la gestion administrative et financière et il est attendu que l'analyse de l'inspection générale permette d'envisager les moyens d'assurer la pérennité de ce mode de garde.

Dès le début de la mission, en octobre 2008, les représentants de l'exécutif ont confirmé l'intérêt que la municipalité porte au caractère citoyen de ce mode de garde, très ancré dans l'histoire récente et dont le mode associatif est soutenu par des initiatives militantes.

Il s'agit de 30 associations réparties inégalement dans Paris puisque 11 arrondissements seulement connaissent ce type de structure.

Ces associations disposent globalement de 505 places de crèche ce qui, au 1^{er} janvier 2008, représentaient 1,71 % des offres de garde à Paris, tous modes de gestion confondus.

Les sources de financement issues des subventions de la Ville, de la CAF et des participations familiales, montrent que la garde en crèche parentale correspond à un enjeu économique d'environ 7.000.000 € en 2008.

Le soutien de la Ville à ce mode de garde a évolué sur 3 ans passant de 20 % du coût global en 2006 à 29 % en 2008, pendant que celui de la Caisse d'allocations familiales passait de 59 % en 2006 à 52 % en 2008.

En 2008, la Ville aura versé 1.948.003 € aux 30 crèches parentales mais cela ne revient pas à dire qu'elle contribue à hauteur de 3.857 € au fonctionnement de chaque place de crèche parentale. En effet, le rapprochement pour chaque crèche, entre subvention municipale et nombre de places montre une forte dispersion (de 1 à 17) du montant de l'aide par enfant, ce qui tendrait à montrer les difficultés qu'ont certaines associations à maîtriser leur équilibre financier.

Les premières auditions ont fait apparaître que la méthode adoptée par la direction des familles et de la petite enfance pour attribuer les subventions les apparente à des subventions d'équilibre ; le fait que cela soit, peut-être, de nature à distraire les parents bénévoles d'un bon exercice de leur responsabilité de gestionnaire a été une hypothèse de travail.

L'audit a été mené auprès d'un groupe témoin du quart des crèches parentales : quatre crèches désignées par la Direction des familles et de la petite enfance (les trois premières, considérées comme représentatives de difficultés auxquelles ces crèches peuvent être confrontées, une quatrième présentée comme une référence de bonne gestion) et quatre autres crèches choisies de manière aléatoire.

La synthèse repose sur les 8 monographies ayant donné lieu à procédure contradictoire avec les présidents des associations gestionnaires.¹

Dès cette introduction, il est nécessaire de dire que si la nature même de ce mode de garde porte en elle des ferments de fragilité, elle ne s'installe que si les parents n'ont pas mis en place une organisation leur permettant d'être alertés et soutenus.

L'audit mettra l'accent sur les points structurels qui, non identifiés, risquent de fragiliser l'association et s'attachera à avancer des préconisations dans les domaines que sont :

- l'organisation de la vie associative (chapitre 1),
- la mise en place des moyens matériels (chapitre 2),
- la gestion des ressources humaines (chapitre 3),
- la maîtrise des sources de financement (chapitre 4),
- les relations avec les organismes de soutien (chapitre 5).

Ces préconisations ne peuvent être dissociées de la prise en compte par l'administration du fait qu'une crèche parentale est une association où les parents sont les acteurs sociaux.

Historiquement, la démarche ne relève pas de la prescription sociale mais de l'engagement personnel de mener un projet pour l'enfant qui dépasse la dimension éducative et sanitaire et concerne « la place du sujet dans la société ».

La sollicitation de moyens de financement auprès de la collectivité pour mettre en œuvre le projet est la source de l'ambiguïté dans les rapports avec cette collectivité.

En effet l'organisation administrative repose sur le contrôle qui peut difficilement s'épargner un avis sur les choix pour lesquels l'aide financière est demandée.

Or, dans ce mode de garde, les parents sont employeurs et gestionnaires mais sans ressource suffisante et la mission s'est efforcée de clarifier les éléments qui pourraient permettre de faire perdurer cette situation paradoxale.

- ¹ Acidulés et à croquer (78 rue Marcadet – 18^{ème})
- Balustrade (39 Cité Industrielle – 11^{ème})
- Les 19^{ème} rugissants (33 avenue Corentin Cariou – 19^{ème})
- Les enfances (33 rue Boucry – 18^{ème})
- Les jeunes heures (4 rue du pas de laa mule – 3^{ème})
- Les petits lardons (20 rue des Ecluses Saint-Martin – 10^{ème})
- Les pieds tendres – (10 Passage Abel Leblanc – 12^{ème})
- Quel univers inventer (43 rue des Bois – 19^{ème})

1. CHAPITRE 1 : L'ORGANISATION DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le principe fondateur de la responsabilité des parents dans la gestion de la crèche est une richesse et non une fragilité.

1.1. La fragilité des crèches parentales est un a priori

1.1.1. Le regard de l'administration

La direction des familles et de la petite enfance comptabilise les 505 places offertes par les 30 crèches parentales dans le nombre de places offertes par la Ville.

Or, il ne s'agit que de 1,71 % du parc et cette direction administrative n'est pas organisée pour suivre exactement les mouvements au sein de chacun des trente conseils d'administration qui se renouvellent chaque année.

A titre d'illustration, la présente mission a demandé à la direction des familles et de la petite enfance au moment du lancement de l'audit en septembre 2008 les coordonnées de chaque crèche : l'Inspection Générale a obtenu une liste sur laquelle la plupart des noms de présidents était erronée, ce qui témoigne d'une certaine difficulté pour la direction des familles et de la petite enfance de suivre ces dossiers, ce que la réponse de la DFPE au rapport provisoire confirme..

Les agents du bureau des actions associatives (BAA) auquel sont rattachées les crèches parentales ont tendance à considérer comme plus fiables les structures avec lesquelles ils peuvent nouer des rapports humains stables, ce qui n'est pas reconnu par la direction si l'on se réfère à la page 2 de sa réponse.

Or, la présence pendant plusieurs années d'un même interlocuteur devrait plutôt être appréhendée ici comme le révélateur d'un dysfonctionnement : cette caractéristique est apparue à trois reprises dans l'échantillon aléatoire des crèches auditées et à chaque fois des dérives ont été mises à jour.

Le cas le plus caractéristique est la crèche « quel univers inventer » sise dans le 19^{ème} arrondissement, conseillée à la mission comme une crèche de référence en raison de la présence depuis de nombreuses années d'une même gestionnaire très au fait des règles administratives.

[...]

Le paragraphe a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Les deux autres crèches, « » dans le arrondissement et « » dans le arrondissement ont été victimes de détournement de trésorerie par des personnes n'ayant pas d'enfant inscrit.

[...]

Le paragraphe a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

[...]

Le paragraphe a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Les crèches parentales sont des associations gérées par un conseil d'administration à renouvellement rapide et la prise en compte de ces petites structures ne correspond pas au plan de charge induit par le mode de gestion de masse que la direction des familles et de la petite enfance doit assurer.

Il s'agit d'une constatation qui n'a pas lieu de faire porter un discrédit sur l'une ou l'autre des entités mais qui nourrit la suite des investigations.

1.1.2. Le vécu des parents

On constate que les parents recrutés sont d'emblée conscients de leur responsabilité non seulement dans la vie de la crèche mais dans sa gestion.

Le choix de ce mode de garde est rarement un choix par défaut du fait de la disponibilité exigée pour assurer généralement au moins une demi journée de présence par semaine.

Le niveau socio-culturel que cette disponibilité suppose permet à la plupart des crèches de trouver, au sein de l'association, des parents élus au Bureau dont le dévouement, et très souvent la compétence, sont à saluer.

Toutefois les rapports avec les organismes susceptibles de fournir un financement (la CAF et à la Ville, la direction des familles et de la petite enfance) sont complexes et empruntent rarement la voie du conseil mais plutôt celle du contrôle.

L'organisation de l'administration leur paraît souvent peu lisible et faute de temps, les parents élus prennent rarement l'initiative du choix de leurs interlocuteurs et restent tributaires de la personnalité des correspondants de secteurs désignés, ce que la direction dans sa réponse au rapport provisoire, ne compte pas remettre en question

Cette « mise sous tutelle » est particulièrement délicate dans la recherche des financements comme cela sera explicité dans le chapitre 4 consacré à l'analyse du budget.

Le respect de la liberté associative est assez fermement revendiquée par les parents et son expression a été particulièrement claire dans les propos recueillis au cours de l'audit de la crèche « les petits lardons » dans le 10^{ème} arrondissement, association très dynamique qui déplore ne pas pouvoir utiliser ses fonds propres selon ses choix.

1.1.3. Le rôle d'un collectif

Il n'existe pas de « service ressource » ni à la Ville ni à la CAF permettant aux parents de faire part de leurs interrogations, de solliciter des conseils, de trouver des retours d'expérience.

Ce vide explique probablement la position de quasi-monopole de *l'association des collectifs enfants parents professionnels* (ACEPP) particulièrement active en Ile de France qui propose avec l'adhésion, une assurance couvrant la responsabilité des parents ainsi que des cycles de formation et des prestations payantes de comptabilité.

L'ACEPPRIF est d'ailleurs à la recherche d'une confortation de sa position d'intercesseur et s'appuie pour asseoir sa démarche sur une convention triennale initiée avec le département de l'Essonne en 2004 et depuis 2007 sur une convention triennale avec la région Ile de France pour une prestation de développement d'actions d'accompagnement des lieux associatifs et parentaux. Cette prestation est financée à 50 % par la collectivité régionale (82 674 € par an).

Néanmoins, le libellé des axes d'intervention envisagés comme « *sensibiliser l'employeur à l'éthique relevant de l'économie sociale et solidaire* » ou bien « *promouvoir les valeurs liées à la parentalité, la co-éducation parents-professionnels* » montre qu'il s'agit autant d'un accompagnement militant que d'une aide pragmatique à la gestion.

Ainsi, la nature du service rendu aux crèches parentales pourrait être notable au regard de l'ajustement du poids de la masse salariale aux capacités de financement du fait de la très bonne connaissance que possède l'ACEPPRIF de la dernière rédaction de la convention collective pour laquelle elle a été partenaire.

Or on ne constate pas qu'il soit conseillé de rationaliser les recrutements ou de réfléchir à la formation des agents au regard des conséquences lourdes en termes d'organisation et de financement pour des petites structures comme les crèches parentales.

Le recours à l'ACEPPRIF suppose, de la part des parents, une adhésion à l'esprit militant qui préside à son fonctionnement. Il n'appartient pas à l'inspection générale de recommander cette orientation aux porteurs de projets.

1.2. Les méthodes de gestion adoptées

1.2.1. La méthode de la confiance accordée à une personne non chargée d'enfants

La disponibilité exigée des parents qui se chargent de la gestion de l'association est une caractéristique constitutive de la crèche parentale car les choix faits par les parents sont la manifestation même de leur projet.

La bonne gestion d'une crèche parentale n'est pas sa rentabilité, mais son équilibre financier permettant le libre choix de ses activités, du recrutement des parents, des orientations en matière de ressources humaines, de l'utilisation des moyens matériels pour concourir au bien-être et à l'évolution des enfants accueillis.

On voit que l'implication totale des parents est requise ; les statuts de l'association doivent être explicites sur ce point et le règlement intérieur précis ; la notion de parentalité, étendue notamment aux grands parents, est un thème de réflexion souvent abordé.

On a vu précédemment que les cas de gestion « captée » soit par une personne extérieure à la crèche soit par un membre du conseil d'administration non parent est toujours un signe de dérive.

Il ne s'agit pas uniquement de dérive financière susceptible d'être qualifiée de délictueuse comme cela a été relevé dans deux crèches mais cela peut être le signe d'une transformation progressive de la nature même de la crèche parentale en crèche associative classique susceptible d'être reprise par une entreprise de gestion qui estime parvenir, en regroupant les entités, à des économies d'échelle.

C'est ainsi que la crèche parentale « les enfants d'abord » créée en 2005 a disparu en 2008 pour être gérée par l'entreprise de l'association Crescendo.

Au plan national, la direction générale de l'action sociale a observé une diminution progressive de 7 % de ce mode de garde sur les sept dernières années, les crèches parentales étant soit progressivement adossées aux communes soit reprises par des entreprises de crèche absorbant ces associations par transmission universelle du patrimoine comme le permet l'article 188 du code civil.

A contrario, à Paris ce mode de garde a augmenté sous la dernière mandature passant en 2002 de 24 crèches (400 places) à 26 crèches (438 places) en 2003 puis à 28 crèches (468 places) en 2004 et 30 crèches(505 places) en 2006.

Si on souhaite maintenir, soutenir ou développer ce mode de garde, il est important de bien mettre en place les moyens d'encourager ce bénévolat et de considérer comme un paramètre favorable le fait que la gestion soit assurée par le collectif de parents.

1.2.2. La prise en mains par les parents

- La bonne organisation repose sur des documents explicites :

Dans la majorité des cas, la mission a pu constater que la vie associative s'appuie sur des statuts clairement rédigés.

Il reste à certaines associations de devoir être attentifs à les mettre à jour (comme l'association « les 19^{ème} rugissants ») ou les rendre explicites pour lever toute ambiguïté sur la nature « parentale » de la structure (comme l'association « quel univers inventer »).

La qualité des statuts témoigne du bon fonctionnement de la vie collective et permet d'être assuré qu'il ne s'agit pas d'une « conformité écran ».

Toutes les crèches auditées disposent d'un règlement intérieur relatif au fonctionnement de la crèche fixant notamment les horaires, les conditions d'admission, les règles de la vie collective notamment les contraintes de permanence et de planning pour les parents, le rôle des salariés et les modalités de la gestion de ce personnel et le mode de participation financière des familles (cotisations, adhésion, dépôt de garantie).

On note que certaines crèches se dotent de documents très détaillés, annexant au règlement de fonctionnement des textes complémentaires relatifs à l'hygiène, au suivi médical.

Le cas de la crèche « les 19^{ème} rugissants » illustre particulièrement cette volonté de mettre à disposition des parents un maximum de fiches permettant une harmonie de comportement des parents : ainsi, un effort tout particulier a été fait pour élaborer des fiches précises sur toutes les phases préalables à l'inscription de l'enfant, ce qui permet de préparer de manière cohérente l'entrée des nouveaux.

Les crèches parentales se dotent, en outre, d'un projet d'établissement dit aussi « projet éducatif » ou « projet pédagogique » qui caractérise l'orientation pédagogique de chaque crèche parentale.

C'est un document particulièrement éclairant sur le caractère explicite des relations au sein de l'association ; certaines crèches vont jusqu'à élaborer des fiches réflexes à la disposition des parents pour les menus incidents de la vie quotidienne.

La vie associative est organisée autour des réunions statutaires :

Toutefois, la rotation rapide des membres élus ainsi que la présence réglementairement obligatoire d'un directeur salarié diplômé sont des spécificités obligeant les parents à adopter des modalités particulières pour les prendre en compte.

Ainsi, les réunions du conseil d'administration se font souvent en présence et avec la participation active du directeur technique salarié et non élu.

Les relations entre les parents et leur salarié responsable sont un des points les plus intéressants à observer ; l'harmonie entre les deux entités est le fondement même de la crèche parentale et il est notable que **le bon fonctionnement de la crèche ne peut pas perdurer si le leadership bascule vers le salarié.**

La personnalité des parents élus au Bureau, particulièrement celle du président, est donc déterminante.

Quelques cas de dissension, résolus au moment de l'audit, ont été portés à la connaissance de l'Inspection Générale qui note que les rares procédures de licenciement témoignent plutôt d'une mauvaise élaboration des règles de gouvernance, [...] *la phrase a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Il reste que le recours à des vacations de psychologue utilisées par certaines crèches est une attitude préventive de grand bon sens qui peut être recommandée.

La deuxième spécificité de la vie associative est la rapide rotation des élus, stigmatisée assez couramment par les commentateurs de l'apparence, comme une fragilité indépassable.

S'il est vrai que la stabilité des noms des membres du bureau est calée sur le temps de présence des enfants à la crèche (au maximum 3 ans) la mission a pu observer souvent une réelle organisation de passation de responsabilité, le « remplaçant » volontaire étant déjà présent au conseil d'administration.

Seuls les cas conflictuels comme ceux qu'a vécu la crèche « » font surgir des équipes entièrement nouvelles.

L'organisation de cette passation peut même bénéficier, selon les circonstances, de modalités souples fondées sur la conscience du bien collectif comme dans la crèche « les petits lardons » dans le 10^{ème} arrondissement (la trésorière sortante accepte de continuer son bénévolat, faute de parent volontaire).

- Enfin, l'organisation de la vie associative est grandement facilitée par la mise en place systématique de « commissions », parfois jumelées pour pallier les défections, chargées des divers aspects de la collectivité. Les plus fréquemment rencontrées sont les commissions « alimentation » « hygiène » « bricolage » « recrutement » « planning » mais existent aussi des commissions « cotisations » « logique achats » « jardin et aquarium » *et cetera*.
- Au delà de ces aspects d'organisation de la ressource humaine, l'aspect le plus susceptible d'amélioration, couramment rencontré, est la mise en place de l'intendance administrative : faute de place, de temps, de moyens, les crèches parentales ont souvent des difficultés à tenir leurs archives en ordre, leur effort se concentrant sur les pièces relatives à la comptabilité.

La mission a relevé quelques cas d'archives ou de documents gardés au domicile personnel des dirigeants sans que, [...] *la phrase a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*», cela soit le signe d'une volonté de désorganisation.

La mission a constaté souvent le souci de compenser ces difficultés d'archivage par l'utilisation maximale de la dématérialisation des actes grâce aux moyens électroniques maîtrisés par cette génération, signe supplémentaire des initiatives que sont capables de prendre les parents.

Conclusion

L'audit du groupe témoin correspondant au quart des crèches parentales montre que les parents motivés sont les meilleurs garants de l'efficacité car c'est dans sa responsabilité envers l'enfant que le parent trouve la source de son énergie voire de sa pugnacité.

Enfin, c'est dans le principe même du recrutement des parents par d'autres parents que se trouve le potentiel professionnel dont bénéficient les crèches parentales.

Préconisations

1. Du fait de la très bonne compréhension qu'ont les parents de leur responsabilité il est nécessaire que l'administration se dote des moyens d'alerte nécessaires pour écarter toute captation de pouvoir par des intervenants ne justifiant pas d'une parentalité : nature des statuts, qualité de parents de tous les membres de l'association, réunions régulières des instances et diffusion des comptes rendus, réalité d'un règlement détaillé de fonctionnement et existence d'un document explicite relatif au projet pédagogique.
2. Il est recommandé de mettre en place, lié à l'administration, un service ressource permettant aux parents de trouver des conseils pour prendre au mieux leurs arbitrages dans le domaine de l'organisation matérielle et humaine des structures dont ils restent responsables civilement et pénalement.
3. Il est souhaitable de surcroît que l'administration adapte ses critères d'évaluation à l'organisation spécifique de ce mode de garde du fait notamment que les parents ont une activité bénévole importante qui n'est pas valorisée dans les comptes.

2. CHAPITRE 2 : LES MOYENS MATERIELS

La disparité des locaux utilisés n'est pas un signe discriminant pour apprécier la qualité de la crèche.

2.1. La surface de la crèche n'est pas un critère de qualité

2.1.1. Le regard de l'administration

Les crèches parentales sont soumises aux obligations applicables aux établissements recevant du public (ERP) mais en matière de locaux, **il n'existe aucune norme nationale concernant la superficie ou la configuration des pièces.**

Or, pour la réalisation des crèches collectives, le bureau des travaux et de la programmation de la direction des familles et de la petite enfance a rédigé pour un usage interne un guide pour la rédaction des CCTP, qui fixe une norme de 5,45m² par enfant.

Cette norme n'a aucune valeur juridique mais sa référence est souvent utilisée dans les appréciations qualitatives des chargées de secteur et de la PMI.

Cette attitude normative est préjudiciable quand elle est utilisée pour demander, comme il a été relevé dans l'audit de la crèche « les pieds tendres » (12^{ème} arrondissement) une réduction de la capacité d'accueil.

Quitte à être en situation d'extrapoler des normes pour évaluer les locaux des crèches parentales, la direction des familles et de la petite enfance pourrait demander de préférence aux agents relevant de la PMI de **s'appuyer sur le règlement sanitaire départemental** lequel dans son titre II à l'article 63 évoque pour les locaux dont la seule pollution est liée à la présence humaine le cubage d'air nécessaire et son renouvellement par personne.

Le service de PMI est très largement en charge **d'évaluations qui reposent principalement sur un ressenti**, conforté par une lecture quelquefois erronée de certains textes applicables comme le règlement de sécurité contre les risques de panique et d'incendie (la monographie relative à la crèche « les 19^{ème} rugissants » illustre ce point).

Sur ce dernier point, s'agissant d'un corpus réglementaire complexe, tenu à de fréquents ajustements par la Commission Centrale de Sécurité (CCS) relevant du ministère de l'Intérieur, dont l'application relève de surcroît à Paris d'une administration d'Etat, il serait **opportun que le service de PMI ne prenne pas d'initiative d'interprétation ce qui a pour conséquence de troubler la sérénité des parents.**

2.1.2. Les initiatives des parents modèrent la disparité entre les locaux

Les observations mettent en évidence le caractère particulier des crèches parentales, dont la qualité **d'aménagement repose de manière assez significative sur la part d'initiative apportée par le collectif de parents.**

L'échantillon audité montre que la surface occupée par une crèche parentale permet de mettre à disposition de l'enfant au moins 4 m², certaines associations offrant 10 m² par enfant.

Il apparaît que c'est moins la surface que son agencement qui importe pour le confort des enfants ainsi que le soin apporté à l'entretien courant.

Il a été observé dans certaines crèches, théoriquement spacieuses, une utilisation peu pertinente de l'espace s'ajoutant à une vétusté installée (locaux de « quel univers inventer » dans le 19^{ème} arrondissement ou de « balustrade » dans le 11^{ème} arrondissement) alors que des locaux plus réduits sont utilisés de manière rationnelle, souvent grâce à un projet pédagogique qui se traduit par un aménagement spécifique (structures, jeux d'eau) et dont l'agencement est quelquefois confié à un architecte (la crèche « acidulés et à croquer » dans le 18^{ème} arrondissement en est un exemple).

La mise à disposition d'un jardin n'est pas forcément un atout et renchérit le loyer. A titre d'illustration la crèche « 19^{ème} rugissants » loue 1 200 € par an une parcelle de jardin de 100 m² dissociée et en contrebas des locaux.

La sécurisation de l'accès à un jardin privatif est un poids financier mais aussi juridique non négligeable (la monographie de la crèche « les petits lardons » dans le 10^{ème} arrondissement en témoigne).

L'usage du jardin public ou de la promenade est souvent utilisée par les responsables des crèches parentales et présente une alternative à recommander.

2.2. Un traitement pondérant la diversité des loyers doit être trouvé

2.2.1. L'inégalité devant le marché immobilier

L'audit fait des 8 crèches parentales témoigne de l'hétérogénéité des loyers obtenus auprès des bailleurs s'expliquant probablement par le fait que **le choix de locaux résulte de l'initiative personnelle des parents et non pas de propositions émanant du parc immobilier social.**

La dispersion des montants va de 46 € le m² et 246€ le m² étant précisé que **plus de la moitié des crèches parentales paye un loyer supérieur à 150 € le m².**

Seule la crèche « les enfances » dans le 18^{ème} arrondissement dispose d'un local gratuit.

Il est intéressant de noter que cet avantage n'est d'ailleurs pas de nature à diminuer ses charges d'exploitation, si on la compare à des crèches agréées pour le même nombre d'enfants.

L'élaboration d'un prix de revient moyen du mode de garde dans une crèche parentale à Paris rend **nécessaire un traitement homogène du paramètre constitué par le loyer.**

2.2.2. Les écarts de loyer avec les autres associations

L'écart entre les loyers réglés par les crèches parentales et ceux payés par d'autres associations mérite d'être commenté.

Le rapport de l'inspection générale n°07-13 datant de septembre 2008 relatif aux locaux municipaux mis à la disposition des associations traite notamment de la question des loyers.

L'analyse montre que sur 400 associations auditées, 171 disposent gratuitement des locaux et seules 55 associations (moins de 14 %) payent un loyer supérieur à 100 € le m² par an.

Or la direction de l'urbanisme estimant en 2007 le prix moyen du m² à Paris à 126 €, le rapport de l'Inspection recommandait que la mise à disposition des locaux se fasse à un prix indicatif qui se rapproche du marché.

On voit que la réalité des loyers payés par la majorité des crèches parentales est dans une fourchette plus élevée. Cette fourchette est d'ailleurs corroborée par les professionnels de l'immobilier qui communiquent pour 2008 un prix moyen de 200 € le m² pour un local correct en rez de chaussée à Paris.

Une proposition d'aide de la Ville visant à compenser par une subvention la cherté du loyer dans le secteur privé à hauteur de **100 € le m², montant jugé acceptable pour les associations utilisant des locaux municipaux**, permettrait aux crèches parentales d'inscrire clairement ce soutien égal dans leur compte d'exploitation.

La DFPE estime pour sa part que cette proposition « est en contradiction avec les propositions faites par le Cabinet d'audit intervenu au 1^{er} septembre 2009 en vue du reconventionnement des établissements associatifs de la petite enfance ».

2.3. Le mode opératoire des travaux d'investissement doit trouver sa logique

2.3.1. L'initiative de la programmation des travaux

L'initiative de la programmation des travaux doit être conservée par l'association : il est courant que les parents aient en projet un agrandissement ou une réhabilitation des locaux soit de leur volonté propre soit sur l'insistance d'un agent de la collectivité publique, les observations venant de la PMI ou des services de la préfecture de police.

Sur l'échantillon audité, deux crèches ont réalisé des travaux (« 19^{ème} rugissants » dans le 19^{ème} arrondissement et « les petits lardons » dans le 10^{ème} arrondissement) et deux autres crèches ont des projets qui ont de la difficulté à aboutir (« les pieds tendres » dans le 12^{ème} arrondissement et « balustrade » dans le 11^{ème} arrondissement).

L'examen des dossiers a permis de **reconstituer le cheminement que doivent emprunter les parents pour obtenir une subvention d'investissement** de la direction des familles et de la petite enfance et il apparaît que **les parents, dans leur responsabilité juridique de maître d'ouvrage, sont à la fois mis sous tutelle pour la définition du programme des travaux et laissés sans conseil pour l'évaluation financière et la conduite du chantier.**

C'est sous l'angle du besoin de financement complémentaire ou total que les parents adressent au bureau des actions associatives (BAA), porte d'entrée pour les crèches parentales de la direction des familles et de la petite enfance, le dossier descriptif des travaux et leur estimation.

Le BAA se charge de solliciter l'avis du bureau des travaux et de la programmation (BTP) de la direction des familles et de la petite enfance qui émet des commentaires sur le projet.

Le dossier des travaux projetés par l'association « les pieds tendres » mais non encore réalisés peut servir d'illustration au caractère péremptoire de ces avis qui, en alourdissant le programme, ont pour conséquence paradoxale de diminuer le nombre de places.

On peut remarquer aussi dans ce dossier une erreur manifeste d'interprétation des règles d'urbanisme, le dépôt de permis de construire exigé n'étant pas requis.

Ces constatations sont regrettables s'agissant de remarques émanant de l'administration et entendues comme de véritables prescriptions

L'organisation du bureau des travaux et de la programmation de la direction des familles et de la petite enfance est sans aucun doute non adaptée pour offrir une expertise pertinente des travaux dans les crèches parentales.

En effet **la cellule sollicitée**, sous l'autorité d'une attachée d'administration **ne comporte ni architecte ni économiste de la construction.**

[...] *Le paragraphe a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

[...] *Le paragraphe a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

[...] *Le paragraphe a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Il est donc urgent que la direction des familles et de la petite enfance revoit son mode d'instruction, le passage par le BTP dans ce contexte n'ayant aucun sens, sinon de freiner les initiatives des parents.

2.3.2. Le soutien financier de la collectivité mérite d’être réajusté

Aux observations ci-dessus, relatives à l’inanité de « l’expertise » des travaux projetés, doit être ajouté le fait que le montant des travaux pour lequel les parents demandent une subvention, seul sens à leur démarche, n’est jamais vérifié par la direction des familles et de la petite enfance.

L’évaluation avancée par le maître d’œuvre pressenti par les parents n’est jamais remise en cause or c’est cette évaluation qui va servir de référence à la subvention.

De nouveau interrogée, la chef de bureau chargée des travaux à la direction des familles et de la petite enfance confirme par m^èl que, même pour les crèches autres que parentales « *l’estimation des travaux de restructuration dans une crèche que ce soit au niveau des GR ou des opérations de restructurations complètes est toujours réalisée par la direction du patrimoine et de l’architecture, sur la base des programmes que nous élaborons et des diagnostics que la DPA fait réaliser* ».

Autrement dit, la direction des familles et de la petite enfance subventionne des travaux **dans des locaux privés** sans vérifier s’ils sont réalistes ou comparables à des ratios existants.

Quelques chiffres relevés dans les dossiers comptables des crèches parentales montrent que ces associations, de ce fait, bénéficient de soutiens absolument hors de proportion avec le marché.

Ainsi, la crèche « 19^{ème} rugissants », préalablement à son ouverture, a su intéresser à son projet la Région Ile de France (91 469 €) la ville de Paris (247 542 €) et la CAF (149 659 €). Ce soutien conjoint a permis aux fondateurs de disposer d’un budget de 488 670 € pour aménager 220 m² soit un coût d’aménagement de 2 221 € par m².

Ce budget, très généreux, ne correspond pas aux ratios observés sur le marché pour un aménagement intérieur conduit par un promoteur privé ; ces ratios dépassent rarement 1 200 € le m² (à titre de référence complémentaire, ce montant de 488 670 € correspond au prix d’achat en pleine propriété d’un appartement de 95 m² dans le même quartier selon le dernier observatoire des professionnels de l’immobilier).

Ces constatations se retrouvent dans la monographie relative aux travaux de la crèche « les petits lardons » dans le 10^{ème} arrondissement.

La validation du montant des travaux n’apparaît jamais, pas plus que la pertinence du lien avec le soutien de la CAF : aucune réflexion centralisée sur le total des subventions ne peut être reconstituée.

Les exemples ponctuels sont parlants et le montant global des subventions d’investissement accordées aux 30 crèches parentales n’a pas été demandé.

On pourrait interpréter ces montants élevés de subventions d’investissement comme la manifestation de l’intérêt des instances publiques qui ne restreignent pas leur générosité

en faveur des crèches parentales Il est préférable d’y trouver le signe d’une absence de positionnement clair par rapport à ces associations.

Les parents bénévoles sont en situation d’être maîtres d’ouvrage sans en connaître la plupart du temps les obligations : ils se livrent en confiance à un maître d’œuvre privé qui, pour eux, conçoit le programme, calcule l’estimation, choisit les entreprises et conduit le chantier.

Les deux exemples étudiés montrent pour l’un, des *curiosités* dans les prix des travaux et la rémunération de l’architecte et pour l’autre cas, des malfaçons dans la réalisation qui gênent la vie de la crèche.

Le Bureau des actions associatives de la direction des familles et de la petite enfance est souvent sollicité par des parents aux prises avec des difficultés de chantier mais ne peut orienter ses interlocuteurs vers aucune expertise *soutenante*.

Il n’est pas satisfaisant de laisser perdurer cette manière de faire : le soutien financier des travaux dans les crèches parentales doit passer par une réelle expertise du coût et du mode opératoire.

De surcroît, en l’absence de la capacité professionnelle d’un des parents administrateurs de la crèche d’exercer la responsabilité de maître d’ouvrage, la direction des familles et de la petite enfance doit exiger que le dossier présenté pour une demande de subvention inclue la rémunération d’un assistant à la maîtrise d’ouvrage.

La convention passée avec la crèche selon ces modalités permettrait d’être assuré que la subvention est adaptée aux travaux envisagés et témoignerait de l’intérêt concret porté par l’administration au projet.

* *
*

Sur l’ensemble de ce chapitre relatif au mode opératoire des travaux d’investissement, les affirmations de la DFPE émises en page 3 et page 4 de sa réponse qui visent à justifier l’organisation actuelle ne sont pas de nature à modifier les propositions de l’Inspection générale.

Conclusion

Les locaux utilisés par les crèches parentales ne sont pas soumis à des règles contraignantes et la création de nouvelles implantations peut s’en trouver facilitée.

Toutefois les loyers imposés à ce mode de garde sont la plupart du temps ceux du marché, ce qui freine les initiatives des parents.

Par ailleurs les difficultés auxquelles sont confrontées ces associations en cas de travaux ne peuvent laisser l’administration sans réaction adaptée pour mieux calibrer le soutien à ce mode de garde qui concourt à l’offre générale.

Préconisations

1. une aide financière de compensation de loyer devrait être de nature à encourager le développement des crèches parentales.
2. la direction des familles et de la petite enfance doit se doter en interne des moyens d'évaluer la pertinence des subventions accordées pour les travaux dans les crèches parentales et tout particulièrement disposer de ratios d'analyse des coûts.
3. les conventions subordonnant le versement de subvention d'investissement doivent inclure le mode opératoire suivi par les responsables de la crèche.
4. une coordination opérationnelle avec les autres organismes financeurs doit s'instaurer pour permettre de rationaliser les soutiens financiers publics.

3. CHAPITRE 3 : LES RESSOURCES HUMAINES

La présence des parents dans l'organisation de la crèche devrait être un élément modérateur de la masse salariale.

3.1. La référence réglementaire

3.1.1. La direction de l'établissement à un professionnel

Le code de la santé publique ne caractérise pas chaque mode de garde mais définit explicitement la qualification de la direction technique.

Le mode de garde original qu'est la crèche parentale n'est pas particulièrement traité dans le code de la santé publique qui s'attache à définir la qualification des professionnels et leur nombre en fonction de l'effectif des enfants gardés.

La principale obligation imposée par le CSP est la qualification de la direction de l'établissement qui doit toujours être confiée à un professionnel (R 2324-34 et 35).

L'effectif de 20 enfants détermine le seuil pour la qualification de la direction de l'établissement laquelle, dans cette hypothèse, doit être exercée par un personnel très expérimenté : soit un médecin, soit une puéricultrice justifiant de 3 années d'expérience, soit une éducatrice de jeunes enfants justifiant de 3 années d'expérience assistée d'une puéricultrice ou d'une infirmière ayant une expérience d'un an auprès de jeunes enfants.

Toutefois, la direction d'un établissement inférieur ou égal à 20 enfants peut être confiée à une seule éducatrice de jeunes enfants justifiant de 3 ans d'expérience professionnelle.

Cinq des 30 crèches parentales proposent plus de 20 places et doivent par conséquent justifier de la masse salariale correspondante mais on voit que les autres crèches peuvent mener une politique de recrutement plus adaptée à leurs ressources.

Pour mieux apprécier les conséquences de cette observation, il est utile de rappeler que la convention collective, révisée en 2007, définit les emplois repères et les grilles de cotation.

En fonction de la valeur du point, fixée à 51,74 € au 1^{er} janvier 2009 (la rémunération brute annuelle d'un éducateur de jeunes enfant se situant entre 384 et 607 points), de la prise en compte de la rémunération individuelle supplémentaire (RIS) et des charges patronales, on peut estimer entre 29 000 € et 46 000 € l'effort que doit supporter une crèche parentale de 20 enfants pour rémunérer son directeur technique.

Il y a là un enjeu que les parents, employeurs et gestionnaires, ont tout intérêt à prendre en considération afin de mettre en place une réflexion sur le choix du professionnel requis.

3.1.2. L'assouplissement de la norme

Les normes d'encadrement sont pondérées par la présence des parents.

Le code de la santé publique (R 2324-42) précise que les salariés chargés d'encadrer les enfants doivent être diplômés d'Etat (puéricultrices, éducateurs, auxiliaires de puériculture, infirmiers, psychomotriciens), et représenter au moins 50 % de l'effectif total des personnels encadrant les enfants.

Le ratio de ces adultes encadrant les enfants (R 2324-43) est d'un adulte pour 5 enfants qui ne marchent pas et d'un adulte pour 8 enfants qui marchent, l'effectif ne devant jamais être inférieur à 2 personnes adultes pour des raisons évidentes de sécurité.

La situation des crèches parentales trouve son originalité dans cet aspect, traité explicitement par le code de la santé publique.

L'article R 2324-44 du code de la santé publique précise que pour le ratio d'encadrement des enfants, il est tenu compte de la participation des parents.

En effet, l'effectif d'adultes, outre le professionnel requis en permanence, peut être complété de parents.

Au surplus, à l'heure d'ouverture et de fermeture de l'établissement, le directeur technique professionnel peut être « *exceptionnellement (...) remplacé par un parent participant régulièrement à l'accueil des enfants, sous réserve que la responsabilité de celui-ci soit précisée dans le règlement de fonctionnement* ».

L'ensemble de ces assouplissements devrait être la source d'une politique de gestion des ressources humaines permettant de ne pas grever le budget des crèches parentales par une masse salariale comparable à celle d'une crèche collective.

3.1.3. Le recrutement des parents

Dans les crèches parentales ce ne sont pas des enfants qui sont inscrits mais des parents qui sont recrutés.

La vie de la crèche, on l'a vu, repose sur l'organisation d'un « **groupe vivant** » c'est-à-dire non stable, et pourtant **porteur d'une solidité interne qui repose sur un système de reproduction des équilibres** décrits dans des documents constitutifs.

On comprend que ce mode de garde ne puisse pas être imposé aux parents : ni à ceux qui cherchent une place pour leur enfant, ni aux membres de l'association qui ont besoin de trouver de nouveaux parents à la fois intéressés par le berceau vacant et aptes à participer à la vie collective.

Dans toutes les crèches parentales cette double contrainte est un moment important, le choix des parents reposant sur des critères qui ne sont jamais financiers mais plutôt moraux et professionnels, les compétences recherchées étant liées à celle du groupe en place, la disponibilité réelle de 4 heures par semaine étant un impératif.

Cette particularité explique également que les concepts habituellement utilisés pour apprécier le taux d'occupation des crèches soient peu explicites, les places ne sont pas (sauf cas très exceptionnel) partagées entre plusieurs familles et aucune inscription « au delà des effectifs listés » ne peut être envisagée pour pallier des absences ponctuelles d'enfants, les parents ne pouvant pas, de manière improvisée, participer au fonctionnement de la crèche.

De manière non anecdotique, l'Inspection générale fait remarquer que la spécificité de ces associations ne devrait toutefois pas empêcher que **les places vacantes soient annoncées à l'occasion des commissions d'attribution organisées par les mairies d'arrondissement** de telle sorte que les parents, dont la sensibilité se rapproche de ce mode de garde, se présentent à l'association.

Le mode de recrutement actuel risque d'accélérer son caractère endogène comme en témoigne le profil socio-culturel des parents, alors que certaines familles moins informées mais tout aussi participatives pourraient trouver dans ce dispositif un mode de d'accueil adapté à leur mode de vie ou à leur spécificité.

Il est frappant, par exemple, que **les parents d'enfants handicapés ne soient pas de fait représentés** dans l'échantillon audité alors qu'une information publique pourrait ouvrir à ces parents une possibilité de présenter leur volontariat et permettre aux enfants un mode d'apprentissage de la vie sociale dans un contexte presque familial.

3.2. La gestion des ressources humaines ne fait pas l'objet d'une politique explicite

3.2.1. L'absence d'un effectif de référence

La masse salariale apparaît comme une donnée et non comme une variable d'ajustement.

L'audit des 8 crèches parentales correspondant au groupe témoin montre que la politique de gestion des ressources humaines fait souvent l'objet d'un traitement spécifique, soit qu'une commission de parents s'en occupe soit que l'un des parents, par formation, se sente apte à traiter des dossiers des salariés.

Les questions traitées touchent l'organisation des horaires, les congés, la formation, les fiches de fonction et les diplômes lors de recrutement, la prise en compte des revalorisations induites par l'application de la nouvelle convention collective, les avantages annexes comme la carte de transport ou les tickets restaurant.

Certaines monographies montrent que des parents ont été amenés à conduire des actions de licenciement pour des raisons de mésentente avec le personnel [« »] mais, force est de constater que dans aucune crèche n'est menée spontanément une réflexion sur l'effectif optimal au regard des ressources de l'association et de l'implication des parents dans la vie quotidienne.

Il est vrai que les audits concernent des crèches déjà installées, pourvues de leur personnel et que la culture du milieu socio-professionnel dans lequel s'inscrivent les crèches parentales n'est pas compatible avec une action déterminée de réduction des effectifs.

Il n'en reste pas moins que ni les parents, ni la Ville de Paris ni la CAF, organes sollicités pour les subventions, ne mettent au point un effectif de référence qui à la fois restituerait à la crèche parentale son originalité par rapport aux autres modes de garde et permettrait de soutenir la structure sur un contrat précis.

Un relevé des effectifs salariés dans le groupe témoin montre l'absence de cohérence du traitement des ressources humaines.

Tableau comparant l'organisation des ressources humaines						
crèche	arrt	enfants	Personnel (ETP) 2007	masse salariale/charges d'exploitation (%)		
				2006	2007	2008
jeunes heures	3	8	4	72,4	77,9	77,7
petits lardons	10	24	7,16	58,6	62,7	59,9
balustrade	11	20	6,1	64,9	62,3	60,8
pieds tendres	12	18	4,8	63,9	65,7	64,8
enfances	18	19	9	77,5	79,2	77,3
acidulé a croquer	18	16	4,7	62,3	68,4	65,6
Quel univers inventer	19	23	7	65,4	69,4	68,4
19ème rugissants	19	19	6	37,3	60,02	63,2

A ce stade de l'analyse, il n'apparaît **pas de corrélation entre les effectifs et la masse salariale**, comme on le note en observant les données concernant la crèche « les petits lardons » et celle de la crèche « quel univers inventer ».

Ces deux crèches qui reçoivent le même nombre d'enfants disposent d'une structure de personnels bien différente, la deuxième, privilégiant le recrutement et la rémunération de cadres, présente près de 10 % de masse salariale de plus que la première association.

La détermination d'une structure de référence peut être complexe au regard de la liberté, souvent exprimée par les parents au cours de l'audit, d'organiser la crèche selon leur propre projet pédagogique.

En effet il a pu être observé à plusieurs reprises (« les 19^{ème} rugissants » « Balustrade ») que la compétence de la directrice et son expérience professionnelle - impliquant une rémunération à la hauteur de son ancienneté - est le pivot de la solidité de la crèche.

L'entrée en vigueur de la convention collective portée par le syndicat national des associations employeurs de personnels au service des centres sociaux et sociaux culturels (SNAECSO) peut d'ailleurs faire varier jusqu'à 30 % la rémunération de cette catégorie de professionnels.

C'est la raison pour laquelle **il semblerait efficient de caler une référence de masse salariale au sein de laquelle les parents seraient responsables de leurs arbitrages** notamment quant au niveau d'ancienneté de la directrice ou du directeur, seul salarié requis par le Code de la santé publique.

3.2.2. Une politique de formation source de valorisation, mais également de déstabilisation potentielle

Une politique de formation bien conçue peut expliquer et justifier le niveau confortable des effectifs : certaines crèches ont pour principe d'accueillir et de former des personnes bénéficiant de dispositifs de contrats d'accompagnement dans l'emploi, estimant de leur essence d'avoir un rôle social, cette politique bien établie visant à former aux métiers de la petite enfance des personnels sans qualification.

Les aides reçues pour ces personnels permettent aux crèches de disposer d'un effectif à flux moins tendu, ce qui contribue à une bonne ambiance, bénéfique aux enfants.

Un excellent exemple a été observé dans la crèche « Balustrade » du 11^{ème} arrondissement : une charte « pour l'emploi des salariés en contrat emploi solidarité » figure parmi les documents remis à tout parent recruté.

Les bénéficiaires de ces emplois doivent être porteurs d'un projet, des périodes d'essai sont effectuées, le choix final validé par la commission interne de la crèche, un tutorat mis en place avec un salarié permanent et un parent.

Le résultat observé est très satisfaisant : les derniers salariés accueillis ont obtenu des qualifications diplômantes.

Cette organisation, néanmoins, ne peut pas être séparée du projet même de la crèche tant elle demande de disponibilité et en même temps de rigueur.

En effet, il a été noté la volonté de limiter cet apport de personnel à deux emplois simultanés, les parents estimant ne pas devoir tirer bénéfice financier de ce type de contrat à travers exonérations des charges patronales et aides de l'Etat sans avoir également le souci de former les personnes dans de bonnes conditions.

Les possibilités de recrutement par le biais des formations professionnelles ne peuvent, en effet, être imposées aux crèches parentales, certains contre-exemples ayant été observés au cours de l'audit : la tentation mal comprise de bénéficier d'un allègement de la masse salariale a pu entraîner certaines crèches dans un cycle très rapide de recrutements et de départs déstabilisant pour les enfants.

Les conséquences du bénéfice d'un allègement de la masse salariale par les aides à la formation doivent être également bien cernées par les parents lorsqu'il s'agit de personnels déjà dans les effectifs de la crèche (mais à des postes moins rémunérés). La formation, valorisante pour les personnels, doit être très clairement intégrée comme un paramètre de gestion, anticipé dans le calcul de la masse salariale que les parents souhaitent inscrire dans leurs charges.

Une politique de formation du personnel mal maîtrisée peut être une réelle source de fragilité dès que l'association perd de vue les contraintes économiques pour ne retenir que sa place dans le dispositif social.

Conclusion

C'est dans l'organisation humaine que repose la spécificité des crèches parentales, à la fois le recrutement des parents et celle des personnels salariés : la synergie est très souvent satisfaisante.

Il n'en reste pas moins que le poids de la masse salariale, qui peut aller jusqu'à près de 78 % des charges, est la source majeure de la fragilité du dispositif et de l'obligation dans laquelle sont les organismes financeurs de soutenir (sans possibilité de juguler) l'augmentation de ces dépenses.

Préconisations

1. admettre la spécificité des crèches parentales sans leur imposer un recrutement de professionnels excédant les contraintes du Code de la santé publique.
2. mettre à leur disposition, lié à l'administration, un service « ressource » permettant de les conseiller sur les options de recrutement et de formation qualifiante de leurs personnels.
3. rendre publiques les vacances de berceaux en crèche parentale lors des commissions d'attributions en Mairie d'arrondissement afin que le recrutement des parents soit moins endogène.
4. évaluer une masse salariale de référence susceptible d'être contractualisée avec les organismes financeurs.
5. verser une subvention dimensionnée de telle sorte que soient restituées aux crèches parentales toute la latitude et toute la responsabilité de leur politique de ressources humaines.

4. CHAPITRE 4 : LES SOURCES DE FINANCEMENT

Les mécanismes de financement sont de nature à fragiliser les crèches parentales en compromettant leur responsabilisation.

4.1. Les subventions de la CAF et de la Ville sont intriquées sans suivre la même logique

4.1.1. Le subventionnement de la CAF

Les subventions de la CAF sont encadrées par le niveau de la participation familiale et le prix de revient par heure.

a- Les crèches parentales, comme tous les établissements d'accueil de la petite enfance, bénéficient d'un financement par les caisses d'allocations familiales sur la base d'un **barème de calcul des participations familiales, définissant un taux d'effort** dégressif en fonction de la composition de la famille et appliqué aux revenus mensuels imposables avant abattements fiscaux.

Le niveau des revenus (plancher et plafond) est pris en considération et il faut également noter **une modulation du tarif si la famille a un enfant handicapé à charge**

. barème des participations familiales

pourcentage des ressources avant abattements fiscaux

TYPE D'ACCUEIL	1 ENFANT	2 ENFANTS	3 ENFANTS	4 ENFANTS ET PLUS
Accueil collectif	0,06 %	0,05 %	0,04 %	0,03 %
Accueil familial et parental	0,05 %	0,04 %	0,03 %	0,02 %

A titre technique, on peut préciser que la difficulté de compréhension pour l'application de ce barème faisait que la CAF de Paris calculait jusqu'en 2007 le plafond des ressources familiales *après* abattements fiscaux au lieu de prendre la référence des ressources *avant* abattements. De manière transitoire, certaines familles ont donc été pénalisées par l'application de cette explicitation. La CAF a accepté une compensation pour les établissements associatifs (par la Ville pour les établissements municipaux).

b- Les aides au fonctionnement versées par la CAF sont de deux types :

- la prestation de service unique (PSU) dont bénéficient tous les établissements,
- la prestation de service enfance et jeune (PSEJ) versée aux établissements qui ont passé un contrat spécifique pour développer des actions nouvelles.

Cette dernière prestation bénéficie à 20 crèches parentales (sur les 30 à Paris) pour l'ensemble des places agréées et 5 autres crèches pour une partie des places.

Même si cette prestation résulte d'un schéma de développement de 4 ans contractualisé le 28 mars 2007 entre la Ville et la CAF, les versements de la PSEJ font l'objet d'une convention spécifique entre chaque crèche parentale et la CAF.

- **La prestation de service unique (PSU) est conçue comme un complément des participations familiales** et son montant résulte de l'activité de l'établissement exprimée en nombre d'heures facturées et valorisé selon un taux correspondant à 66 % d'un prix de revient plafond.

Le prix plafond de l'heure facturée en crèche parentale est **fixé à 5,12 € par la CNAF** ce qui revient à fixer à un maximum de 3,38 € de l'heure le soutien de la CAF au titre de la PSU.

Le mode de calcul du prix plafond n'a pas été reconstitué et la CAF de Paris ne peut pas en restituer les modalités. La direction des familles et de la petite enfance n'est pas en situation de produire un chiffre expert en réponse.

Force est de constater que ce montant doit être pris comme une constante dans le raisonnement visant à analyser le mécanisme de financement des crèches parentales.

Les commentaires sur la contribution de la CAF permettent de clarifier néanmoins les notions encadrant l'analyse de l'activité d'une crèche parentale

En effet la notion de *places* demeure souvent une référence pour l'évaluation des coûts notamment pour la création d'un établissement, dans les discussions avec les financeurs.

Toutefois, **la notion de capacité d'accueil est beaucoup plus précise**, combinant le nombre de places et la période d'ouverture.

Ainsi, si les crèches parentales offrent 505 places il est plus explicite de dire si on veut les comparer avec d'autres modes de garde que l'amplitude horaire moyenne des crèches parentales (10 heures par jour) combinée avec le nombre moyen de jours d'ouverture (220 jours) correspond à une offre théorique annuelle de **1.111.000 heures de garde.**

Cette notion permet d'introduire celle de **l'heure d'accueil payée**, base de calcul de la prestation (PSU) de la CAF.

Cette notion correspond bien au fonctionnement des crèches parentales : les familles recrutées ne sont jamais plus nombreuses que les places pour lesquelles la crèche est agréée et chaque famille paye de manière forfaitaire la garde de l'enfant (même si il n'est pas présent pour des raisons conjoncturelles) d'autant que le calcul d'un prix de revient par heure d'accueil payée correspond à l'organisation de la crèche parentale qui est planifiée et engendre des coûts également planifiables.

- **L'autre prestation qu'est la PSEJ**, objet d'un contrat spécifique entre la CAF et la crèche comme on l'a vu précédemment peut être considérée comme une prestation de service majorée.

Elle s'appuie, comme la PSU, sur un prix de revient horaire constant et vient soutenir jusqu'à 55 % les dépenses de l'établissement (dépenses nettes après déduction des participations familiales et de la prestation de base de la CAF).

L'obligation de justifier d'un taux d'occupation réelle proche de la capacité théorique de l'établissement est clairement contractualisée et ce paramètre est maîtrisable par les parents gestionnaires.

L'audit a montré que la réflexion sur l'aptitude à **ajuster l'amplitude de l'ouverture de la crèche à la réalité des besoins des familles est un exercice indispensable** lors de la mise en place d'une nouvelle structure : la monographie sur la crèche « les 19^{ème} rugissants » en apporte une illustration tant l'ambition initiale d'une amplitude de 14h a entraîné des difficultés financières faute de participations familiales suffisantes pour couvrir les frais de fonctionnement.

L'ensemble des critères justifiant le versement des subventions de la CAF (modulation des ressources familiales, soutien calculé sur un prix de revient facturé, plafonnement du coût de revient, engagement sur l'utilisation maximale des heures d'ouverture) est de nature à rendre possible par les parents une évaluation assez fiable des ressources de la crèche.

Même, comme le fait observer la DFPE dans sa réponse au rapport provisoire, si le calcul de la PSEJ est affecté chaque année d'un coefficient de réduction, le soutien de la CAF correspond à une participation moyenne de plus de 55 % de toutes les ressources agrégées dont bénéficient les 30 crèches parentales ; cet organisme est donc un partenaire important pour ce mode de garde.

Montants des prestations de la CAF (en euros pour les 30 crèches)

	2006	2007	2008
PSU	2.281.690	2.371.870	2.464.081
PSEJ	1.075.000	1.041.219	1.024.852
Total	3.356.690	3.413.089	3.488.933

4.1.2. Le subventionnement de la Ville de Paris

Les subventions de la Ville s'inscrivent dans une logique de garantie de l'équilibre financier de l'association :

a- La direction des familles et de la petite enfance a signé avec chaque crèche parentale une convention pluriannuelle de fonctionnement arrivant à expiration à la fin de l'année 2009 pour la plupart.

Toutefois cette convention ne fixe que le principe du soutien de la Ville et ne fait que rappeler les termes du code général des collectivités territoriales concernant les subventions de cette nature.

Le montant des subventions n'est traité que par avenant annuel à la convention (la date d'inscription à l'ordre du jour du conseil de Paris du projet de délibération est très *variable*) sans que les termes du contrat soient plus explicites.

b- La part des subventions accordées par la Ville représente globalement environ le quart des ressources agrégées dont bénéficient les crèches parentales.

Participation de la Ville aux ressources agrégées (en euros)

	2006	2007	2008	Moyenne
Total des ressources	5.669.175	6.113.353	6.711.145	²
Part de la CAF	3.356.690	3.413.089	3.488.933	55,6 %
Part de la Ville	1.134.567	1.528.742	1.948.003	24,6 %

c- L'audit des crèches composant le groupe témoin a constamment montré le caractère inadéquat du processus aboutissant au calcul de la subvention (et *chronophage* autant pour les parents que pour le personnel administratif de la direction des familles et de la petite enfance).

L'actuelle organisation de la direction des familles et de la petite enfance contraint les présidents de crèche à soumettre un budget prévisionnel le 1^{er} novembre de l'année qui précède celle pour laquelle la subvention est demandée.

Cet exercice, répondant aux règles de la comptabilité publique est artificiel pour une association soumise à la comptabilité privée : à cette période de l'année le bilan n'est pas clos, le compte de résultat de l'année précédente non plus.

L'agent de la direction des familles et de la petite enfance opère une vérification, ligne à ligne, du budget prévisionnel et notamment des charges estimées. Ce budget, objet de modifications successives dans un processus itératif est finalement *arrêté par ce fonctionnaire* comme si la crèche était un service administratif.

Ce processus s'apparente à une mise sous tutelle des parents et est contraire à la liberté d'initiative des associations ; certaines « dépenses » touchant par exemple des initiatives pédagogiques étant « refusées » car trop onéreuses.

La DFPE dans sa réponse fait remarquer que « le bureau dispose de coûts moyens qui lui servent de référence pour examiner les budgets ».

Ces appréciations relèvent *d'une sorte de logique ménagère* puisqu'elles ne reposent sur aucun calcul du prix de revient théorique, ni aucune validation des coûts minimaux de fonctionnement, ce qui est confirmé par la DFPE qui dans sa réponse au rapport provisoire dit disposer des « coûts moyens ».

Le montant de la subvention de la Ville est **calculé pour équilibrer le budget** prévisionnel entre les charges fixées comme on vient de le voir et les produits évalués

² l'écart entre 100 % et (55,6 % + 24,6 %) représente les participations familiales

en fonction des barèmes de la CAF, le tout pondéré par la prise en compte d'éventuels déficits antérieurs qui peuvent apparaître au compte de résultat de l'année n-2.

L'audit a montré combien cette comptabilisation des résultats antérieurs est peu orthodoxe au regard des règles de la comptabilité privée : le cumul des résultats des exercices antérieurs figure au passif du bilan de l'association (fonds propres) et ne constitue pas un élément du budget prévisionnel élaboré en tenant compte des charges et des produits de l'année.

4.2. La tenue de la comptabilité n'est pas toujours rigoureuse, sans que la Ville s'en aperçoive

4.2.1. Le choix délicat d'un prestataire comptable extérieur

Une gestion consciencieuse n'est pas toujours le garant d'une parfaite tenue des pièces comptables.

Si la bonne connaissance de ses ressources et l'ajustement de ses dépenses est un acte de gestion que chaque association a bien en tête et qui est un des ressorts de l'organisation du Bureau et du choix du trésorier, la tenue de la comptabilité est une technique professionnelle à laquelle l'association (de droit privé) doit se soumettre.

L'audit a relevé que ces actes étaient très généralement externalisés, le trésorier se constituant en relais pour transmettre les pièces utiles mais il est fréquent que ce lien se fasse sans procédure écrite établie.

La fragilité de certaines crèches résulte de ce transfert de compétences sur un prestataire dont l'aptitude n'est pas toujours avérée ou qui omet de réclamer des pièces manquantes ou se dispense de conseiller son client sur les conséquences de ses choix ; les comptables se chargent généralement des fiches de paie, de l'enregistrement des dépenses, de la tenue des livres comptables, de la production du bilan, du compte de résultat et ses annexes.

Les auditeurs ont relevé des erreurs susceptibles de fausser la compréhension et la comparaison des années entre elles : ainsi les subventions sont parfois enregistrées sans tenir compte du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice, ce qui n'offre pas une image fidèle de l'association.

Le choix d'un bon comptable est indispensable et les crèches sont souvent dépourvues de conseil à cet égard.

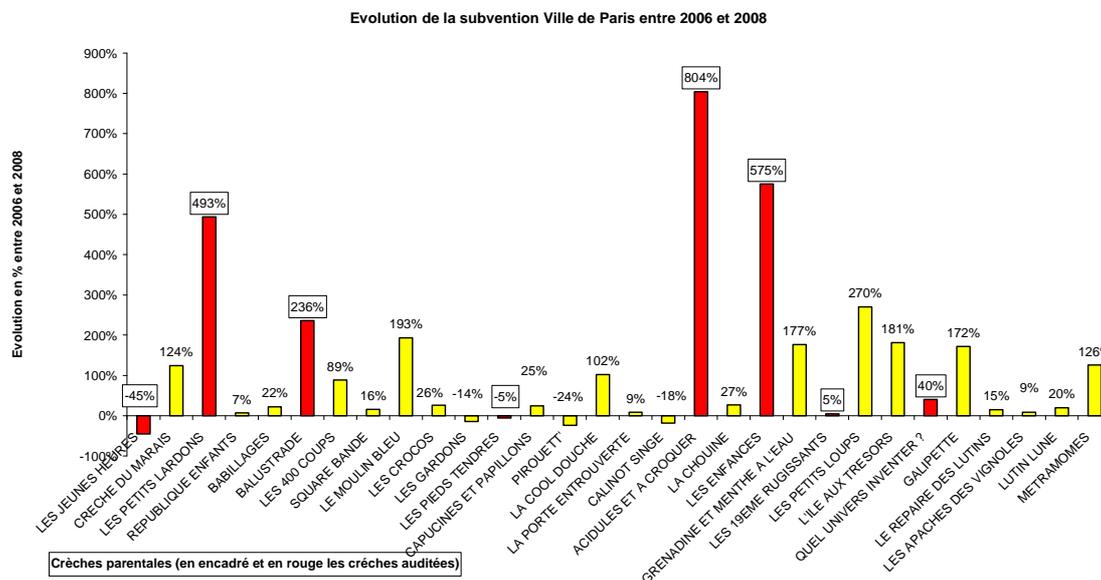
L'ACEPPRIF sur ce plan, a compris le manque et a structuré il y a deux ans un service de comptabilité auquel s'adresse près de la moitié des crèches parentales.

4.2.2. Le regard de l'administration n'est pas une véritable investigation

L'exigence, issue du code général des collectivités territoriales, de subordonner les subventions à la présentation des derniers comptes validés, **est sans effet sur la détection d'anomalies comptables**, faute de temps et de formation adéquate.

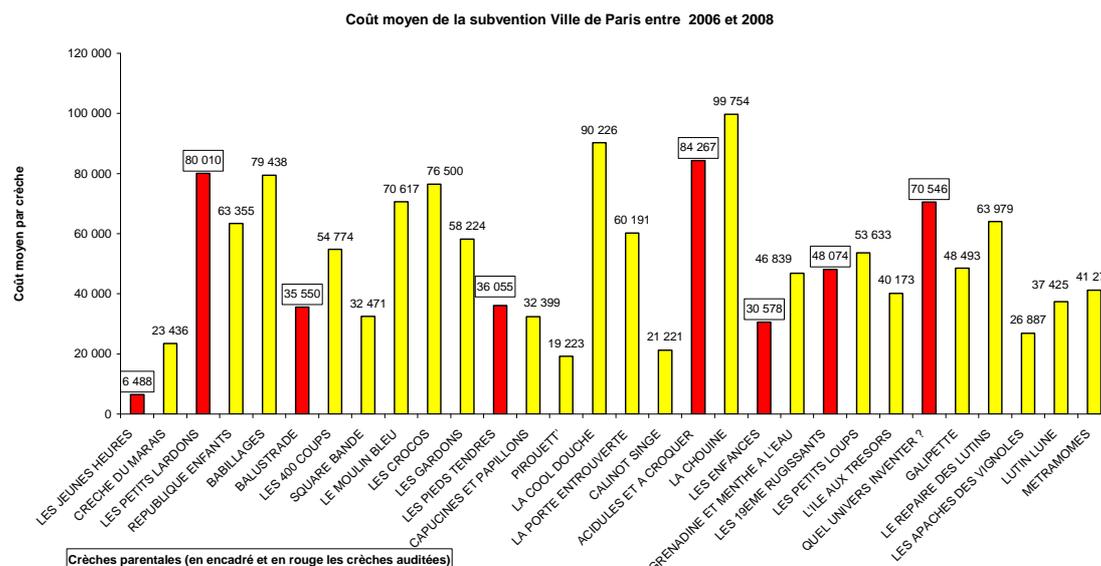
Ainsi, toutes les informations contenues dans les pièces comptables ne sont pas utilisées, certains indices de dérives figurant notamment dans les grands livres ([...] la phrase a été occultée conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs, par exemple) ne sont pas exploités car ces documents ne sont pas consultés.

La masse financière globale du soutien de la Ville montre des inégalités de traitement entre les associations comme l'indique le graphique suivant.



Les inégalités dans le soutien ne s'expliquent pas par une fragilité des crèches : par exemple, l'augmentation de 40 % sur 3 ans de la dotation versée à la crèche « quel univers inventer » n'est pas due à une fragilité réelle compensée, mais au résultat d'une présentation habile des comptes par la gestionnaire de la crèche, comme le montre la monographie.

La préoccupation de la direction des familles et de la petite enfance d'ajuster au mieux sa participation pour équilibrer les comptes de chaque crèche, regardée de manière individuelle, est constante et explique les fortes variations des dotations.



Cette méthode ne participe pas à la responsabilisation des parents gestionnaires mais à leur démobilisation, faute que l'administration soit en mesure de leur opposer un cadre structurel référent, validant l'organisation de leur structure et de son mode de gestion, à partir duquel les choix seraient libres.

Le tableau des subventions accordées montre que **l'effort de la ville est sans maîtrise possible**, les montants accordés venant toujours en compensation de résultats comptables reconstitués à l'estime.

nom	arrt	capacité	sub ville06	sub ville 07	sub ville 08	evolution
LES JEUNES HEURES	3	8	6 356.	9 590	3 518.	45%
CRECHE DU MARAIS	4	12	16 578	16 653	37 078	124%
LES PETITS LARDONS	10	24	24 392	70 884	144 753	493%
REPUBLIQUE ENFANTS	10	16	65 393	70 000	69 673	7%
BABILLAGES	11	16	70 559	81 994	85 762	22%
BALUSTRADE	11	25	16 532	34 514	55 605	236%
LES 400 COUPS	11	15	25 726	89 962	48 634	89%
SQUARE BANDE	11	12	31 409	29 719	36 285	16%
LE MOULIN BLEU	12	15	34 814	75 094	101 944	193%
LES CROCOS	12	16	72 039	66 527	90 935	26%
LES GARDONS	12	12	63 919	56 102	54 651	-14%
LES PIEDS TENDRES	12	18	36 701	36 641	34 824	-5%
CAPUCINES ET PAPILLONS	13	18	29 642	30 510	37 044	25%
PIROUETT'	13	16	31 310	2 474	23 885	-24%
LA COOL DOUCHE	14	26	60 354	88 420	121 903	102%
LA PORTE ENTROUVERTE	14	16	57 355	60 683	62 535	9%
CALINOT SINGE	15	12	24 065	19 947	19 650	-18%
ACIDULES ET A CROQUER	18	16	13 702	115 215	123 885	804%
LA CHOUINE	18	22	100 180	72 167	126 915	27%
LES ENFANCES	18	19	9 750	16 126	65 858	575%
GRENADINE ET MENTHE A L'EAU	19	13	23 742	51 035	65 739	177%

LES 19EME RUGISSANTS	19	19	52 817	36 127	55 279	5%
LES PETITS LOUPS	19	20	22 292	56 180	82 428	270%
L'ILE AUX TRESORS	19	13	22 909	33 300	64 310	181%
QUEL UNIVERIS INVENTER ?	19	23	57 078	74 831	79 730	40%
GALIPETTE	20	18	23 446	58 166	63 868	172%
LE REPAIRE DES LUTINS	20	20	58 158	66 856	66 923	15%
LES APACHES DES VIGNOLES	20	15	26 602	25 187	28 871	9%
LUTIN LUNE	20	16	30 726	44 824	36 725	20%
METRAMOMES	20	14	26 021	39 014	58 793	126%
total		505	1134567	1 528 742	1 948 003	72%

La trésorerie des crèches parentales souffre des longs délais préalables au vote du Conseil de Paris.

Le montant de la subvention, on l'a vu, est déterminé par la direction des familles et de la petite enfance dès le 1^{er} novembre de l'année n-1 puisqu'il vient équilibrer le budget « prévisionnel » proposé par le président de la crèche parentale et ce montant est rarement modifié par l'analyse des derniers comptes clos, reçus dans le courant du premier semestre de l'année concernée par la subvention.

Le projet de délibération, qui présente au vote des conseillers de Paris l'avenant à la convention triennale par lequel le montant de la subvention de fonctionnement est fixé, suit le circuit d'instruction prévu par l'organisation administrative et politique mise en place par la municipalité.

Force est de constater que l'analyse du bureau centralisé des subventions (dit BSA) de la DDATC et son avis sur la santé financière de la crèche ne sont jamais pris en compte par la direction des familles et de la petite enfance, qui passe régulièrement outre les avis réservés ou très réservés, contrairement à ce qu'elle affirme dans sa réponse au rapport provisoire.

La question de la pertinence de ce processus d'instruction peut être posée ne serait-ce que sous l'angle des délais accumulés résultant d'un feuilleté non exploité de documents successifs³.

Les modalités de versement de la subvention qui prévoient un acompte au cours du premier semestre égal à 70 % du montant alloué l'année précédente n'est pas toujours de nature à correspondre aux besoins compte tenu du caractère très fluctuant du calcul des subventions comme le montre le tableau précédent.

³ voir le rapport en cours sur le circuit des subventions de la Ville

Une forte diminution comme le montre la monographie « » peut entraîner l'association dans une situation de faillite.

Il est souhaitable que le soutien de la Ville puisse se fonder sur des critères structurels contractualisés qui permettraient aux parents de connaître de manière fiable les ressources dont ils peuvent disposer.

Conclusion

Les sources de financement dont disposent les crèches parentales ne sont pas différentes de celles dont bénéficient les autres modes de garde ; les parents peuvent bien anticiper une partie de leurs ressources du fait que le calcul des participations familiales repose sur le revenu des familles et que les ressources émanant de la CAF sont largement tributaires des heures d'activité de la crèche.

En revanche, le soutien de la ville qui repose sur une vérification de l'équilibre comptable est moins compatible avec leur responsabilité.

Préconisations

1. concevoir un mode de soutien aux crèches parentales qui relève plus du conseil pour la prestation que du contrôle ; **l'administration, insuffisamment formée à la comptabilité privée, n'est pas organisée pour détecter les dérives observées dans certaines crèches auditées.**
2. **bâtir un cadre de référence** permettant aux parents de comprendre ce que la Ville de Paris estime devoir soutenir dans ce mode d'accueil spécifique dont le coût de revient est structurellement moindre que les autres modes de garde.
3. s'appuyer sur **des critères objectifs** complétant ceux reposant sur l'activité de la crèche déjà mis en place par la CAF.
4. **restituer aux parents la responsabilité de leurs choix** en définissant clairement les éléments du contrat avec la Ville dès la prochaine convention.

5. CHAPITRE 5 : LES RELATIONS EXTERIEURES

5.1. Les relations contractuelles avec la CAF, financeur majoritaire

Dans le chapitre précédent, on a vu que la caisse d'allocations familiales articule son soutien sur des critères liés à la situation familiale, ce qui permet une anticipation assez juste des ressources émanant des participations des parents au regard du barème national qui s'impose à tous.

Par ailleurs, la subvention, désormais dénommée PSU, directement versée à l'association repose explicitement sur l'activité de la crèche, c'est-à-dire sur le nombre d'heures payées : c'est une référence objective pour les parents du fait de la forfaitisation de ces heures qui ne subissent pas les aléas des absences ponctuelles (ce qui est moins vrai dans le cas d'un départ en cours d'année d'une famille, le recrutement d'une nouvelle famille pouvant prendre plusieurs semaines et faire brutalement baisser le taux d'activité).

Le soutien de la CAF par le versement de la PSEJ fait l'objet d'une convention particulière avec la crèche dans le cadre d'actions spécifiques de développement de mode de garde.

On a vu également que la CAF participe sur ses fonds propres au financement de travaux pour la création, l'aménagement et l'amélioration des établissements.

La contribution de la CAF fait d'elle le soutien financier majoritaire des crèches parentales et l'audit a constamment relevé la bonne connaissance qu'ont les parents des rouages de cette structure.

Le contrôle opéré sur les pièces justificatives est assez prenant pour les parents mais en revanche, ils peuvent trouver à la CAF, en cas de difficulté, des interlocuteurs pour les aider : il a été relevé des aides ponctuelles et exceptionnelles au fonctionnement (voir les monographies « » et « ») rendues possibles par la structure du budget dont dispose la CAF, libre d'utiliser ses fonds propres.

La CAF est un organisme susceptible d'être le pivot d'une action de développement des crèches parentales.

5.2. Une certaine ambiguïté avec la direction des familles et de la petite enfance

La direction des familles et de la petite enfance comptabilise dans les places de crèches mises à disposition des Parisiens les places en crèche parentale et **développe en conséquence à leur égard la même attitude de contrôle et même de tutelle qu'à l'égard des autres modes de garde.**

Il est frappant que la dimension particulière de co-gestion parentale ne soit pas prise en compte et qu'aucun critère structurel de soutien de cette activité n'ait été mis en place.

L'audit a montré que les contrôles opérés sur les comptes ne garantissaient en rien la bonne gestion des crèches parentales.

Les dotations accordées suivent par une sorte de mécanisme arithmétique une logique de subvention d'équilibre.

Le calcul de la subvention résultant d'une comparaison entre la masse des charges supposées et des ressources estimées prises dans des exercices différents ne garantit une distribution ni rationnelle ni équitable de l'effort financier de la Ville.

Par ailleurs, même si les relations entre les personnes (chargées de secteur et présidents de crèches) restent urbaines, la nature financière du soutien de la ville fait qu'elles ne relèvent pas du conseil et les parents interrogés ont souvent fait état de leur étonnement devant le manque de disponibilité des interlocuteurs de la direction des familles et de la petite enfance.

La position du service de la PMI doit par ailleurs être redéfinie et recentrée sur des conseils sanitaires relevant de sa compétence d'autant, comme le fait remarquer la DFPE dans sa réponse au rapport provisoire, que les services de la Ville comme du Département sont confrontés à une difficulté structurelle de recrutement de médecins.

Le code de la santé publique prévoyant explicitement que des crèches de moins de 20 berceaux peuvent avoir recours à des médecins de PMI (alors que toutes les crèches parentales sont priées de se tourner vers un médecin de ville) il y a là une orientation qui mettrait les crèches parentales dans un rapport rassurant pour la Ville.

Les crèches parentales ne peuvent être soutenues efficacement sans une modification du lien avec la direction des familles et de la petite enfance.

5.3. Le positionnement de l'association ACEPPRIF

Le besoin exprimé par tous les parents volontaires d'un soutien logistique et d'un lieu de partage des expériences explique le positionnement central de l'ACEPPRIF dans le paysage de la petite enfance.

La conviction militante de ce collectif peut être saluée. Son rôle historique de formateur lui donne sa légitimité : les liens entre ce collectif et certains fondateurs et gestionnaires de crèches parentales ont été commentés dans les monographies (« quel univers inventer » par exemple).

On remarque aussi qu'un des fondateurs est le commissaire aux comptes souvent choisi par les crèches parentales.

L'ACEPPRIF a suivi avec un fort intérêt le déroulement de l'audit et les rapporteurs savent que, au moins une réponse aux rapports provisoires a fait l'objet de réflexions collectives.

Les parents responsables de crèches parentales ont besoin de conseils mais il est important qu'ils puissent s'orienter vers une offre qui ne soit pas un monopole.

Conclusion

La spécificité des crèches parentales fait que ce mode d'accueil doit être analysé comme une structure de partenariat dont la logique n'est pas actuellement celle de l'organisation de la direction des familles et de la petite enfance.

Si l'attente de la collectivité est de conforter et développer ce mode de garde il faut changer d'optique et passer du contrôle à la contractualisation sur objectifs.

Préconisations

1. prévoir à la direction des familles et de la petite enfance une équipe de soutien aux parents gestionnaires de crèches, qui pourrait s'appuyer sur la PMI.
2. s'appuyer sur **une externalisation de l'analyse comptable des dossiers**.
3. adopter des critères objectifs de subvention d'une logique différente de celle développée par la CAF.
4. envisager de financer des dépenses qui peuvent être forfaitisées mettant ainsi les crèches parentales dans un rapport objectif avec la Ville.
5. **calculer un vrai prix de revient** avant d'inciter au développement de ce mode de garde.

6. CHAPITRE 6 : CONCLUSION

Le soutien de la Ville passe par une forfaitisation et une globalisation de la subvention de fonctionnement et la mise en place d'un service de soutien dédié au développement de ce mode d'accueil.

6.1. La nécessité d'une subvention forfaitaire globalisée

Une **forfaitisation globalisée de la subvention** permettrait de développer avec les crèches parentales un rapport de partenaires ce que ne permettrait pas la **forfaitisation des charges** vers laquelle dit s'orienter la DFPE dans sa réponse au rapport provisoire. Encore une fois, forfaitiser les charges revient à brider l'autonomie des crèches parentales en figeant la structure de leur budget et notamment leur outil pédagogique.

6.1.1. Une masse budgétaire répartie inégalement

La masse budgétaire consacrée au soutien des crèches parentales est répartie de manière inéquitable.

Les éléments relevés et commentés dans les chapitres précédents montrent que la subvention de la Ville ne prend pas en compte les déséquilibres de structure et répartit de manière inéquitable la masse financière entre les trente crèches (chapitre 4).

La manière de faire, qui préside à l'octroi de ces subventions si disproportionnées, oblige le personnel de la direction des familles et de la petite enfance à déployer une procédure lourde d'examen de pièces budgétaires et comptables qui équivaut à faire porter sur les associations un contrôle de tutelle peu compatible avec le bénévolat actif des parents et leur liberté de choix.

Ces constatations, s'ajoutant au risque juridique que la qualification de la subvention soit identifiée par le contrôle de légalité, amènent à proposer que la **Ville adopte vis-à-vis des crèches parentales un mode de soutien forfaitaire** qui épargnerait aux services surchargés un contrôle comptable sans efficacité réelle et redonneraient aux parents toute latitude dans leurs orientations.

6.1.2. Les critères de calcul d'une subvention forfaitaire

Certaines charges sont indépendantes du recrutement des familles et du choix pédagogique.

Le soutien de la CAF dépend de la politique de recrutement des parents par le biais du niveau des participations familiales et des choix pédagogiques caractérisant l'activité de la crèche sous l'angle du nombre d'heures d'activités payées. L'audit a montré que **la modulation de ces aides est claire et soutient les crèches parentales pour plus de la moitié de leurs ressources.**

Il est proposé que la Ville pour sa part d'aide qui correspond à environ un quart des ressources oriente ses subventions **en soutenant de manière forfaitaire les éléments**

de structure des crèches qui apparaissent de manière obligatoire (loyer, masse salariale, dépenses d'alimentation).

Ces éléments doivent être compris comme des **paramètres** concourant au calcul de la subvention globale.

Les coûts supplémentaires résultant des choix délibérés chaque crèche pourra être couverte par les ressources précitées **permettant ainsi à la Ville de se dispenser d'avoir à juger ces choix (chapitre 1)**.

Le présent rapport a montré que **les fragilités des crèches parentales reposent sur les dépenses élevées et difficiles à juguler que sont le loyer (chapitre 2) la masse salariale (chapitre 3)**.

Il est proposé de reprendre les préconisations dans ces domaines visant à déterminer un cadre de référence commun aux crèches parentales et de l'assortir d'un montant forfaitaire de subvention.

De manière complémentaire, les coûts réellement observés de ce que dépense l'échantillon témoin des 8 crèches a fait apparaître un **montant à forte dispersion pour les dépenses d'alimentation** : il paraît important de **s'assurer que tous les enfants bénéficient sur ce plan d'un traitement identique** et un montant forfaitaire est proposé (**chapitre 4**).

Enfin, il a été souligné (**chapitre 5**) dans quelle solitude se trouvent les parents quant à la gestion comptable de leur association : donner à chaque crèche **les moyens de rémunérer la prestation d'un comptable professionnel** est une proposition qui va dans le sens d'un vrai soutien logistique de la ville.

6.1.3. La simulation de calcul de la subvention globalisée

Ces quatre paramètres ont fait l'objet d'un exercice d'évaluation forfaitaire à partir des constatations de l'audit.

1- Le chapitre 2 a montré que le confort des crèches n'est pas corrélé aux mètres carrés dont disposent les enfants, aucune norme n'existant de surcroît en la matière.

L'échantillon-témoin des huit crèches auditées montre une dispersion entre 4 m² et 10 m² par enfant ; la moyenne de 6 m² par enfant est proposée comme paramètre.

Dans ce même chapitre 2, en référence au prix moyen du loyer, il est proposé que la Ville contribue par un forfait de 100 € le m² les crèches parentales ce qui permet de proposer **un soutien forfaitaire pour le loyer de 600 € par enfant**.

2- La masse salariale qu'il est proposé de subventionner correspond au **salaire moyen charges comprises d'un directeur d'établissement, seul recrutement réglementairement obligatoire soit 37 120 €.**

Il va de soi que des modulations de ce paramètre peuvent être introduites, par exemple en soutenant, de surcroît, la masse salariale d'un emploi d'auxiliaire dont le besoin existera dans toutes les crèches (ce qui peut être évalué à un poids global annuel de 29 000 € par crèche).

3- Les **dépenses d'alimentation** varient de 407 € par enfant (cuisine faite sur place) à 870 € (produits bio) : la proposition d'un **forfait de 670 € par enfant** correspond à la moyenne des coûts observés.

4- Le coût moyen d'une prestation correcte de comptabilité, recueilli auprès d'organismes professionnels, peut être évalué à 4 000 € par an.

La mission a souhaité mettre à l'épreuve ses propositions de forfait et il apparaît que cette approche de soutien structurel est une nouvelle répartition de la masse budgétaire des subventions sans que l'effort collectif en soit alourdi.

On constatera que le total de l'effort ainsi réparti est de **1 873 150 000 €**

Si ce montant est supérieur à la moyenne observée (1 537 104 €) des subventions versées sur 3 ans par la Ville aux crèches parentales il est néanmoins moindre que la masse (1 948 003 €) que la Ville a consacré en 2008 aux crèches parentales. **La forfaitisation permet à la collectivité de réguler l'effort de soutien.**

Ces propositions de l'Inspection générale ont été calculées et font l'objet du tableau en page suivante. **Elles montrent la possibilité d'une base de forfaitisation correspondant au soutien que la Ville peut apporter sur les postes indispensables à la structure des crèches parentales et qui, mal évalués, peuvent être source de fragilité.**

Mais quel que soit le positionnement du curseur, **l'Inspection générale recommande vivement que le dimensionnement de l'aide forfaitaire** au fonctionnement des crèches parentales **ne remette pas en cause le principe** qui sous-tend cette proposition et qui est **de traiter de manière équivalente chaque association de parents, les laissant libres de leur projet pédagogique et de l'estimation de leur viabilité.**

Proposition de subvention forfaitaire															
Nom	Arr.	Capacité	Subventions Ville de Paris réellement versées entre 2006 et 2008					Subventions calculées en fonction de critères structurels						variation subv ville moyenne	Variation subv° VP 2008/subv° théorique
			Subvention ville 06	Subvention ville 07	Subvention ville 08	Moyenne	Evolution	Participation au loyer (capacité x 600€)	compta	Masse salariale (en €)	Alimentation (en €)	Total subvention théorique (en €)			
LES JEUNES HEURES	3	8	6 356	9 590	3 518	6 488	-45%	4 800	4 000	37 120	5 360	51 280,00	44792	#VALEUR!	
CRECHE DU MARAIS	4	12	16 578	16 653	37 078	23 436	124%	7 200	4 000	37 120	8 040	56 360,00	32924	19282	
LES PETITS LARDONS	10	24	24 392	70 884	144 753	80 010	493%	14 400	4 000	37 120	16 080	71 600,00	-8410	-73153	
REPUBLIQUE ENFANTS	10	16	65 393	70 000	69 673	68 355	7%	9 600	4 000	37 120	10 720	61 440,00	-6915	-8233	
BABILLAGES	11	16	70 559	81 994	85 762	79 438	22%	9 600	4 000	37 120	10 720	61 440,00	-17998	-24322	
BALUSTRADE	11	25	16 532	34 514	55 605	35 550	236%	15 000	4 000	37 120	16 750	72 870,00	37320	17265	
LES 400 COUPS	11	15	25 726	89 962	48 634	54 774	89%	9 000	4 000	37 120	10 050	60 170,00	5396	11536	
SQUARE BANDE	11	12	31 409	29 719	36 285	32 471	16%	7 200	4 000	37 120	8 040	56 360,00	23889	20075	
LE MOULIN BLEU	12	15	34 814	75 094	101 944	70 617	193%	9 000	4 000	37 120	10 050	60 170,00	-10447	-41774	
LES CROCOS	12	16	72 039	66 527	90 935	76 500	26%	9 600	4 000	37 120	10 720	61 440,00	-15060	-29495	
LES GARDONS	12	12	63 919	56 102	54 651	58 224	-14%	7 200	4 000	37 120	8 040	56 360,00	-1864	1709	
LES PIEDS TENDRES	12	18	36 701	36 641	34 824	36 055	-5%	10 800	4 000	37 120	12 060	63 980,00	27925	29156	
CAPUCINES ET PAPILLONS	13	18	29 642	30 510	37 044	32 399	25%	10 800	4 000	37 120	12 060	63 980,00	31581	26936	
PIROUETT'	13	16	31 310	2 474	23 885	19 223	-24%	9 600	4 000	37 120	10 720	61 440,00	42217	37555	
LA COOL DOUCHE	14	26	60 354	88 420	121 903	90 226	102%	15 600	4 000	37 120	17 420	74 140,00	-16086	-47763	
LA PORTE ENTROUVERTE	14	16	57 355	60 683	62 535	60 191	9%	9 600	4 000	37 120	10 720	61 440,00	1249	-1095	
CALINOT SINGE	15	12	24 065	19 947	19 650	21 221	-18%	7 200	4 000	37 120	8 040	56 360,00	35134	36710	
ACIDULES ET A CROQUER	18	16	13 702	115 215	123 885	84 267	804%	9 600	4 000	37 120	10 720	61 440,00	-22827	-62445	
LA CHOUINE	18	22	100 180	72 167	126 915	99 754	27%	13 200	4 000	37 120	14 740	69 060,00	-30694	-57855	
LES ENFANCES	18	19	9 750	16 126	65 858	30 578	575%	11 400	4 000	37 120	12 730	65 250,00	34672	-608	
GRENADINE ET MENTHE A L'EAU	19	13	23 742	51 035	65 739	46 839	177%	7 800	4 000	37 120	8 710	57 630,00	10791	-8109	
LES 19EME RUGISSANTS	19	19	52 817	36 127	55 279	48 074	5%	11 400	4 000	37 120	12 730	65 250,00	17176	9971	
LES PETITS LOUPS	19	20	22 292	56 180	82 428	53 633	270%	12 000	4 000	37 120	13 400	66 520,00	12887	-15908	
L'ILE AUX TRESORS	19	13	22 909	33 300	64 310	40 173	181%	7 800	4 000	37 120	8 710	57 630,00	17457	-6680	
QUEL UNIVERS INVENTER ?	19	23	57 078	74 831	79 730	70 546	40%	13 800	4 000	37 120	15 410	70 330,00	-216	-9400	
GALIPETTE	20	18	23 446	58 166	63 868	48 493	172%	10 800	4 000	37 120	12 060	63 980,00	15487	112	
LE REPAIRE DES LUTINS	20	20	58 158	66 856	66 923	63 979	15%	12 000	4 000	37 120	13 400	66 520,00	2541	-403	
LES APACHES DES VIGNOLES	20	15	26 602	25 187	28 871	26 887	9%	7 200	4 000	37 120	10 050	58 370,00	31483	29499	
LUTIN LUNE	20	16	30 726	44 824	36 725	37 425	20%	9 600	4 000	37 120	10 720	61 440,00	24015	24715	
METRAMOMES	20	14	26 021	39 014	58 793	41 276	126%	8 400	4 000	37 120	9 380	58 900,00	19886	107	
Totaux		505	1134567	1 528 742	1 948 003	1 537 104	72%	301 200	120 000	1 113 600	338 350	1 873 150,00	344408	-74853	

budgets globaux 2006 2007 2008 des subventions aux crèches parentales

budget global des subventions forfaitaires

crèches dont la subvention réelle dépasse le forfait

6.2. La nécessité d'un service de soutien

La conception d'un service de soutien dédié aux crèches parentales serait utile

6.2.1. Un guichet unique pour les usagers

Actuellement fondus dans les lourdes attributions de la direction des familles et de la petite enfance, les dossiers des crèches parentales ne sont ni suivis ni soutenus à la satisfaction des deux parties.

Il n'est pas proposé que ce mode d'accueil soit dissocié de la direction chargée de la petite enfance mais que sa spécificité soit comprise et **les dispositifs présidant à son financement allégés par une réelle contractualisation soutenant les éléments de structure.**

Le besoin souvent manifesté par les parents de rencontrer un interlocuteur référent pour recueillir des conseils en matière d'organisation, de montage juridique, de recrutement et de formation de personnel, de locaux et de travaux permet de suggérer **la mise en place d'un guichet unique d'un nombre réduit d'agents**, aptes au dialogue, qui seraient chargés de l'élaboration des éléments du contrat d'objectifs liant les parents et la collectivité et serait le correspondant de la CAF pour ce mode de garde.

6.2.2. Un soutien extérieur de l'analyse des éléments comptables pour la Direction

L'administration ne peut rester sans recours dans les échanges avec les associations qui utilisent les fonds publics mais le présent audit a constaté le caractère peu sûr de l'analyse des pièces comptables en l'état de la formation des agents.

Le rapprochement entre la logique de la comptabilité publique et le plan comptable rend utile **l'élaboration d'un cadre de référence et d'un document de transcription fiable** et non plus de tableaux « retravaillés » comme il a été observé.

Par ailleurs, un vrai soutien de la Ville (et son intérêt) réside dans **une bonne connaissance de l'exécution de l'année en cours (dite année N) et la mesure des écarts éventuels**, connaissance exclue dans l'état actuel de l'organisation.

Ces tâches sont classiquement proposées par des cabinets d'audit ou d'expertise comptable.

Le montant brut de ces prestations (évaluations issues du secteur de l'expertise comptable) ne dépasserait pas 36 heures d'un senior pour l'élaboration du document comparatif (environ 11 000 €).

Le suivi de l'exécution et la mesure des écarts demanderaient environ 3 heures par crèche et par trimestre. Cette prestation peut être faite par un cadre de niveau intermédiaire pour un coût en année courante de 51 000 €.

Une prestation de cette nature permettrait à la direction des familles et de la petite enfance qui s'y appuierait d'abandonner le contrôle ingrat auquel elle consacre actuellement un temps disproportionné aux résultats et **de s'inscrire dans une attitude de soutien argumenté, seule attitude compatible avec l'esprit de co-gestion qui caractérise les crèches parentales.**

6.2.3. Un mode de garde à encourager

La création de crèches parentales à Paris est le fruit d'initiatives individuelles.

Ce sont des structures légères dont, actuellement, le prix global moyen de fonctionnement tel qu'il a été observé par la mission est d'environ 12 217 € la place annuelle (tableau en annexe) en s'appuyant sur les ressources agrégées de la CAF, des familles et de la Ville selon une participation définie au chapitre précédent.

Le mode de fonctionnement des crèches parentales, ouvertes en moyenne 220 jours par an pour une amplitude horaire de 10 heures en fait actuellement un mode d'accueil d'un prix de revient de 5,53 € de l'heure (12 217 €/220jours/10heures).

Les écarts importants autour de la moyenne de 12 217 € par place, allant de 8 000 € à 16 466 € tiennent à *la manière* dont chaque crèche use de la possibilité de s'appuyer sur une *structure* non codifiée, aspects maintes fois évoqués au cours de l'audit (masse salariale, loyer, politique alimentaire, projet pédagogique, déficit accidentel).

Dans ce contexte, la logique actuelle de subventionnement des crèches parentales a correspondu sur 3 ans à un soutien moyen de 3 043 € par place sans que cet effort puisse se stabiliser : pour la seule année 2008, l'effort a été de 3 857 € par place.

Dans le schéma forfaitaire proposé, illustré par le tableau « proposition de subvention forfaitaire », **l'effort de la Ville se stabiliserait autour de 3 700 € la place⁴, soit 1,69 € de l'heure selon l'amplitude actuellement offerte par les crèches parentales.**

L'audit a montré que les risques de fragilités sont identifiables et que des solutions peuvent être portées par la collectivité si telle est la volonté générale.

Tous les arrondissements ne sont pas pourvus de crèches parentales, aucune crèche n'a été créée depuis 2006.

L'action conjointe de la CAF et de la Ville doit faire **l'objet d'une stratégie de développement** : l'utopie serait restaurée et l'engagement citoyen encouragé.

6.3. Liste des propositions

1. Passer avec les associations gérant les crèches parentales une convention d'objectifs fondée sur des données structurelles et non uniquement comptables : projet pédagogique, encadrement salarié, nature des locaux, organisation comptable.
2. Définir une structure de référence avec un effectif de professionnels salariés conforme au code de la santé publique.
3. Soutenir par une aide au loyer l'installation des crèches parentales.
4. Donner les moyens aux crèches de recourir à une prestation comptable extérieure.

⁴ 1 873 150 € / 505 places

5. Opter pour une subvention globale négociée s'appuyant sur les dépenses qui peuvent être forfaitisées : masse salariale, aide au loyer, alimentation, prestation comptable.
6. Adjoindre à la direction des familles et de la petite enfance un prestataire extérieur chargé de l'analyse de toutes les pièces comptables émanant des associations.
7. Mettre en place un service ressource, guichet unique, au sein de la direction des familles et de la petite enfance pour conseiller les parents et permettre une stratégie de développement des crèches parentales.

Personnes rencontrées

Christophe Najdovski, adjoint au Maire de Paris

....., conseillère au Cabinet du Maire de Paris

Direction des familles et de la petite enfance

- , directeur adjoint à la direction des familles et de la petite enfance,
- , sous-directrice à la direction des familles et de la petite enfance,
- , chef du bureau des actions associatives à la direction des familles et de la petite enfance
- , Chef de section
- , conseillère technique des coordonnatrices
- , chargée de secteur
- , chargée de secteur
- , attachée d'administration
- , contrôleur de gestion

- , médecin-chef de PMI
- , médecin chargée des modes d'accueil de la petite enfance
- , médecin responsable du 12^{ème} arrondissement

Autres directions de la Ville

- , chef du bureau des subventions aux associations et, rédacteur à la DDATC

Autres administrations

- , adjoint au chef du bureau Enfance et Famille à la Direction générale de l'action sociale, Ministère des affaires sociales

- , architecte de sécurité divisionnaire à la Préfecture de police, membre de la commission centrale de sécurité, expert près de la Cour d'appel

- , directrice adjointe de l'action sociale, ... , responsable d'Unité à la CAF de Paris

Autres interlocuteurs

- , coordinatrice, , trésorière, , membre fondateur et membre d'honneur de l'ACEPP, , responsable du relais-gestion association enfants parents professionnels de la région Ile de France (ACEPPRIF)

, président de la compagnie nationale des experts comptables judiciaires, expert agréé près de la cour de cassation

Crèches parentales

Balustrade (11^{ème} arrondissement)

M. , président
Mme ... , trésorière
Mme ... , responsable de la fonction subventions
Mme , éducatrice jeunes enfants

Les pieds tendres (12^{ème} arrondissement)

Mme ... , présidente
Mme . , trésorière
Mme .. , responsable de la commission ressources humaines
Mme . , responsable technique
Mme , adjointe

19^{ème} rugissants (19^{ème} arrondissement)

M. .. , ex président
Mme .. , présidente
Mme . , secrétaire
M. .. , trésorier
Mme , directrice

Les enfancees (18^{ème} arrondissement)

M. . , président
Mme . , vice présidente
Mme .. , trésorière
M. . , trésorier
M. .. , trésorier
Mme .. , directrice

Quel univers inventer (19^{ème} arrondissement)

Mme .. , présidente
M. . , Directeur
Mme .. , gestionnaire extérieure
Mme. , trésorière,
Mme .. , responsable technique éducatrice de jeunes enfants

Les petits lardons (10^{ème} arrondissement)

M .. , président
Mme , vice présidente
Mme , responsable technique

Acidulés et à croquer (18^{ème} arrondissement)

M ., président

Mme , trésorière

Mme , éducatrice de jeunes enfants, responsable technique

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Rapport provisoire envoyé à la DFPE le 28 juin 2009
Réponse de la DFPE reçue le 18 septembre 2009

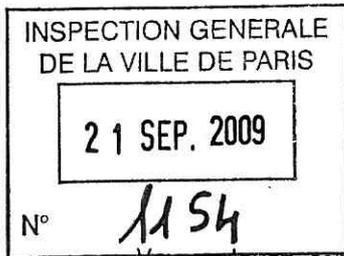
Bureau des Partenariats

N/Ref : 2009/07381
V/ Ref : Note du 23 juin 2009

Note à l'attention de

Madame
Générale, Directrice Générale de l'Inspection**Objet :** Remarques sur le rapport provisoire de synthèse relatif à l'audit des 30 associations gestionnaires de crèches parentales

Paris, le : 18 septembre 2009



Vous m'avez communiqué, pour avis, le rapport provisoire de synthèse relatif à l'audit sur les crèches à gestion parentale.

La DFPE rejoint l'Inspection Générale sur la nécessité de se diriger vers une forfaitisation.

1) Cette orientation a été prise à la suite de l'audit effectué par le cabinet conseil, auquel la DFPE a fait appel dans la perspective du reconventionnement, au 1^{er} janvier 2010, de l'ensemble des associations (130) gérant des établissements d'accueil de la petite enfance (230). L'étude, menée essentiellement sur le volet financier, conduit à des préconisations que le secrétariat général a retenues, en lien avec la direction des finances. Toutefois, ses recommandations ne recouvrent pas totalement celles du rapport de l'Inspection Générale. Ainsi, les loyers sont exclus du forfait, car il s'agit d'une donnée qui varie considérablement selon la localisation, la qualité et la date de l'implantation. Par ailleurs, la forfaitisation du loyer mettrait en difficulté financière nombre de structures pour lesquelles la charge locative est un poste de dépense important de leur budget.

1bis) Le principe retenu est celui d'une forfaitisation des charges (et non de la subvention) ; il s'appliquera à l'ensemble des associations, réparties en 3 catégories : celles gérant plus de 100 places, celles en gérant moins de 100, et les crèches à gestion parentale. Les montants forfaitisés seront adaptés à chaque catégorie d'association, et d'établissement.

1ter) La forfaitisation est un objectif qui ne peut être atteint qu'au terme d'une période de transition, soit de manière progressive et contradictoire avec les associations.

2°) Le guichet unique pour l'instruction des subventions remettrait profondément en cause l'organisation actuelle et future du bureau, qui repose sur la polyvalence des agents, et une compétence géographique. En revanche, la création récente d'une cellule de contrôle financier au sein du nouveau bureau des partenariats devrait être de nature à organiser l'approche de ce secteur d'activité spécifique et à émettre des normes d'instruction communes, notamment en termes de ratios financiers et d'activité. Sur la fonction conseil, le besoin est identifié, on peut cependant s'interroger sur la localisation et le périmètre de cette fonction.

3°) Le recours à une expertise extérieure n'est pas à exclure mais doit se concentrer sur les situations les plus difficiles à déceler ou les associations en réelle difficulté financière. L'apport méthodologique obtenu grâce à l'instruction de l'audit général de CSC devrait être de nature à favoriser la rationalisation de l'instruction des subventions, notamment pour les crèches parentales. L'objectif principal est de stopper les situations de dérive de certaines associations, dont les subventions ont augmenté trop fortement ces dernières années. Les cas critiques suivants ont été identifiés par le service :

- association « la chouine » (18^{ème})
- association « le repaire des lutins » (20^{ème})

Un plan de redressement de la situation de ces associations s'impose. Je propose qu'elles fassent l'objet d'un audit de l'IG.

Par ailleurs, certaines annotations ou considérations figurant dans le rapport appellent les réponses ci-après :

INTRODUCTION

Page 4 1^{er} § : « l'audit a été mené auprès d'un groupe témoin du quart des crèches parentales : 4 crèches désignées par la DFPE (les 3 premières considérées comme fragiles, une 4^{ème} comme une référence de bonne gestion).... ».

Réponse : les 4 crèches parentales désignées par la DFPE étaient, pour 3 d'entre elles, considérées non pas comme fragiles, mais comme représentatives de difficultés auxquelles ces crèches peuvent être confrontées.

I/ CHAPITRE I : L'ORGANISATION DE LA VIE ASSOCIATIVE

1.1. La fragilité des crèches parentales est un a priori :

page 5, 3^{ème} § « l'IG a obtenu une liste sur laquelle la plupart des noms des présidents était erronée, ce qui témoigne d'une certaine difficulté pour la DFPE à suivre ces dossiers »

Réponse : lorsqu'elle a communiqué la liste, la DFPE a elle même souligné ce point à l'IG, car elle constate que les présidents de ces associations l'informent très rarement « en temps réel » des changements qui interviennent dans la désignation des responsables. Pourtant, la convention de fonctionnement signée avec chaque association dispose (article 17) que l'association envoie à la DFPE, dans le mois qui suit l'AG et au plus tard 6 mois après la fin de l'exercice, diverses informations dont celles relatives aux modificationsde membres de conseil d'administration.

La rotation quasi-annuelle des présidents et trésoriers n'est pas considérée a priori comme une fragilité. Cependant, un manque de transmission d'informations précises par les responsables qui partent vis à vis de ceux qui arrivent est très souvent constaté par le BAA.

Page 5, 4^{ème} § « les agents du BAA ont tendance à considérer comme plus fiables les structures avec lesquelles ils peuvent nouer des rapports humains stables ».

Réponse :

1) cette affirmation est erronée. Les agents du BAA ne considèrent pas a priori que la fiabilité de la gestion d'une crèche parentale est meilleure lorsque les interlocuteurs ne changent pas.

2) S'agissant de la crèche « Les jeunes heures », les statuts de l'association permettaient que le CA compte des membres non parents.

Page 6 : 1.1.2.

5^{ème} § « Faute de temps, les parents élus prennent rarement l'initiative du choix de leurs interlocuteurs. ».

Réponse : cette phrase n'est pas claire. On ne voit pas comment des associations subventionnées pourraient « choisir » leurs interlocuteurs.

Au BAA, l'instruction des subventions est sectorisée, les responsables de secteur clairement identifiés, et le bureau adresse aux associations, à l'occasion de courriers divers, son organigramme mis à jour. Par ailleurs, l'association « Les petits lardons » est dynamique, mais cet aspect a été maintenu grâce au rattrapage, par la subvention municipale, des déficits constatés en 2006 et 2007 (35 000€ et 20 000€).

Page 8 : 2^{ème} § « c'est ainsi que la crèche parentale « les enfants d'abord » créée en 2005 a disparu en 2008 pour être gérée par l'entreprise Crescendo.

Réponse : la crèche « les enfants d'abord » n'a pas subi une transformation progressive de la nature de la crèche parentale. Tout au contraire, les parents, démobilisés, ont demandé à être déchargés de la gestion, après un contact avec l'association (et non l'entreprise) « Crescendo ».

Page 8, dernier § du 1.2.1. « si on souhaite maintenir, soutenir ou développer ce mode de garde, il est importantde considérer comme un paramètre favorable le fait que la gestion soit assurée par le collectif de parents ».

Réponse : LA DFPE ne considère pas comme un paramètre défavorable le fait que la gestion soit assurée par les parents, mais elle constate que souvent le relais entre les parents responsables se fait mal.

Page 9 : « la rapide rotation des élus, stigmatisée par les commentateurs de l'apparence comme une fragilité indépassable ».

Réponse : La DFPE a, plus d'une fois, eu à connaître de difficultés rencontrées par les nouveaux parents faute pour leurs prédécesseurs de leur avoir transmis les informations élémentaires (exemple : la convention de fonctionnement avec la ville).

CHAPITRE II : LES MOYENS MATERIELS

Page 13 1^{er} alinéa: « l'échantillon audité montre que la surface occupée par une crèche parentale permet de mettre à disposition de l'enfant au moins 4m², certaines crèches offrant 10m² par enfant »

Réponse : l'échantillon comporte des crèches très anciennes et d'autres très récentes. La surface par enfant s'est améliorée au fil du temps.

Page 13 3^{ème} alinéa : « il est observé dans certaines crèches, une utilisation peu pertinente de l'espace....s'ajoutant à une vétusté installée. »

Réponse : la crèche « acidulés et à croquer » a fait l'objet récemment l'objet d'une restructuration, avec l'aide d'un architecte, ce qui explique la rationalisation de l'espace.

Page 14 : 2.2.2. les écarts de loyer avec les autres associations

Réponse : la disparité des loyers n'est pas propre aux crèches parentales mais touche la totalité des établissements associatifs d'accueil de la petite enfance.

La préconisation figurant au dernier §, d'une aide forfaitaire de la ville pour le loyer, reprise dans le chapitre 6 « propositions », lourde de conséquence, est en contradiction avec les propositions faites par le cabinet d'audit intervenu au 1^{er} semestre 2009 en vue du reconventionnement des établissements associatifs d'accueil de la petite enfance. Cette analyse est partagée par la direction des Finances (contrôle de gestion).

En annexe à la présente note, un tableau récapitulatif compare le montant des loyers aujourd'hui payés par les associations, et celui obtenu par forfaitisation d'un coût au m².

2.3. le mode opératoire des travaux d'investissement doit trouver sa logique

2.3.1. l'initiative de la programmation des travaux :

Page 15 avant dernier § « il est urgent que la DFPE revoit son mode d'instruction, le passage par le BT n'ayant aucun sens, sinon de freiner les initiatives des parents »

Réponse : Le seul conseil technique dont la DFPE dispose se trouve au bureau des travaux. Le programme municipal de construction d'une crèche sert de référence pour des conseils techniques auprès de l'association; il n'est jamais imposé aux associations.

Il convient de souligner qu'après restructuration, la crèche fera l'objet d'une visite du service de PMI qui s'assure que l'agrément de la crèche peut être maintenu.

Dans cette perspective, la référence municipale est un guide précieux, à la fois pour le service instructeur de la subvention et pour le service de PMI.

2.3.2. le soutien de la collectivité mérite d'être réajusté:

Dernier § de la page 15, « le montant des travaux....n'est jamais vérifié par la DFPE »

Réponse : cette affirmation n'est pas juste.

Malgré le faible nombre d'opérations instruites, le BAA veille à établir des coûts moyens, à partir des éléments qu'il traite dans ce domaine, ce qui lui a permis, à maintes reprises, de demander aux associations de revoir à la baisse le coût de leur projet.

Le bureau des travaux est conseil technique, et le BAA procède à l'instruction administrative et financière du dossier de subvention.

page 16, 1^{er} § : « l'évaluation avancée par le maître d'œuvre pressenti par les parents n'est jamais remise en cause »

Réponse : cette affirmation est fausse. Le BAA demande très souvent aux associations de revoir à la baisse le coût de leur projet.

page 16, 3^{ème} § : « la DFPE subventionne des travaux dans des locaux privés sans vérifier s'ils sont réalistes ou comparables à des ratios existants ».

Réponse : cette affirmation est fausse. Voir réponse supra.

page 16, 4^{ème} § : « ...ces associations ...bénéficient de soutiens absolument hors de proportion avec le marché ».

Réponse : l'IG n'indique pas de quels prix du marché il est question ici. Il semblerait qu'il s'agisse de ceux d'aménagements d'appartement.

On ne peut raisonnablement comparer le coût d'aménagement d'un appartement avec celui d'une crèche collective, fusse-t-elle gérée par des parents. En effet, cet aménagement doit répondre à des règles relatives aux établissements recevant du public (sécurité, lutte contre le risque d'incendie, l'accessibilité aux handicapés) à celles relative à la restauration collective (longtemps considérée comme restauration de type familial par les services vétérinaires, la fourniture de repas dans les crèches parentales relève désormais des mêmes contraintes que les autres établissements et doivent appliquer la méthode HACCP).En outre, l'accueil de très jeunes enfants requiert des matériaux adaptés (revêtement de sol, portes...).

page 16, 8^{ème} § : « la validation du montant des travaux n'apparaît jamais, pas plus que la pertinence du lien avec le soutien de la CAF :aucune réflexion centralisée sur le total des subventions d'investissement ne peut être reconstituée »

Réponse : cette appréciation dénote une information incomplète sur le processus d'instruction. A aucun moment, le bureau en charge de l'instruction des subventions n'a été interrogé par l'IG sur les modalités de cette instruction.

Tout projet d'aménagement de locaux est présenté à la DFPE tant sur le plan technique que sur le plan financier. Le soutien technico-financier (lien avec le bureau des travaux et le service de PMI) est assuré. La DFPE (BAA) suit pas à pas l'avancement de ce projet et vérifie auprès des financeurs, en particulier la CAF, le montant du concours qu'ils sont susceptibles d'apporter. Le BAA tient à jour un tableau, à la fois, prévisionnel, et constaté, des opérations d'investissement subventionnées, avec les coûts, et la participation des différents financeurs.

Ce suivi financier est assuré pour la totalité des établissements subventionnés, les crèches parentales ne faisant pas exception à la règle. Il requiert des contacts réguliers avec les associations et les financeurs.

Page 16, avant dernier § : « il est préférable d'y trouver le signe d'une absence de positionnement clair par rapport à ces associations ».

Réponse : La DFPE ne partage pas cette analyse. Les crèches parentales ne sont pas traitées différemment des autres établissements. Par ailleurs, la DFPE considère que pour des opérations de faible ampleur, l'architecte retenu par l'association, est à même de mener l'opération.

CHAPITRE III/ LES RESSOURCES HUMAINES :

Page 22 : phrase commentant le tableau sur l'organisation des ressources humaines « il n'apparaît pas de corrélation entre les effectifs et la masse salariale ».

Réponse : Le ratio qui consiste à rapporter les charges de personnel à la totalité des dépenses est un indicateur parmi d'autres ; il n'est peut être pas le plus pertinent. En effet, il convient d'analyser également la composition du budget et son montant. Dans les 2 exemples, au BP 2009, la crèche « les petits lardons » a une masse salariale de 245 000€ alors que la crèche « QUI » présente sur le même poste 211 000€.

De manière générale, la DFPE partage l'analyse contenue dans ce chapitre, et les préconisations qui en résultent. En particulier, les recommandations afférentes à la publicité sur les places vacantes, lors des commissions d'attribution des places en mairie d'arrondissement méritent d'être examinées et retenues dans le projet de convention de fonctionnement à passer avec les associations concernées, dès lors que les autorités municipales y adhèrent.

En revanche, sur la 2^{ème} recommandation qui propose de mettre à disposition de ces associations, un service « ressources », lié à l'administration, de conseil pour les recrutements et les formations qualifiantes, l'IG n'indique pas de quelle administration il s'agit. Si ce terme est assimilable à municipalité, il convient de s'interroger sur l'adéquation de cette nouvelle fonction avec les missions d'une collectivité en matière de subventionnement d'associations d'accueil de la petite enfance. L'IG identifie un besoin, il reste à déterminer où celui-ci peut être satisfait.

Enfin, s'agissant de l'effectif de professionnels encadrant les enfants, l'IG recommande de ne pas imposer aux crèches parentales un recrutement de professionnels excédant les contraintes du CSP (préconisation n°1), suggère d'évaluer une masse salariale de référence pouvant être contractualisée avec « les organismes financeurs » (préconisation n°4) et de verser une subvention dimensionnée de telle sorte que soit restituée aux crèches parentales leur responsabilité en matière de politique de ressources humaines(préconisation n°5).

La DFPE tient à préciser que les modalités financières envisagées pour le reconventionnement des crèches parentales consistent à arrêter une subvention à partir de charges éligibles incluant celles de personnel. Ce projet va bien dans le sens d'une masse salariale de référence, même si, s'agissant de crèches parentales, il doit être tenu compte de l'implication des parents dans l'encadrement des enfants.

CHAPITRE IV : LES SOURCES DE FINANCEMENT :

Page 27 § 3 :

Remarque : corriger CAF en CNAF. En effet, les règles suivies par la CAF de Paris sont des règles nationales édictées par la CNAF. Les CAF départementales n'ont aucune autonomie sur le sujet.

Page 27 § 4 :

Réponse : Il y a lieu de supprimer la phrase « la DFPE n'a pas été en mesure d'expertiser... ». En effet, la DFPE n'a aucune compétence pour expertiser les coûts de référence de la CNAF. Seule la CNAF pourrait être sollicitée et répondre.

Page 28 § 5 : « le soutien de la CAF correspond à une participation moyenne de plus de 55% de toutes les ressources agrégées dont bénéficient les 30 crèches parentales... »

Réponse : le calcul de la PSEJ est plus complexe qu'évoqué pages 26 et 28 par l'IG. Depuis 2007, conformément à des règles nationales, la PSEJ- allouée aux établissements déjà bénéficiaires de la prestation, est affectée chaque année d'un coefficient de réduction.

Compte tenu de la baisse de la PSEJ notamment mais non exclusivement, le ratio de 55% représentant la moyenne d'aide de la CAF sur 3 ans est à relativiser, du fait de la dégressivité amorcée depuis 2007 de la PSEJ.

Page 28 4.1.2 le subventionnement de la ville de Paris.

Page 28 avant dernier § : « cette convention (de fonctionnement) ne fixe que le principe du soutien de la ville et ne fait que rappeler les termes du CGCT concernant les subventions de cette nature ».

Réponse : La convention signée avec les crèches parentales ne diffère pas de celle signée avec les autres associations gestionnaires d'établissement d'accueil de la petite enfance. Mais le raccourci qui consiste à suggérer que cette convention est « vide » omet que les modalités de subventionnement sont définies à l'article 23 de cette convention.

Page 29 : le tableau récapitulatif des subventions municipales sur 2006, 2007 et 2008 indique la moyenne sur ces 3 années du pourcentage que la subvention municipale représente sur le total des ressources.

Réponse : Cette approche mériterait d'être enrichie d'une analyse, année après année de ce ratio, mettant en lumière la forte évolution sur ces 3 années, d'une part des budgets, d'autre part de la part prise par la subvention municipale qui passe de 20% en 2006 à 25% en 2007 puis 29% en 2008. Une telle précision aurait été cohérente avec l'introduction du rapport qui souligne la hausse très sensible des subventions municipales.

Page 29, 3^{ème} § avant la fin de la page : la phrase « ces appréciations relèvent d'une sorte de logique ménagère puisqu'elles ne reposent sur aucune validation de coûts minimaux de fonctionnement » est inexacte. Le Bureau dispose de coûts moyens, qui lui servent de référence pour examiner les budgets.

4.2.2 le regard de l'administration :

Page 30 dernier § « toutes les informations contenues dans les pièces comptables ne sont pas utilisées...les grands livres ne sont pas consultés »

Réponse : ce constat doit être mis en regard des ressources et des moyens du BAA.

Page 31 2^{ème} § : « les inégalités dans le soutien ne s'expliquent pas par une fragilité des crèches ».

Réponse : à l'inverse de ce qui est affirmé, les très fortes variations des subventions sont toujours provoquées par de graves difficultés financières qui, mettant en péril la pérennité de la crèche, nécessitent le renforcement de financements extérieurs.

Il est regrettable que l'IG n'ait commenté qu'un cas atypique pour illustrer son propos (+40%), sans analyser les 3 variations les plus importantes (+493%, 575% et 804%).

On peut d'ailleurs regretter que le rapport ne comporte aucune étude générale sur les budgets des 30 crèches, leur évolution, et la nature des comptes de résultat.

Page 32 « les montants accordés venant en compensation de résultats comptables reconstitués à l'estime ».

Réponse : cette formule imagée est un raccourci qui ne reflète pas exactement les modalités de calcul de subvention, qui prend en compte le compte de résultat de N-2, et le BP de l'année N qu'elle acte.

Page 33 : « l'analyse du BSA et son avis sur la santé financière de la crèche ne sont jamais pris en compte par la DFPE ».

Réponse : Cette phrase est inexacte. La DFPE est toujours attentive aux avis du BSA. En outre, elle procède elle-même à une analyse financière des comptes des associations, qui, dans la quasi-totalité des cas, est concordante avec celle du BSA. Par ailleurs, les avis du BSA sur les crèches parentales soulignent souvent la fragilité des crèches, ce qui explique aussi que la subvention proposée par le BAA intègre, la plupart du temps, le rattrapage du déficit de l'année N-2.

Page 33 2^{ème} alinéa : « le montant de la subvention est déterminé par la DFPE dès le 1^{er} novembre de l'année N-1 ».

Réponse : le 1^{er} novembre est la date limite de remise au BAA des BP de l'année N+1.

Page 33 dernier § :

Commentaire : conventionnellement, l'acompte est mandaté un 1^{er} trimestre de l'année.

Page 37 : la proposition selon laquelle « le code de la santé publique prévoyant explicitement que des crèches de moins de 20 berceaux peuvent avoir recours à des médecins de PMI, il y a là une orientation qui mettrait les crèches parentales dans un rapport rassurant pour la ville » doit être mise en regard des ressources du service de PMI, lequel est confronté, avec d'autres services du département de Paris, à une difficulté structurelle de recrutement de médecins.

Page 39 : « la subvention de la ville ne prend pas en compte les déséquilibres de structure et répartit de manière inéquitable la masse financière... »

Réponse : Lorsque l'analyse des comptes révèle des déséquilibres financiers, la DFPE intègre précisément dans la subvention la prise en compte de ces déficits. La DFPE va « objectiver » les critères de subvention, en tenant compte de la situation particulière des crèches parentales.

Tels sont les éléments que je tenais à vous communiquer. Les services de la DFPE se tiennent bien entendu à votre disposition pour toute information complémentaire dont votre direction aurait besoin.



Directrice des Familles et de la Petite Enfance

Annexe

