MAIRIE DE PARIS

Conseil de Paris

Mandature 2008 - 2014

• • •

Mission d'information et d'évaluation

• • •

Juillet 2009

Rapport sur l'engagement de la collectivité parisienne auprès des familles en matière d'accueil des jeunes enfants de moins de 3 ans

Président : M. David ALPHAND

Rapporteure : Mme Anne-Christine LANG

Rapport sur l'engagement de la collectivité parisienne auprès des familles en matière d'accueil des jeunes enfants de moins de 3 ans

Président
M. David ALPHAND

Rapporteure
Mme Anne-Christine LANG

Autres membres de la Mission :

M. Daniel ASSOULINE, Mme Emmanuelle BECKER, M. Hervé BENESSIANO, Mmes Michèle BLUMENTHAL, Catherine BRUNO, Delphine BURKLI, M. René DUTREY, Mme Halima JEMNI, M. Romain LEVY, Mmes Martine MERIGOT de TREIGNY, Anne-Constance ONGHENA, M. Hermano SANCHES-RUIVO et Mme Karen TAIEB

Adopté à l'unanimité et présenté au Conseil de Paris le 7 juillet 2009

SOMMAIRE

INTRODUCTION ***3***

1. CARACTÉRISTIQUES SOCIOÉCONOMIQUES DES FAMILLES PARISIENNES ***5***

1.1. Evolution de la population parisienne **5**
1.1.1. Une population de 2,18 millions d'habitants en augmentation 5
1.1.2. Une démographie dynamique 5

1.2. Les familles parisiennes **8**
1.2.1. Nombre et taille des familles 8
1.2.2. Les revenus des familles parisiennes 10
1.2.3. Répartition géographique des familles parisiennes 12
1.2.4. Des familles souvent locataires dans des logements de superficie réduite 12
1.2.5. Familles monoparentales et parents séparés 13
1.2.6. Un moindre concours des relais familiaux 15

1.3. Les femmes parisiennes **16**
1.3.1. Taux de natalité et taux de fécondité 16
1.3.2. Le travail des femmes 17
1.3.3. Caractéristiques professionnelles des Parisiennes 17

2. ANALYSE DES OBJECTIFS ET ETAT DES LIEUX ***19***

2.1. Faciliter et encourager le travail des femmes **19**
2.1.1. L'impact des modes d'accueil sur l'activité des femmes 19
2.1.2. L'impact de la politique nationale de la Petite Enfance sur l'activité des femmes 21
2.1.2.1. Les aides individuelles 21
2.1.2.2. Le congé parental 22
2.1.2.3. Estimation des besoins en matière d'accueil 24
2.1.3. Travail des femmes et création de richesse 26

2.2. L'intérêt des enfants **27**
2.2.1. Quel âge et quel type d'accueil pour un bien-être optimal ? 27
2.2.2. Lutter contre les inégalités de trajectoires 28

2.3. Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans en France et à Paris **28**
2.3.1. Les préférences parentales 29
2.3.2. La présentation générale de l'offre d'accueil 30
2.3.3. Des demandes spécifiques parisiennes au regard des attentes nationales 31
2.3.3.1. La garde parentale 32
2.3.3.2. L'accueil collectif : un plébiscite 33
2.3.3.3. La garde au domicile des parents : une spécificité parisienne 34
2.3.3.4. Des assistantes maternelles peu nombreuses 35
2.3.3.5. La scolarisation précoce 36
2.3.3.6. L'expérimentation des jardins d'éveil 38

3. LES REPONSES APPORTEES PAR LA COLLECTIVITE PARISIENNE AUX ATTENTES DES FAMILLES ***41***

3.1. Le développement et la diversification de l'offre **41**
3.1.1. La mandature 1995-2001 41
3.1.2. La mandature 2001-2008 43
3.1.2.1. Les objectifs de la mandature 2001-2008 45
3.1.2.2. Un effort de transparence, d'équité et d'information 50
3.1.3. Les perspectives pour la mandature 2008-2014 57
3.1.3.1. La création de 4 500 places nouvelles 57
3.1.3.2. Les autres engagements 58

3.2. Les moyens mis en œuvre par la Collectivité parisienne **58**

3.2.1. L'organisation administrative 58
3.2.2. Les moyens humains 59
3.2.2.1. Le recrutement 59
3.2.2.2. La formation 60
3.2.3. Les moyens financiers 64
3.2.3.1. Un budget de 400 M € en 2009 64
3.2.3.2. Le suivi de la dépense 65
3.2.4. Les moyens techniques 67

3.3. L'amélioration de la qualité de l'accueil 68
3.3.1. L'attention portée aux enfants 68
3.3.1.1. Le point de vue d'une spécialiste de l'Enfance 68
3.3.1.2. La protection des enfants 70
3.3.1.3. La réponse aux attentes spécifiques des familles 71
3.3.2. L'amélioration de la qualité environnementale et architecturale des équipements 74
3.3.2.1. L'introduction de l'alimentation biologique et de produits écologiques 74
3.3.2.2. Le respect des normes environnementales en matière de construction et de réhabilitation 75
3.3.2.3. Les restructurations et les travaux de grosses réparations et d'entretien 77
3.3.3. Le renforcement de l'efficacité des actions engagées 78

4. LES PARTENAIRES DE LA COLLECTIVITE PARISIENNE 80

4.1. La Caisse d'Allocations Familiales de Paris (CAF) 80
4.1.1. Un partenariat efficace 80
4.1.2. Une politique nationale déclinée localement 80

4.2. Un secteur associatif dynamique 83
4.2.1. Le cadre conventionnel et financier 84
4.2.2. Un facteur d'innovation et de souplesse 86
4.2.2.1. Une organisation bien rodée 86
4.2.2.2. Crèches à domicile, crèches en appartements et horaires décalés 87
4.2.2.3. Les crèches intergénérationnelles 88
4.2.3. Les relations avec les mairies d'arrondissement 89

4.3. Les assistantes maternelles libérales 89
4.3.1. Une profession progressivement réglementée 89
4.3.2. Les spécificités parisiennes 90

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 94

INTRODUCTION

Les différentes dimensions de la politique en faveur de la Petite Enfance ont fait, en France, l'objet depuis plusieurs années de nombreux rapports et de réformes successives ayant pour objet d'améliorer la qualité, la diversité et le volume de l'offre d'accueil, ou de rendre la demande plus solvable.

En dépit des efforts consentis qui représentent 0,4 % du PIB (environ 8,5 Md €) et, même si la plupart des observateurs s'accordent à reconnaître que la France dispose en la matière d'un des systèmes les plus performants au monde, il existe encore un déficit de places.

Paris, qui présente tous les traits d'une métropole où la conciliation de la vie professionnelle et de la vie familiale est difficile, n'échappe pas à cette règle même si elle dispose d'une offre collective probablement sans équivalent en France.

Conscient de ces enjeux, le Conseil de Paris a décidé de mettre en place, le 2 février 2009, une ***Mission d'information et d'évaluation*[1] *sur l'engagement de la Collectivité parisienne auprès des familles en matière d'accueil des jeunes enfants de moins de trois ans*[2]**.

Cette décision fait suite au courrier du 3 décembre 2008, adressé au Maire de Paris, de M. Jean-François LAMOUR, Président du groupe UMPPA, et de vingt-six conseillers de ce groupe. A l'appui de cette demande de création d'une telle mission, il était fait valoir que « *les familles parisiennes connaissent (…) d'évidentes difficultés à assurer la garde de leurs enfants en bas âge à Paris. Ces difficultés sont d'autant plus grandes que la population de la Capitale se caractérise, depuis de nombreuses années, par certaines évolutions sociologiques de fond, en particulier la proportion importante de femmes exerçant une activité professionnelle et la multiplication des familles monoparentales. Il apparaît, dans ces conditions, essentiel de pouvoir dresser un bilan objectif de la politique menée sur ce terrain au cours de la décennie écoulée, ainsi que de tracer les perspectives d'avenir, afin de mieux répondre aux attentes légitimes des familles parisiennes.* ».

Lors de sa séance d'installation le 11 février 2009, la Mission a décidé d'élargir la période sur laquelle porterait son évaluation de l'action de la Collectivité parisienne (mandatures 1995-2001 et 2001-2008) et d'adopter une démarche prospective pour apprécier l'évolution de la demande des familles.

La Mission, qui s'est réunie à douze reprises, a, notamment, reçu M. Christophe NAJDOVSKI, adjoint au Maire de Paris en charge de la Petite Enfance, Mme Véronique DUROY, directrice de la Direction des Familles et de la Petite Enfance (DFPE) ainsi que Mme Simone LESCA, directrice adjointe, chargée de l'action sociale à la Caisse d'Allocations Familiales de Paris (CAF). Elle a également auditionné ou rencontré plusieurs professionnels et spécialistes de ces questions, ainsi que des

[1] Le rôle des missions d'information et d'évaluation du Conseil de Paris est présenté en annexe I.

[2] Cette mission était composée de M. David ALPHAND (président), Mme Anne-Christine LANG (rapporteure), M. Daniel ASSOULINE , Mme Emmanuelle BECKER, M. Hervé BENESSIANO, Mmes Michèle BLUMENTHAL, Catherine BRUNO, Delphine BURKLI, M. René DUTREY, Mme Halima JEMNI, M. Romain LEVY, Mmes Martine MERIGOT de TREIGNY, Anne-Constance ONGHENA, M. Hermano SANCHES-RUIVO et Mme Karen TAIEB (Cf. annexe 1).

représentants des familles et du personnel[3]. Une liste des personnes auditionnées et des visites effectuées figure en annexe II. Elle s'est également rapprochée des maires d'arrondissement auxquels un questionnaire a été adressé (leurs réponses, qui n'engagent pas la Mission, figurent en annexe III).

Dans un souci de clarté, la Mission a élaboré un lexique (cf. annexe VI) donnant la définition de l'ensemble des concepts, parfois complexes ou méconnus, qui sont présentés dans ce rapport.

Enfin, la Mission a été assistée dans ses travaux par l'Inspection générale de la Ville de Paris, qui en a assuré le secrétariat avec le concours du Secrétariat général du Conseil de Paris, et par la Direction des Familles et de la Petite Enfance qui, sous l'autorité du Secrétariat général de la Ville de Paris, a répondu avec célérité et précision à toutes ses demandes de documentation, notamment, au questionnaire qui lui avait été adressé. De même, l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) a apporté à la Mission une contribution importante, non seulement sous forme cartographique, mais également à travers ses analyses démographiques.

Le présent rapport, adopté à l'unanimité, est articulé autour de quatre parties :

- La première est consacrée aux caractéristiques socioéconomiques des familles parisiennes dans le but de mieux apprécier la nature de la demande et de ses évolutions, notamment sur un plan qualitatif ;
- La seconde est centrée sur l'analyse des objectifs assignés à la politique de la Petite Enfance, qu'il s'agisse de faciliter et d'encourager le travail des femmes ou de veiller à l'intérêt des enfants, les différents modes d'accueil faisant pour leur part l'objet d'un examen attentif ;
- La troisième traite des réponses apportées par la Collectivité parisienne aux attentes des familles avec, comme objectif, de présenter l'offre dans ses différentes dimensions et d'en mesurer l'étendue en même temps que les quelques insuffisances.
- La dernière s'attache aux partenaires de la Collectivité parisienne (CAF de Paris, associations gestionnaires de crèches et assistantes maternelles libérales).

[3] La Mission a auditionné les cinq organisations syndicales représentées au sein du Comité Technique Paritaire de la DFPE (CFDT, CFTC, CGT, Union des Cadres de Paris - UCP, UNSA). Le texte de leurs interventions figure en annexe IV, de même que la réponse de la DFPE.

1. CARACTÉRISTIQUES SOCIOÉCONOMIQUES DES FAMILLES PARISIENNES

Il convient de préciser, en préambule, que nombre des données qui sont fournies dans ce rapport sont issues du recensement de 1999, celles du recensement de 2006 n'étant pas disponibles au moment de la rédaction de celui-ci.

Les derniers chiffres disponibles sont toutefois donnés chaque fois que cela a été possible.

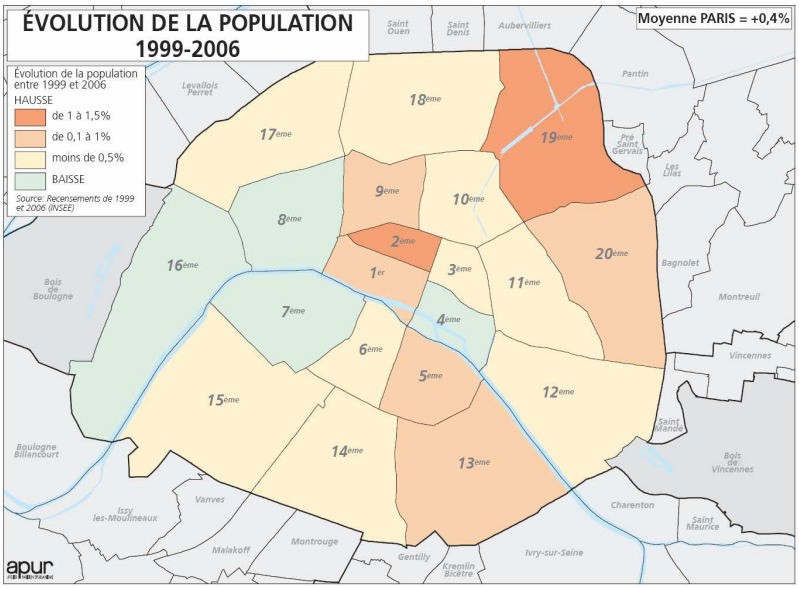
La question de l'accueil des jeunes enfants à Paris ne peut être comprise dans sa complexité que si l'on garde présentes à l'esprit un certain nombre de données sociologiques, démographiques et économiques qui font la richesse et aussi la spécificité de la Capitale. Les projets et les réalisations des différentes municipalités depuis1995 doivent donc être évalués à l'aune de ce qui fait l'originalité de Paris en termes d'évolution de la population, de modes de vie et d'activité économique (notamment, des femmes).

1.1. Evolution de la population parisienne

1.1.1. Une population de 2,18 millions d'habitants en augmentation

La situation démographique à Paris a connu récemment des inflexions notables. En effet, avec 2,18 millions d'habitants au 1er janvier 2006, la population a augmenté de 56 000 habitants par rapport à 1999 (+ 0,4 %). Certes, cette tendance est encore plus sensible dans les communes de proche couronne et dans certaines grandes villes comme Toulouse (+ 1,7 %), Bordeaux (+ 1,1 %), Lyon (+ 0,8 %) et Marseille (+ 0,7 %), mais elle est toutefois significative.

Les arrondissements parisiens qui ont le plus progressé sont le 2ème (+ 1,2 %) et le 19ème (+ 1,1 %), suivis par les 20ème, 13ème et 6ème, alors que les 16ème, 8ème, 7ème et 4ème ont vu leur population baisser.



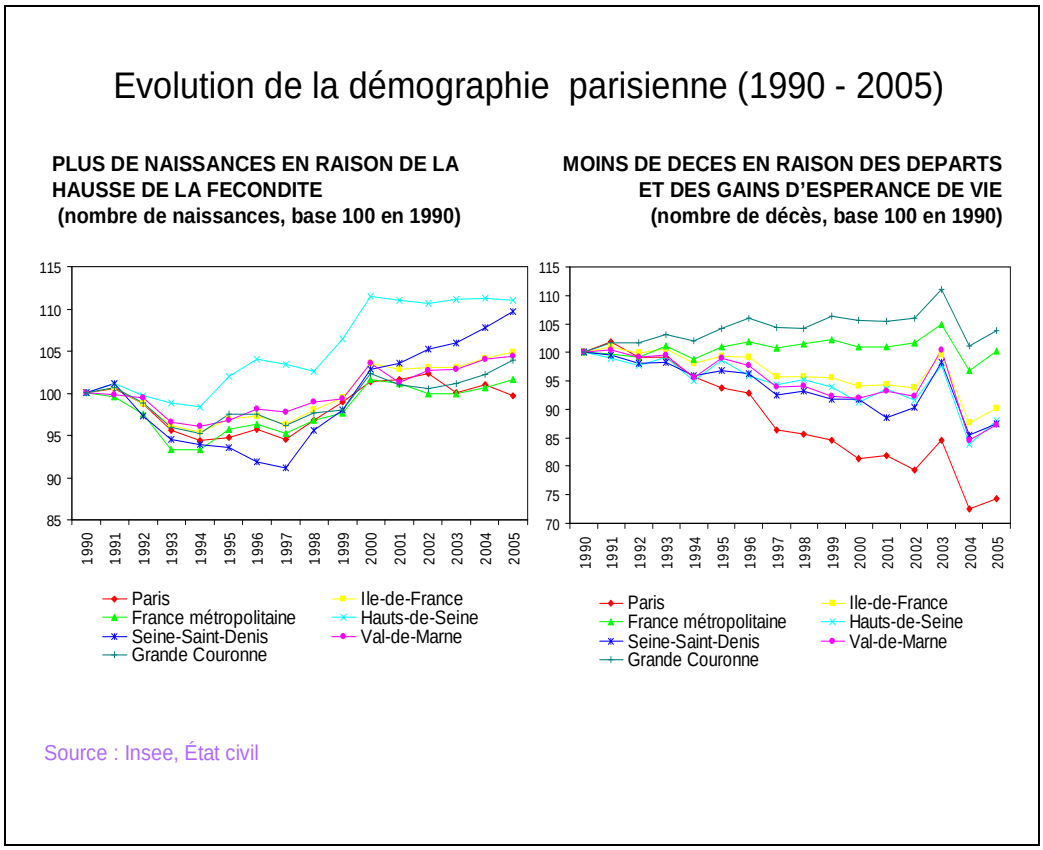
1.1.2. Une démographie dynamique

Le dynamisme démographique à Paris s'explique, notamment, par l'augmentation des naissances : 29 000 par an en 1997 puis 31 000/32 000 depuis 2000 et 30 820 en 2007. Il trouve également une partie

de son origine dans la baisse des décès, due aux gains d'espérance de vie et aux départs des retraités vers d'autres régions.

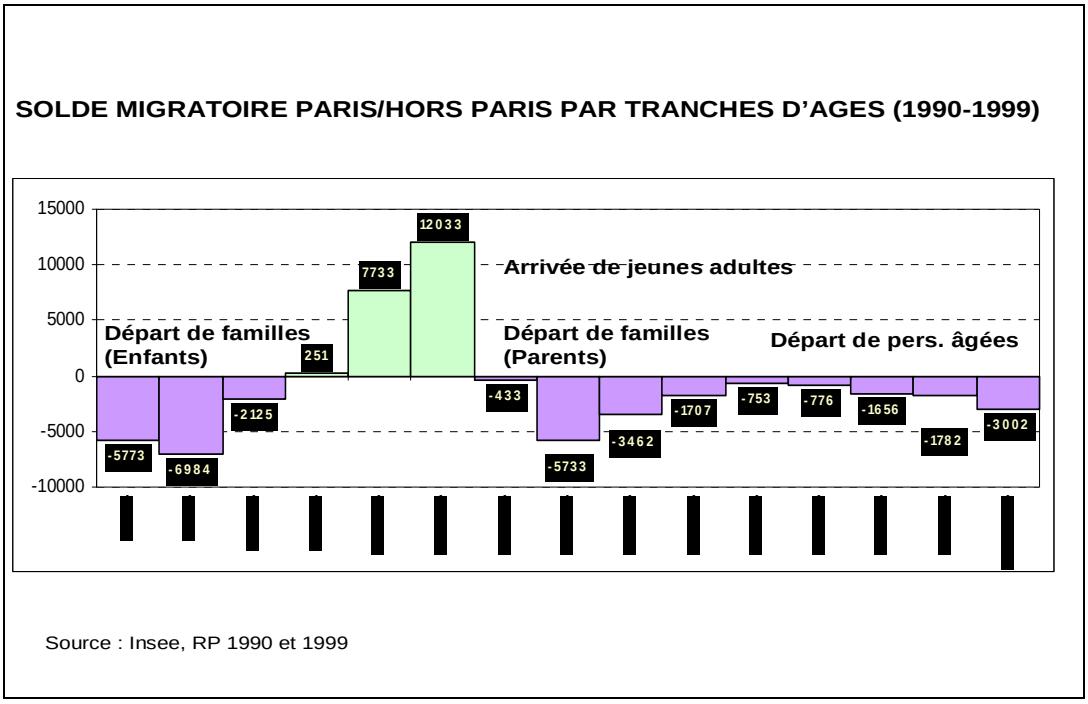
A propos des naissances, il faut indiquer aussi que l'on compte désormais, par an, plus d'un millier d'enfants nés de naissances multiples (1 088 en 2006, 1 052 en 2007) au lieu de 950 environ au début des années 2000, la question de l'accueil des enfants devenant une question encore plus ardue pour les familles concernées.

Enfin, la mortalité infantile est en diminution : 3,4 enfants nés sans vie pour 1 000 naissances en 2007 contre 3,9 en 2005 et 4,3 en 2000.

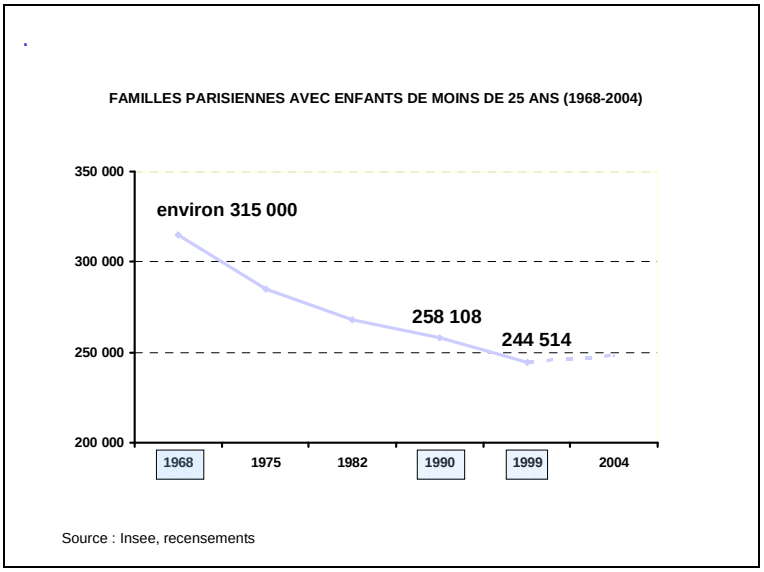


L'augmentation des naissances se répercute mécaniquement sur les effectifs préscolaires (pression sur les structures d'accueil de la Petite Enfance) et scolaires (écoles maternelles et élémentaires). Ainsi, les effectifs des maternelles ont augmenté de 2001 à 2004 et ceux de l'élémentaire à partir de 2005. Alors que les effectifs scolaires en classes maternelles et élémentaires totalisaient 301 700 enfants en 2002, on comptait 303 000 enfants en 2007/2008. La démographie parisienne est, enfin, façonnée par des migrations constantes. Des jeunes « montent » à Paris, où ils vont vivre souvent en couple. La naissance d'un enfant, qui crée le besoin d'un logement plus spacieux, incite souvent au départ vers la proche ou la grande couronne, voire la province, même si c'est surtout à partir du deuxième enfant que ce phénomène prend de l'ampleur[4].

[4] Le nombre de naissances cumulées sur les trois dernières années devrait logiquement se traduire par un nombre d'enfants de moins de trois ans de 93 000 environ. Mais celui-ci n'est que de 76 240, cet écart de 17 000 enfants traduisant, sur un plan démographique, ce phénomène d'exode.



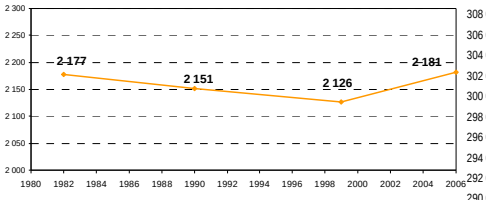
Au total, le solde migratoire par tranches d'âges est déficitaire pour les moins de 15 ans, les 35/50 ans (arrivée du deuxième enfant) et pour les plus de 60 ans (retraités) qui choisissent de s'installer en province. Toutefois, le phénomène de départ des familles avec un ou plusieurs enfants de moins de 25 ans, massif dans les années 70-90 du fait de l'exiguïté des logements, semble enrayé et plutôt en voie de stabilisation (315 000 à la fin des années 60, contre 244 000 en 1999).



Bien que les données fournies par l'INSEE gardent un caractère hypothétique dans l'attente des résultats du recensement 2006 en septembre 2009, on perçoit néanmoins un faisceau d'informations convergentes suggérant une hausse du nombre de familles, ce qui ne sera pas sans conséquences sur le nombre de places d'accueil des jeunes enfants à prévoir dans les années à venir.

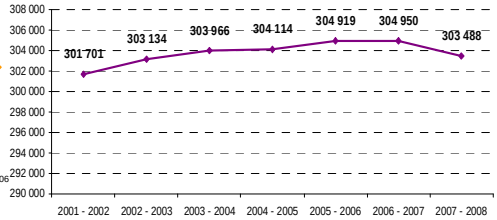
Informations relatives à la hausse du nombre de familles parisiennes

Hausse de la population totale de 1999 à 2006



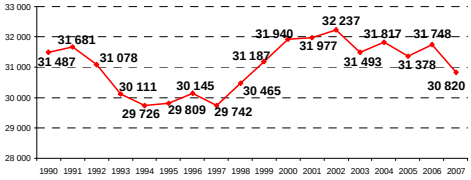
Source : Insee, recensements

Lente progression des effectifs scolaires 2002-2007



Source : Rectorat de Paris, DASCO

Niveau élevé des naissances de 1999 à 2007



Source : Insee, Etat civil

1.2. Les familles parisiennes

Selon l'APUR, auditionné le 12 mars 2009 par la Mission dans le cadre des études qu'il a réalisées pour l'Observatoire des familles[5] parisiennes, plusieurs traits distinguent ces dernières. **Les familles parisiennes sont moins nombreuses, plus petites, plus souvent monoparentales, plus aisées et davantage isolées que les familles françaises**, ce qui nécessite une réponse adaptée et spécifique de la part de la Collectivité parisienne.

L'évolution du modèle familial est marquée par une diminution du nombre de couples avec enfants. En effet, entre 1990 et 1999, leur effectif s'est réduit de 18 550 dans la Capitale, ce qui représente une baisse de 9,3 % sur la période. Cette baisse s'explique par des séparations de plus en plus nombreuses et l'augmentation des foyers monoparentaux. Le nombre de divorces à Paris est, en effet, de 2,7 pour 1 000 habitants en 2004 contre 2,2 en moyenne en France. Par ailleurs, les familles recomposées représentent 7 % des couples avec au moins un enfant de moins de 25 ans.

La Capitale se distingue, enfin, par l'accueil d'une forte proportion de célibataires avec ou sans enfants. Tandis qu'à Paris les couples avec au moins un enfant représentent les trois-quarts des familles (74 %) et 16 % des ménages, ces proportions sont respectivement de 80 % et 30 % au niveau francilien et de 83 % et 30 % au niveau national.

1.2.1. Nombre et taille des familles

Situé au cœur d'une métropole de plusieurs millions d'habitants, Paris est un espace urbain comportant des logements majoritairement de petite taille. Cette donnée très importante explique que la part de la population vivant en famille (41 %) y est moins élevée qu'en périphérie (64 % en grande

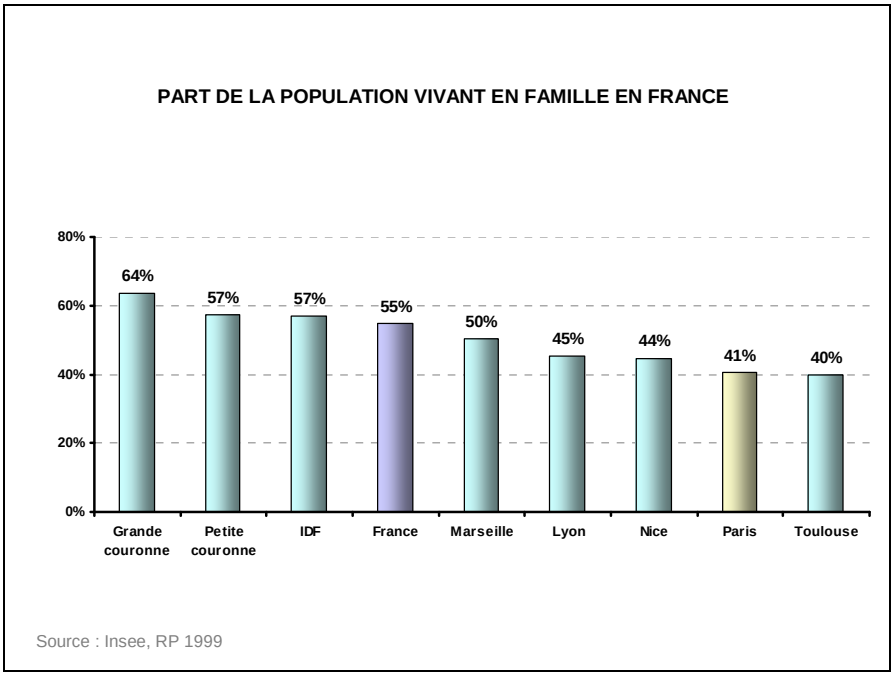
[5] Par le terme « famille », on désigne les ménages comprenant au moins un adulte et au moins un enfant de moins de 25 ans.

couronne, 57 % en Ile-de-France et en proche couronne) ou que dans le reste du pays (55 % en France, 50 % à Marseille et 45 % à Lyon).

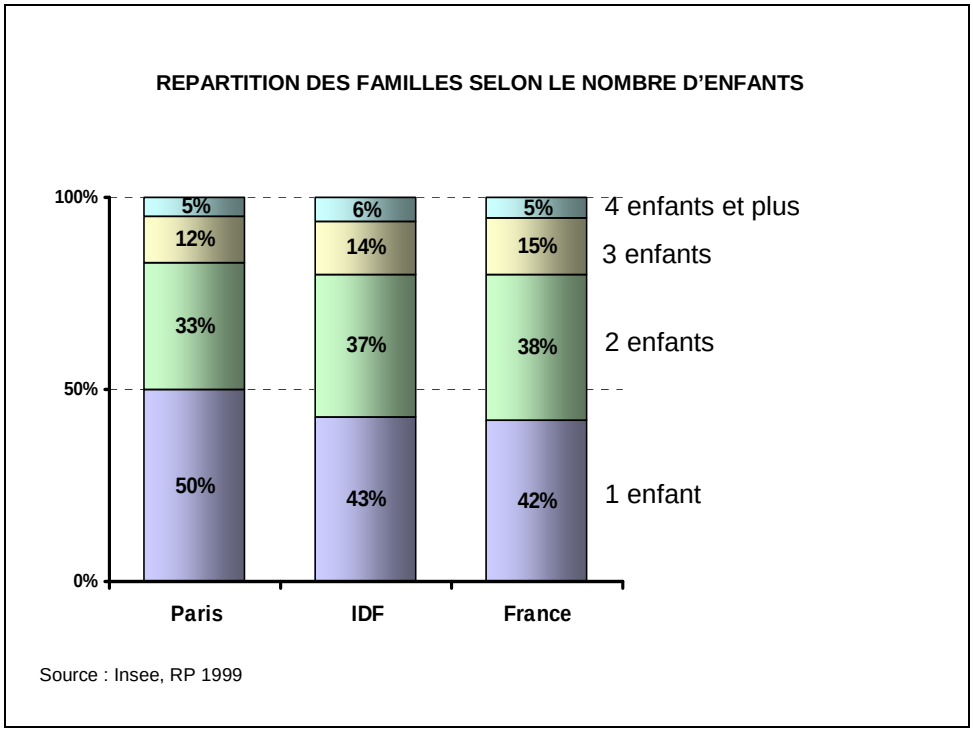
Les personnes seules représentent 27 % de la population parisienne, les couples sans enfants 19 %. Le solde correspond à la population vivant en famille avec enfants de plus de 25 ans (4 %), à la population vivant à plusieurs dans un ménage hors famille comme les colocataires (6 %), et aux personnes vivant dans des collectivités tels que les foyers, par exemple (2 %).

La population vivant à Paris en famille représentait en 1999 865 000 personnes. 66 000 familles parisiennes ont au moins un enfant de moins de 3 ans, soit 27 % de l'ensemble des familles (recensement 1999). Parmi ces familles, 49 % d'entre elles ont 1 seul enfant, 32 % ont 2 enfants et 19 % ont 3 enfants et plus.

76 240 enfants parisiens ont moins de 3 ans selon une estimation récente (2009).



L'exiguïté des logements n'est pas non plus sans lien avec la taille des familles parisiennes. Une famille sur 2 (50 %) ne compte qu'un seul enfant à Paris (43 % en Ile-de-France, 42 % en France entière). A l'inverse, la proportion de grandes familles y est moins élevée, la « contrainte logement » conduisant une partie des familles qui s'agrandissent à quitter la Capitale.

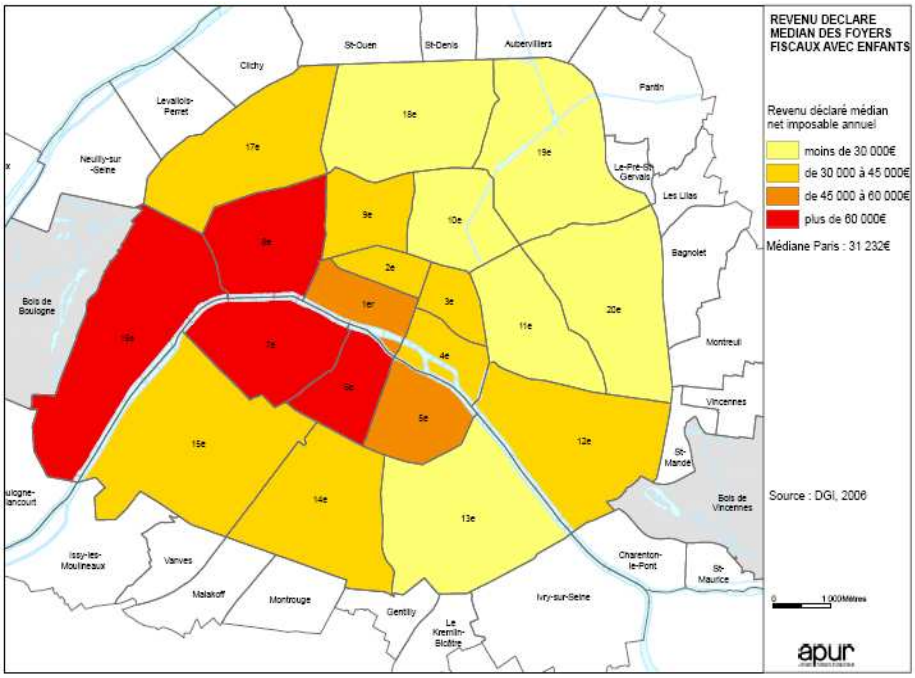


1.2.2. Les revenus des familles parisiennes

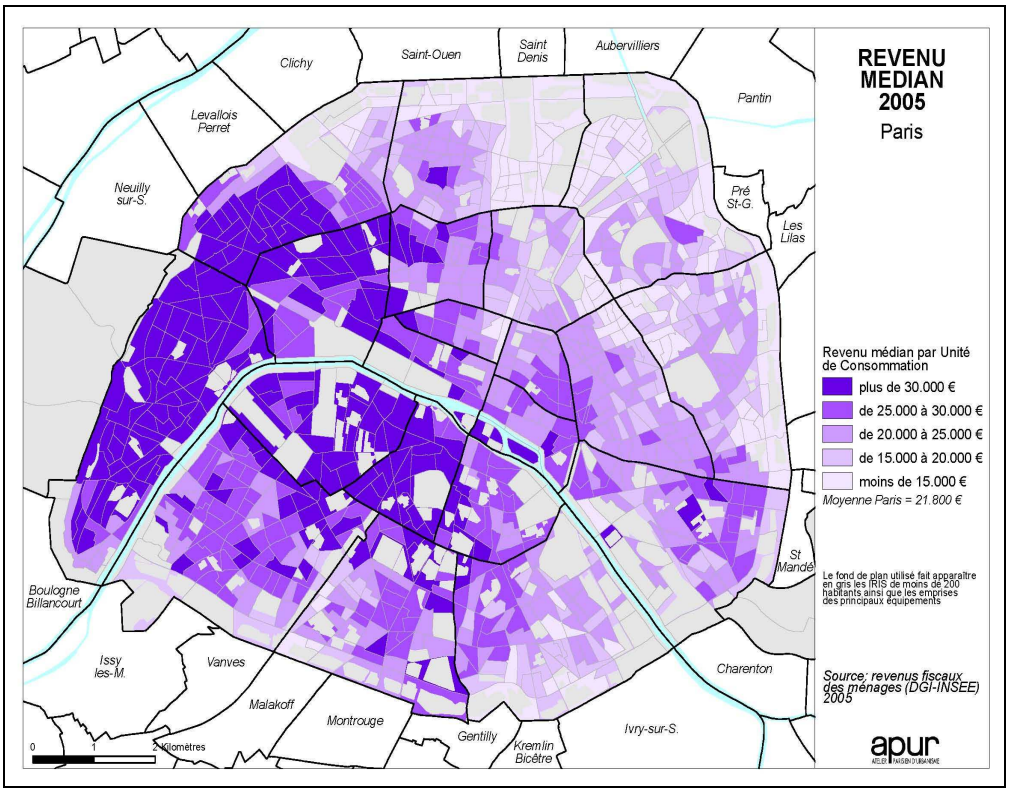
Les revenus des familles sont plus élevés en moyenne à Paris qu'en France, mais les disparités spatiales sont fortes. Selon la Direction Générale des Impôts, le revenu déclaré moyen, avant abattement, des foyers fiscaux avec enfants était deux fois plus élevé en 2006 à Paris qu'au niveau national. Ces moyennes masquent cependant de très fortes disparités entre les familles parisiennes. La dispersion des revenus est en effet très large dans la Capitale, quatre arrondissements se détachant en termes de revenus médians[6] des familles (plus de 60 000 € dans les 6ème, 7ème, 8ème et 16ème arrondissements). Les 18ème, 19ème et 20ème affichent les revenus médians les plus bas (moins de 30 000 €).

Selon la CAF de Paris, 17 500 familles étaient bénéficiaires de *minima* sociaux en 2007 (Revenu minimum d'insertion, Allocation parent isolé et Allocation adulte handicapé), soit 7,2 % de l'ensemble des familles parisiennes. Elles étaient 18 800 en 2006, soit 7,7 % des familles parisiennes.

[6] La médiane est la valeur centrale, généralement différente de la moyenne, séparant une population en deux parties égales. En d'autres termes, la moitié de la population perçoit des revenus supérieurs aux revenus médians et l'autre moitié, des revenus inférieurs à ces derniers.



Paris présente par conséquent la caractéristique d'être une ville riche où résident néanmoins des personnes en situation de difficulté. En outre, on retrouve ces personnes dans la plupart des arrondissements[7], y compris au sein de zones où résident très majoritairement des populations aisées. La carte ci-dessous permet de visualiser partiellement les disparités de revenus au sein des arrondissements.



[7] Cf. sur ce point : *Les formes élémentaires de la pauvreté*, Serge PAUGAM, PUF, coll. Le Lien social, 2005.

1.2.3. Répartition géographique des familles parisiennes

Géographiquement, les familles sont inégalement réparties dans Paris *intra-muros* (cf. carte *infra*). Très schématiquement, elles sont particulièrement présentes dans les logements sociaux des arrondissements du Nord et de l'Est (13ème, 18ème, 19ème, 20ème) et à un moindre degré dans les grands appartements haussmanniens de l'Ouest (16ème, 17ème ouest).

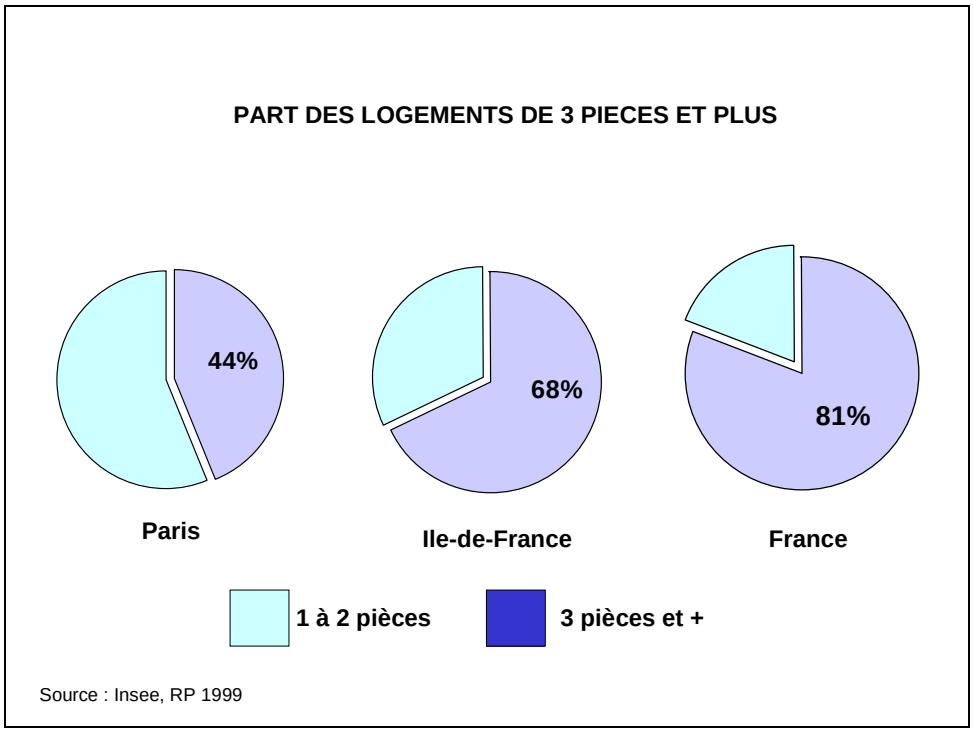
1.2.4. Des familles souvent locataires dans des logements de superficie réduite

Les familles parisiennes, malgré un niveau de vie moyen élevé, sont en majorité des locataires vivant dans des logements de superficie réduite. Les appartements de trois pièces et plus ne représentent que 44 % du parc (68 % en Ile-de-France et 81 % en France métropolitaine). Par ailleurs, **les familles parisiennes sont majoritairement locataires (65 %)** et rarement propriétaires (28 %), alors que le contraire s'observe au niveau national. Enfin, les familles sont plus souvent locataires d'un logement social qu'au niveau national. Une famille sur quatre réside, ainsi, dans le parc social contre 1 famille sur 7 en France. Il convient d'indiquer, en outre, que près de la moitié des demandes de logement social déposées par des familles émanent de familles monoparentales, alors que ces dernières ne représentent qu'un quart des familles.

Cette situation est en voie d'amélioration car la part des logements sociaux de quatre pièces et plus est passée de 19 % du parc en 2003 à 27 % en 2006. En revanche, la part des grands logements neufs du secteur libre s'est réduite passant de 40 % des ventes à 24 %. Dans l'ancien, la tendance est souvent à la segmentation des appartements, phénomène qui contribue à la diminution de leur surface moyenne.

Ce contexte de pression immobilière et foncière constitue l'un des enjeux majeurs auxquels la Ville de Paris fait déjà face depuis quelques années.

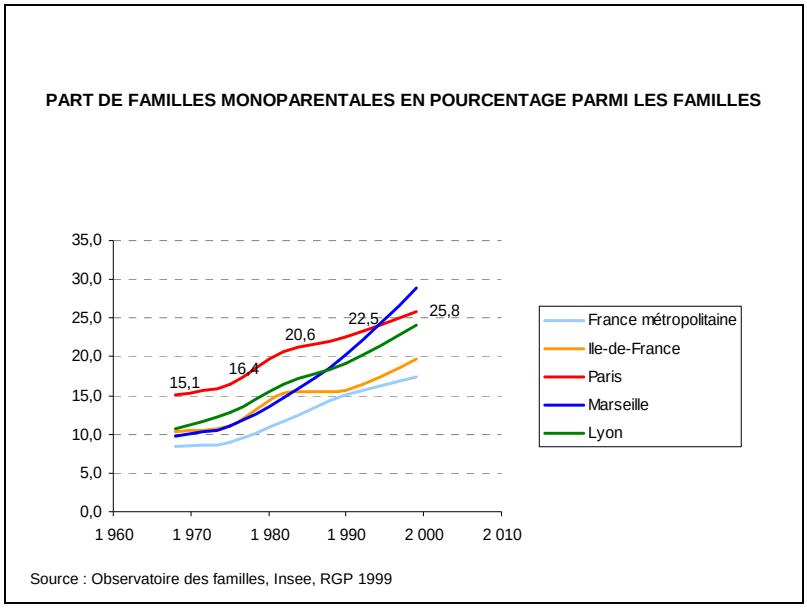
Dans le domaine de la Petite Enfance, la pénurie de surfaces disponibles pénalise à la fois la Collectivité parisienne et les associations qui ont des difficultés pour trouver des terrains et des locaux où installer des lieux d'accueil, ainsi que les assistantes maternelles qui ne peuvent pas toujours obtenir d'agrément, faute de pouvoir remplir les conditions de logement exigées par la réglementation en vigueur en matière de logement.



1.2.5. Familles monoparentales et parents séparés

A Paris, on rencontre également **davantage de foyers monoparentaux**, c'est-à-dire un parent seul vivant avec au moins un enfant de moins de 25 ans, que dans le reste du pays. En effet, ils forment plus d'une famille parisienne sur 4 (26 % contre 17 % en France)[8], soit environ 63 000 parents, et leur nombre continue d'augmenter d'après les premières indications du recensement de 2006 et les données de la CAF de Paris, quels que soient les arrondissements.

[8] *A Paris, la diversité des familles monoparentales reflète celle de la population*, Ile-de-France à la page, INSEE / APUR, n° 299, juin 2008.



Il semble que beaucoup de familles monoparentales souhaitent rester à Paris en raison des services que procure la Capitale en matière de transports, d'accueil de la Petite Enfance, d'aides et logements sociaux, etc.

22 % des enfants parisiens de moins de 25 ans (soit 93 000 enfants) vivent dans un foyer composé d'un seul parent contre 20 % en Ile-de-France et 17 % sur l'ensemble du territoire.

Pour 86 % des familles monoparentales, la femme est le parent unique (54 500), chiffre cependant en baisse depuis 9 ans avec le développement de la garde des enfants au domicile du père, après la séparation.

12 % des enfants de moins de 3 ans ne vivent qu'avec un seul de leurs parents, tandis que la proportion s'élève à 30 % pour les jeunes de 21 à 24 ans.

Les familles monoparentales parisiennes se trouvent dans une situation sociale relativement moins défavorable à Paris qu'en province. Comme c'est le cas pour l'ensemble de la population parisienne, les parents seuls sont plus qualifiés et plus nombreux à avoir suivi des études supérieures que dans le reste de la France. Ils sont également plus nombreux à avoir le statut de cadre et exercent moins souvent leur activité professionnelle à temps partiel à Paris qu'à Lyon ou à Marseille. Leur taux de pauvreté (15,6 %) est moins élevé qu'en province (23 %). Enfin, en 2006, parmi les familles monoparentales allocataires de la CAF, seulement 7 % bénéficient, à Paris, de l'Allocation parent isolé (API) (soit 4 500 bénéficiaires) au lieu de 16 % à Marseille et 11 % en France métropolitaine.

Bien que la situation sociale des familles monoparentales paraisse globalement meilleure à Paris qu'en province et qu'il existe au sein de cette population une part significative de très hauts revenus, il convient de rappeler qu'elle reste nettement moins favorable que celle des couples parisiens avec enfants, 25 % de ces foyers ayant moins de 13 500 € de revenus annuels.

Par ailleurs, les parents seuls rencontrent davantage de difficultés face à l'emploi : ils sont, en moyenne, moins qualifiés et nettement plus souvent exposés au chômage. Les écarts sont particulièrement marqués entre les mères en couple et les mères seules, dont le niveau de qualification et le taux d'accès à l'emploi sont plus faibles alors même que leur taux d'activité est nettement plus élevé. La situation la plus

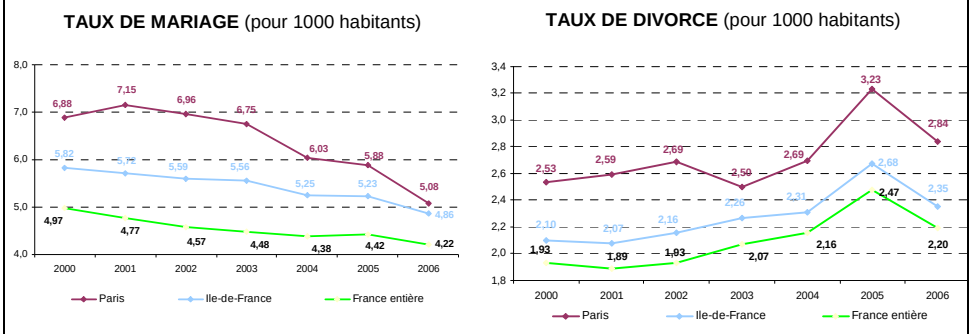
défavorable est celle des familles monoparentales avec trois enfants ou plus : 28 % d'entre elles sont sous le seuil de pauvreté.

Dans l'étude qu'ils ont consacrée aux familles monoparentales parisiennes, l'INSEE et l'APUR proposent une typologie des familles monoparentales parisiennes[9] en fonction de leur lieu de résidence et identifient quatre zones :

- aux portes de Paris, des familles monoparentales modestes, 80 % étant locataires d'un logement social (contre 33 % à Paris) ;
- au nord-est de la Capitale, des familles monoparentales défavorisées, 53 % vivant sous le seuil de bas revenus (contre 39 % des familles monoparentales parisiennes) ;
- sur la rive gauche et dans l'ouest parisien, des familles monoparentales favorisées, 40 % des parents seuls étant cadres ou exerçant des professions libérales (contre 24 % à Paris) ;
- principalement sur la rive droite, des familles monoparentales au profil moyen.

Par ailleurs, un nombre croissant d'enfants vivent en « résidence alternée » entre les deux parents (4 836 en 2006 contre 2 953 en 2004). Ce phénomène, s'il ne touche que marginalement les enfants de moins de 3 ans, n'en constitue pas moins un problème de nature à compliquer l'ajustement de l'offre à la demande en matière d'accueil de jeunes enfants.

EVOLUTION DES TAUX DE MARIAGE ET DE DIVORCE



Source : Insee, Etat civil et Ministère de la Justice RGC

1.2.6. Un moindre concours des relais familiaux

Si statistiquement le nombre d'enfants gardés principalement par leurs grands-parents n'est pas inférieur à Paris à la moyenne nationale selon les données fournies par l'APUR (4 %), il apparaît que les

[9] *A Paris, la diversité des familles monoparentales reflète celle de la population*, op. cit.

familles parisiennes ne bénéficient que de peu de relais familiaux susceptibles de pallier les défaillances du mode d'accueil principal ou de le compléter, contrairement à ce qui se produit en Province[10].

Au niveau national, de nombreux enfants sont gardés par plusieurs intervenants, un principal et/ou plusieurs secondaires, certains d'entre eux (les grands-parents le plus souvent) jouant un rôle de dépannage ou de jonction. Ainsi, sur le plan national[11], 29 % des jeunes enfants gardés principalement par leurs parents sont aussi gardés par les grands-parents quelques heures dans la semaine (9 h 40 en moyenne).

Les grands-parents sont aussi sollicités pour garder, à titre secondaire, des enfants accueillis en crèche ou chez une assistante maternelle, mais aussi des enfants scolarisés à 2 ans ou gardés principalement par une personne rémunérée au domicile des parents à raison d'une dizaine d'heures par semaine environ.

Si la famille, et notamment les grands parents, constitue un appui important au niveau national, c'est beaucoup plus rarement le cas à Paris où les jeunes couples avec enfants sont souvent isolés. Le rôle aux grands-parents en province, en complément de la halte-garderie ou en fin de journée après la crèche ou après l'accueil au domicile de l'assistante maternelle, est souvent assumé par une tierce personne à Paris où les enfants sont nombreux à être gardés par au moins deux intervenants, autres que les parents, ce qui représente un coût important pour les familles. Pour adapter l'offre à la demande, il conviendrait de disposer de chiffres fiables sur la question des modes d'accueil principaux et secondaires à Paris, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas.

1.3. Les femmes parisiennes

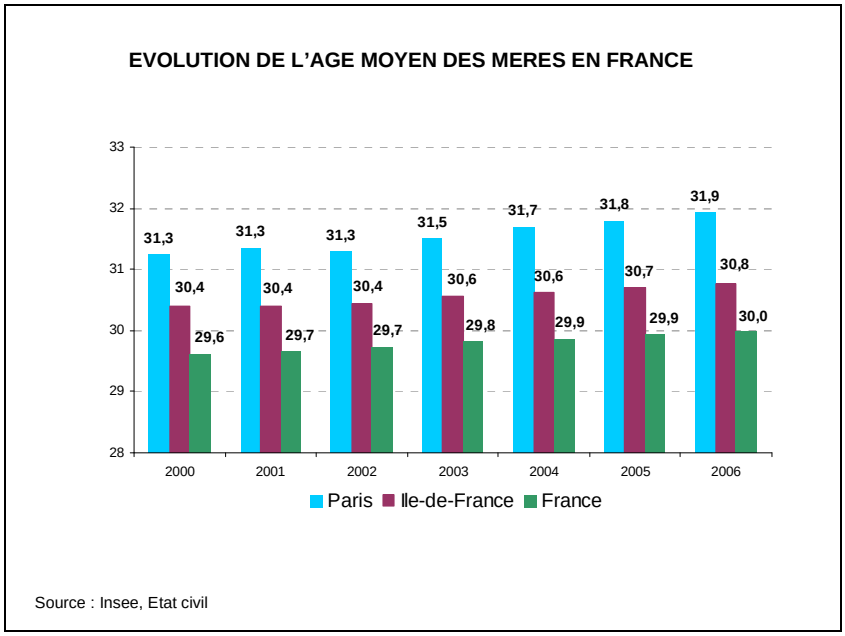
1.3.1. Taux de natalité et taux de fécondité

La population parisienne se caractérise par une **moindre fécondité** et des **naissances plus tardives.** La natalité, c'est-à-dire le nombre d'enfants pour 1 000 habitants, est globalement forte à Paris. Cela s'explique par le poids des 20-40 ans dans la population parisienne. Si la natalité est globalement dynamique, la fécondité des Parisiennes (c'est-à-dire le nombre moyen d'enfants par femme) est en revanche assez faible (1,60 enfant par femme à Paris contre 1,87 en France en 2003) en raison du nombre de personnes seules.

Par ailleurs, la tendance est, à Paris comme en France, à l'augmentation de l'âge moyen des mères à la naissance (quel que soit le rang de l'enfant). Celui-ci est dans la Capitale de près de 32 ans en 2006. Mais les mères parisiennes continuent d'avoir en moyenne à la naissance un an de plus que les mères franciliennes (31 ans) et deux ans de plus que les mères françaises (30 ans).

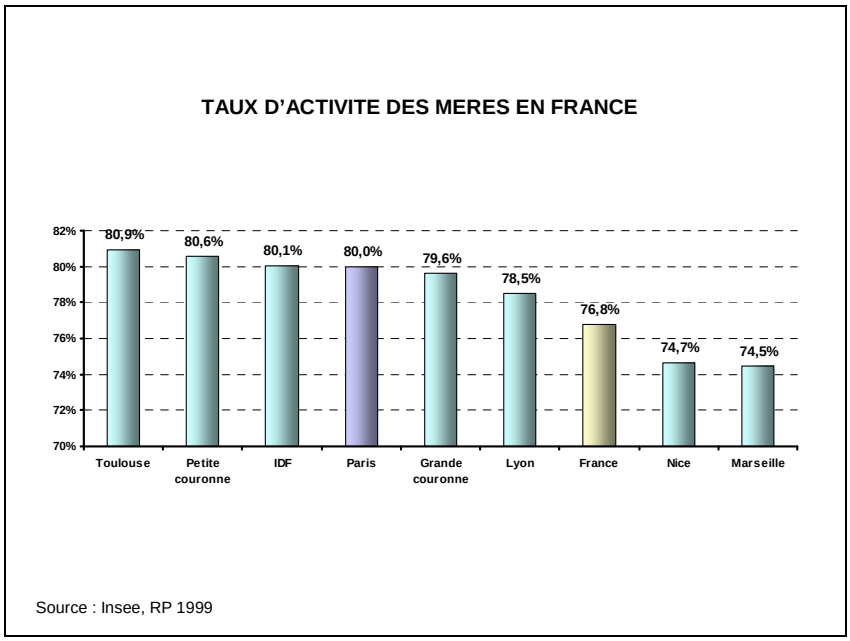
[10] Cf. *Vivre à Paris en famille*, Christophe GIRAUD et François de SINGLY, rapport pour la Mairie de Paris, Centre de recherche sur les liens sociaux, 2004.

[11] Cf. *Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de six ans en 2007*, Sévane ANANIAN et Isabelle ROBERT-BOBÉE, Etudes et résultats n° 678, Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (DREES), février 2009, p. 6.



1.3.2. Le travail des femmes

Paris enregistre des taux d'activité élevés. Celui des mères parisiennes (80 %) se situe au même niveau que celui des Franciliennes, dépassant de 3 points le taux national. Le pourcentage des **couples biactifs**, soit des couples avec enfants dans lesquels les deux parents sont actifs, est nettement supérieur à la moyenne nationale, **73 %** contre 60 % au niveau national. Cette donnée impacte bien sûr très fortement la demande en matière d'accueil.



1.3.3. Caractéristiques professionnelles des Parisiennes

Si la catégorie « employées » demeure la plus importante en nombre avec 34 % des actives parisiennes (50 % en France), la surreprésentation des catégories moyennes -supérieures, notamment, chez les femmes est très spécifique de la population parisienne. Les actives parisiennes appartiennent à 60 % aux catégories « artisan, commerçant et chef d'entreprise », « cadre et profession intellectuelle

supérieure » et « profession intermédiaire » contre 36 % sur le territoire national[12]. La part des « cadres et professions intellectuelles supérieures » atteint 31 % chez les Parisiennes contre 9 % en France.

Pour cette catégorie de femmes qui occupent souvent des postes à responsabilité et qui doivent consentir des efforts importants pour réussir dans leur vie professionnelle, notamment en matière de durée du travail et de disponibilité à l'égard de leurs employeurs, la garde des enfants demeure aussi un problème.

Selon l'APUR[13], les Parisiennes sont moins au chômage et travaillent moins à temps partiel que les Françaises. En effet, le taux de chômage des Parisiennes était, selon les données du recensement 1999, de 11,9 % pour 15 % au niveau national. D'autre part, la proportion des Parisiennes travaillant à temps partiel était de plus en plus élevée, passant de 17 % en 1990 à 21 % en 1999. Elle restait toutefois sensiblement moins importante qu'au niveau national (31 % des Françaises travaillant à temps partiel en 1999). Le recensement de 2006 permettra l'actualisation prochaine de ces données. Ce constat ne doit pas pour autant occulter les disparités et les difficultés existant au sein de la population des Parisiennes. Ainsi, le taux de chômage varierait, selon l'APUR, du simple au quadruple selon les catégories socioprofessionnelles entre les « cadres et professions intellectuelles supérieures » et les « ouvrières », au détriment de ces dernières.

Il convient, enfin, de souligner que les données concernant les caractéristiques du travail des femmes à Paris sont, soit très anciennes, soit très partielles et mériteraient d'être complétées et réactualisées.

[12] *Données sur l'activité des femmes à Paris*, note de 4 pages n° 8, APUR, mars 2003.

[13] *Données sur l'activité des femmes à Paris, op.cit.*

2. ANALYSE DES OBJECTIFS ET ETAT DES LIEUX

« *Les politiques publiques en faveur de la Petite Enfance poursuivent simultanément des objectifs de nature différente : satisfaire les besoins des familles, socialiser les enfants, faciliter la conciliation vie professionnelle / vie familiale et accroître le taux d'activité des femmes, soutenir les taux de fécondité, lutter contre la pauvreté infantile, garantir l'égalité des chances*[14]. ».

A cet égard, la question du travail des femmes et des objectifs que le pays se fixe dans ce domaine doit être au centre des réflexions puisque c'est traditionnellement à elles, et non aux hommes, que l'on demande de concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale et c'est presque exclusivement l'activité professionnelle des femmes, et non celles des hommes, qui est impactée par l'absence de mode d'accueil. Il convient donc de s'interroger sur les objectifs et les moyens que l'on se donne pour favoriser le travail des femmes et la reprise d'activité après la naissance (2.1).

Le second volet d'une politique de la Petite Enfance, tout aussi important, a trait à la justice sociale et à l'intérêt des enfants. En ce qu'elle permet une socialisation de qualité, un bon développement cognitif facilitant l'apprentissage du langage et de la lecture, une meilleure adaptation à l'école et une meilleure réussite, la qualité de l'accueil des jeunes enfants est fondamentale (2.2).

C'est en fonction de ces deux objectifs que doivent être analysés la place et le rôle des différents modes d'accueil ou de garde (2.3).

2.1. Faciliter et encourager le travail des femmes

2.1.1. L'impact des modes d'accueil sur l'activité des femmes

La question du travail féminin est indissociable de celle de l'accueil des enfants.

En effet, dans la tranche des 25 à 49 ans, 96 % des hommes sont sur le marché du travail et leur taux d'activité est peu sensible à leur situation familiale[15]. En revanche, alors que le taux d'activité des femmes est de 85,6 %, ce taux chute à 50,7 % pour les femmes ayant trois enfants et un niveau du certificat d'études primaire (il se maintient à 79,8 % si elles ont au moins un niveau Bac + 2). Autrement dit, l'impact de l'arrivée des enfants est quasiment nulle sur le travail des hommes alors qu'il est d'autant plus élevé sur celui des femmes que celles-ci ont un faible niveau d'étude. S'agissant du congé parental, seuls 2 % des hommes choisissent d'y avoir recours. Lors de la naissance d'un enfant, de nombreuses familles se demandent si le père et la mère vont continuer à travailler ou si, étant donné le coût de l'accueil de l'enfant, l'un des deux n'aurait pas, financièrement, intérêt à s'arrêter de travailler. C'est donc le niveau de vie des parents (le plus souvent la mère) qui détermine ce choix de vie[16] .

[14] *Le service public de la Petite Enfance*, Julien DAMON, Laetitia DELANNOY et Stéphane LE BOULER, rapport du Centre d'analyse stratégique, département questions sociales, février 2007, p. 5.

[15] *Enquête annuelles de recensement 2004 à 2007 – L'activité des femmes est toujours sensible au nombre d'enfants*, Olivier CHARDON et Fabienne DAGUET, INSEE Première n° 1171, janvier 2008.

[16] *Analyse des données statistiques des familles parisiennes*, Observatoire des familles parisiennes, 2007, p.73.

Pour montrer l'incidence des modes d'accueil sur l'activité des femmes, Eric Maurin, Directeur d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, a mené en 2007 avec Delphine Roy une étude intitulée « *L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi des mères et leur perception du développement de leurs enfants* ». Delphine ROY a été auditionnée le 26 mars 2009 afin de présenter une étude conduite à Grenoble aux membres de la Mission[17].

Ce travail a été élaborée à partir de la distribution d'un questionnaire court[18], inséré dans les dossiers d'inscription à la maternelle avec, pour cible, les parents inscrivant pour la première fois leur enfant en maternelle. Sur les 1 764 enfants inscrits pour la première fois en maternelle en septembre 2007, 1 572 questionnaires ont été recueillis, soit un taux de réponse de 80 %, garantissant une fiabilité certaine à cette étude.

Cette étude part du postulat selon lequel un parent travaille à condition que la différence entre son salaire et le coût net de l'accueil de son enfant soit positif. Dans ce cadre, deux éléments entrent donc en ligne de compte : le salaire potentiel sur le marché du travail et le coût final du travail. Plus le coût du mode d'accueil diminue, plus les parents sont enclins à travailler. L'intervention publique par le subventionnement en diminue le coût et augmente donc la participation au marché du travail.

Selon l'enquête, les postulantes à des places en crèche sont plutôt des femmes diplômées dont c'est le premier né, alors que celles qui ne postulent pas ont, en général, déjà eu des enfants.

S'agissant de l'impact du mode d'accueil sur l'activité des mères, l'étude montre que 57 % des familles dont les revenus sont inférieurs à 2 000 € et dont la demande de place en crèche a été refusée n'ont recours à aucun mode d'accueil alternatif payant. Dans ce cas, la mère s'arrête souvent de travailler. Cela signifie que la crèche est le seul mode payant accessible pour elles.

Cette préférence pour le retrait d'activité de la mère ne varie plus depuis 1994 et le retour à l'emploi s'effectue le plus souvent sur un poste d'un niveau inférieur et plus précaire à celui occupé précédemment[19].

L'évolution de l'emploi des mères se traduit par une cessation d'activité pour 25 % d'entre elles quand la demande de place en crèche a été refusée et seulement de 20 % quand celle-ci a été acceptée. La résistance relative du taux d'emploi des mères dont l'enfant est accueilli en crèche repose plus sur un maintien dans l'emploi à temps complet que sur une progression de leur emploi à temps partiel.

L'étude réalisée à Grenoble montre que la création de 100 places de crèches permet de sauvegarder 15 emplois en équivalent temps plein, occupés par des femmes qui se seraient, sinon, arrêtées de travailler.

---

[17] *L'effet de l'obtention d'une place en crèche sur le retour à l'emploi de mères et leur perception du développement de leurs enfants*, Eric MAURIN et Delphine ROY, Centre pour la recherche économique et ses applications (CEPREMAP), mai 2008.

[18] Cette étude compare des familles semblables ayant demandé une place en crèche et ayant montré leur préférence pour ce mode de garde. L'attribution des places se fait ensuite, au sein de ces familles, sur des critères observables tels que le revenu des familles. En faisant la comparaison, au sein des demandeurs, entre ceux dont la demande a été acceptée et ceux dont la demande n'a pas abouti, on peut réellement attribuer les différences observées entre les deux groupes au fait d'avoir obtenu une place en crèche.

[19] *Bilan et enjeu du dispositif de garde des jeunes enfants au regard de l'emploi des femmes*, Hélène PÉRIVIER, Informations sociales n° 137, 2007, p. 112.

Ainsi, la probabilité d'avoir un emploi et la qualité perçue du développement de l'enfant seraient intimement liées à une réponse positive de la part de la crèche. Un arrêt de deux ans se traduit inversement, pour la mère qui s'arrête de travailler, par un coût répercuté sur toute la durée de la vie. C'est aussi ce que conclut Gøsta Esping-Andersen dans une étude qu'il a conduite sur cette question et où il indique que « *la norme danoise – un an d'interruption – n'est associée à aucun coût d'opportunité significatif – à condition de travailler sans interruption jusqu'à l'âge de 60 ans – alors que les Allemandes qui s'arrêtent en général 5 ou 6 ans, le payent de presque 50 % de leur revenu à l'échelle d'une vie.*[20]».

Au niveau économique global, cet arrêt de deux ans se traduit également par de moindres rentrées fiscales et un niveau plus faible de consommation.

Sur un plan général, en ce qui concerne la collectivité tout entière, l'étude de Grenoble montre que le développement des modes d'accueil entraîne des bénéfices potentiels, non évalués, *via* l'effet sur les mères avec leur maintien dans l'emploi (soit davantage de revenus, de croissance et d'impôts) et, *via* l'effet sur les enfants, avec un meilleur développement grâce à un accueil de qualité, ce qui débouche sur un capital humain accru, moins de risque de délinquance, etc.

Cette première vague de l'enquête grenobloise apporte une quantification encourageante de l'effet des places en crèche sur les trajectoires professionnelles des femmes et sur le développement des enfants. Elle doit être complétée par une seconde vague en cours de réalisation.

2.1.2. L'impact de la politique nationale de la Petite Enfance sur l'activité des femmes

2.1.2.1. Les aides individuelles

2.1.2.1.1. Le rôle de l'Allocation de garde d'enfant à domicile (AGED)

L'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) a été mise en place en 1986 en faveur des parents ayant au moins un enfant de moins de 6 ans à charge et employant une ou plusieurs personnes à leur domicile pour le garder. Les deux parents devaient impérativement travailler et le montant s'élevait à 50 % des cotisations sociales dues à l'URSSAF dans la limite de 570 € (montant 2009, étant indiqué que cette allocation continue d'être versée jusqu'au 31 décembre 2009 aux enfants nés avant le 1er janvier 2004).

Si la création de cette prestation a, en effet, contribué à favoriser le travail des mères, il convient néanmoins de préciser que seules celles dont les revenus étaient les plus élevés en ont profité.

2.1.2.1.2. Le rôle de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE)

L'étude de la CNAF sur « Les attentes des Français vis-à-vis des modes de garde pour les jeunes enfants[21] » confirme que les Français préfèrent les aides en équipement aux aides en nature.

[20] *Sociological explanations of changing income distribution*, American Behavioral Scientist, 50 (5), 2007, pp. 639-657.

[21] *Les attentes des Français vis-à-vis des modes de garde pour les jeunes enfants*, Hélène PARIS, Recherches et Prévisions n°87, mars 2007.

LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT (PAJE[22])

La CAF verse la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) qui, depuis le 1er janvier 2004, a remplacé progressivement l'ensemble des aides liées à la naissance et à l'accueil des enfants. C'est une prestation unique et globale qui comprend la prime de naissance permettant aux familles de faire face aux premières dépenses liées à l'arrivée de l'enfant (jusqu'à ses 3 ans, sous condition de ressources) et l'allocation de base qui aide à assumer les dépenses liées à l'éducation de l'enfant jusqu'à ses 3 ans, sous condition de ressources. Cette PAJE comprend en outre plusieurs compléments selon le choix fait par la famille :

- Le complément de libre choix d'activité (CLCA), dès le premier enfant, en cas de réduction ou de cessation de l'activité professionnelle pour l'élever. Il est versé pendant 6 mois pour un seul enfant à charge ou jusqu'aux 3 ans du dernier enfant pour deux enfants ou plus à charge (sans condition de ressources).

- Un complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA) dont le montant est plus important mais la durée plus courte (jusqu'au premier anniversaire de l'enfant) peut être versé aux familles d'au moins 3 enfants (sans condition de ressources).

- Le complément de libre choix du mode de garde (CMG) pour les familles faisant garder leur enfant de moins de 6 ans par une assistante maternelle agréée ou par une garde à domicile (sans condition de ressources). La CAF prend en charge une partie de la rémunération et la totalité ou une partie des cotisations sociales (le montant de la prise en charge est modulé selon les ressources de la famille).

Au 31 décembre 2008, on comptait ainsi**, à Paris, 57 531 familles (sur 66 000) bénéficiaires de la PAJE,** pour 146 M € versés.

Le rapport de la Cour des Comptes de septembre 2008[23] dresse un bilan de la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) dont finalement aucun des objectifs (favoriser le libre choix des familles, simplifier le dispositif d'aide aux modes de garde et en rationaliser les coûts) n'aurait été atteint. C'est le Complément du Libre Choix d'Activité qui est particulièrement visé par la Cour des Comptes dans la mesure où, selon elle, cette aide a conduit finalement à un retrait massif des femmes du monde du travail, un choix contraint, en raison du coût trop élevé des modes de garde. Le rapport de la Cour des Comptes précise notamment qu'il manque, à côté de cette mesure, d'autres dispositifs « *pour faciliter le retour à l'emploi* ».

2.1.2.2. Le congé parental

En France, le congé parental est d'une durée d'un an renouvelable 2 fois, pendant lequel le contrat de travail est suspendu. Il a concerné, en 2008, 536 000 parents dont 98 % des femmes.

Selon le rapport de Michèle Tabarot[24], seule une minorité de femmes prennent un congé total qui n'excède pas la durée légale. Pour les mères qui étaient actives avant la naissance, 34 % des femmes ayant au moins trois enfants ont un congé égal à la durée légale et 28 % de celles-ci dépassent 8 mois.

LE CONGE PARENTAL D'EDUCATION

Le **congé parental d'éducation** (CPE) est un dispositif instauré par la loi du 4 janvier 1984 et inscrit dans le Code du travail. Il permet à n'importe quel salarié ayant un an d'ancienneté à son poste de suspendre son contrat

[22] Dans son rapport de 2008 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, la Cour des Comptes déplore que la PAJE ne soit pas parvenue, malgré son coût élevé, à résorber l'insuffisance globale de l'offre de garde. Ce constat la conduit à s'interroger sur les modalités de mise en œuvre et la traduction financière pour les finances publiques du principe de libre choix. Rapport de la Cour des Comptes, La sécurité sociale, chapitre X, *Les aides à la garde des jeunes enfants*, septembre 2008.

[23] Rapport de la Cour des Comptes, La sécurité sociale, chapitre X, *Les aides à la garde des jeunes enfants*, op. cit.

[24] *Le développement de l'offre d'accueil de la Petite Enfance*, Michèle TABAROT, rapport au Premier ministre, juillet 2008.

de travail de la naissance jusqu'aux 3 ans de son enfant, avec l'assurance de retrouver, à terme, son emploi initial ou l'équivalent. Le congé parental est d'une durée initiale d'un an, renouvelable deux fois avant le troisième anniversaire de l'enfant. L'employeur ne peut le refuser, quelle que soit la taille de l'entreprise.

Si le congé est non rémunéré par l'employeur, les bénéficiaires peuvent percevoir en échange le complément de libre choix d'activité dont le montant forfaitaire va de 138,53 € jusqu'à 512,11 € par mois, dès le premier enfant.

Le contrat de travail du salarié est simplement suspendu, ce qui signifie qu'il conserve tous les avantages acquis avant le début de son congé. Sa durée compte pour moitié dans le calcul de l'ancienneté mais elle n'est pas comptabilisée pour le calcul des congés payés.

Le salarié continue de bénéficier des prestations maladie-maternité de la sécurité sociale (remboursement des soins, des frais médicaux et prise en charge des frais d'hospitalisation) pendant toute la durée de son congé, et des indemnités invalidité et décès pendant un an.

Dans son rapport, Michèle Tabarot propose un congé de 50 semaines rémunéré à 67 % du salaire et plafonné à 1 800 € sur lequel 8 semaines seraient réservées au père et 8 semaines à la mère.

En Suède, et même si les comparaisons entre pays européens ont des limites en raison de traditions culturelles différentes, ce congé est d'une durée maximale de 16 mois (480 jours). Pour les 13 premiers mois, le niveau de compensation salariale est de 80 % du revenu brut précédant la naissance de l'enfant. Les 3 derniers mois donnent lieu à une indemnité forfaitaire journalière de 8,96 €/jour. Les indemnités versées sont soumises à l'impôt sur le revenu et entrent dans le calcul des retraites au même titre qu'une activité professionnelle. Les deux parents peuvent répartir entre eux à leur convenance les 10 premiers mois. 98 % des mères utilisent leur droit au congé parental, contre 80 % des pères. Afin d'éviter l'effet dés-incitatif sur les pères, la Suède, qui offre pourtant un taux important de remplacement du salaire, a dû relever le plafond à 2 860 €.

Si le taux de compensation salariale est élevé en Suède, le système français n'assure qu'un montant forfaitaire impliquant une baisse de revenus très importante pouvant avoir un effet fortement dés-incitatif. La garantie du retour à l'emploi est totale en Suède (pas de rupture de contrat, faible pénalités liées à l'absence parentale) et plus restrictive en France dans les faits.

Dans *Le Deuxième âge de l'émancipation*[25], Dominique Méda et Hélène Périvier faisaient déjà une proposition similaire mais se prononçaient pour un congé de 42 semaines maximum, rémunéré à 80 % du salaire sous plafond (comme en Suède) et également partagé entre les deux parents. « *Quoi qu'il en soit*, affirme Dominique Méda, *que les parents assurent les 12 mois de garde ou que ces soins soient pris en charge par des services, cela représente un coût qui doit être budgété*. ». Elle craint, en outre, que la proposition de Michèle Tabarot conduise à ne réserver ce choix qu'aux catégories sociales les plus élevées.

Ce point de vue est partagé par le Président de l'UDAF de Paris qui, lors de son audition par la Mission le 28 mai 2009, faisait remarquer que si le congé parental était vécu comme une liberté par les femmes des classes sociales supérieures, il constituait un choix par défaut pour les femmes appartenant aux catégories sociales les moins favorisées.

Le 13 février 2009, le Président de la République a annoncé son intention de raccourcir le congé parental à un an en indiquant que « *les congés parentaux sont parfois aussi à l'origine d'un immense*

[25] *Le Deuxième âge de l'émancipation*, Dominique MÉDA et Hélène PÉRIVIER, coll. La République des idées, Paris, Le Seuil, 2007.

gâchis (…) pour les femmes concernées (…) parce que c'est une rupture dans un parcours professionnel, qui peut se traduire par une diminution des chances de progresser dans la carrière, d'obtenir un meilleure salaire ou de retrouver un emploi (…) gâchis pour la société dans son ensemble, parce que sont maintenues en dehors du marché du travail près de 800 000 femmes chaque année. ».

A ce jour, rien n'a été indiqué concernant sa durée exacte, ni le montant de sa rémunération. Or, seul un taux élevé de remplacement du salaire permettra d'éviter les écueils cités plus haut.

Dans ce contexte, et dans l'attente de nouvelles décisions de nature à retarder la reprise de leur activité professionnelle, la demande des Parisiennes est plutôt de se voir proposer un mode d'accueil à l'issue du congé de maternité, c'est-à-dire quand l'enfant est âgé d'environ 3 mois, si l'on tient compte du fait que de nombreuses femmes choisissent d'accoler une partie de leurs congés annuels à leur congé de maternité pour retarder la reprise du travail.

2.1.2.3. Estimation des besoins en matière d'accueil

Selon le rapport de Michèle Tabarot[26], il existerait, en France, environ 51 places d'accueil[27] pour 100 enfants de moins de trois ans (ce chiffre est estimé à 57 à Paris, selon les données fournies par la CAF, la DFPE et l'APUR), mais la proportion de parents à la recherche d'une solution d'accueil hors du foyer est mal connue. De même, l'adéquation des places existantes à la demande est mal mesurée. Une place en crèche peut accueillir plus d'un enfant, du fait des placements à temps partiel, mais, à l'inverse, des places existantes peuvent ne pas être occupées. De manière analogue, les places chez les assistantes maternelles qui ont bénéficié de l'agrément ne sont pas toutes disponibles pour accueillir des enfants en nombre correspondant. Enfin, l'adéquation géographique de l'offre à la demande n'est pas mesurée de façon exhaustive et localisée. La couverture est aujourd'hui très inégale (de 15 à 77 places pour 100 enfants selon les départements, école maternelle à 2 ans non comprise), alors que le besoin est, par définition, un besoin de proximité.

Pour estimer les besoins, Michèle Tabarot[28] s'est appuyée sur une étude de la DARES de 2003 selon laquelle un tiers des femmes qui se sont arrêtées de travailler à la naissance de leur enfant évoquent des raisons liées aux modes d'accueil. Elle estime, par conséquent, que pour 17 % des enfants, un problème d'accueil existe, soit que l'offre est insuffisante, soit qu'elle n'est pas adaptée. Par addition aux 48 places pour 100 enfants déjà gardés (51 moins 3 scolarisés), l'objectif théorique serait donc de 65 places d'accueil pour 100 enfants de moins de trois ans. Ce besoin semble cependant plus important quand l'enfant atteint sa deuxième année. Si le taux d'enfants scolarisés entre 2 et 3 ans demeurait inchangé, cela représenterait un besoin de places d'environ 322 000 à l'échelle nationale.

Dominique Méda, Jeanne Fagnani et Nathalie Morel[29] se sont interrogées pour leur part sur la notion de besoins non couverts : s'agit-il uniquement des besoins des femmes actives déclarant qu'elles se sont arrêtées de travailler en raison de l'absence de modes d'accueil ? Ou s'agit-il de faire en sorte que

[26] *Le développement de l'offre d'accueil de la Petite Enfance*, op. cit.

[27] En fait 47 mais une place en accueil collectif est occupée en moyenne par 1,3 enfant du fait des gardes à temps partiel.

[28] *Le développement de l'offre d'accueil de la Petite Enfance*, op. cit.

[29] *Rapport Tabarot : encore du chemin à parcourir pour la Petite Enfance*, Terra Nova, 18 septembre 2008.

toutes les mères de jeunes enfants qui souhaitent travailler puissent avoir accès à un mode d'accueil ? Ces auteurs contestent le choix du ratio d'un tiers de femmes retenu par Michèle Tabarot évoquant l'absence de mode d'accueil comme raison ayant entraîné l'arrêt d'activité et considèrent qu'il s'agit d'une réponse *a minima*.

S'appuyant sur la même étude de la DARES, selon laquelle 50 % des femmes qui se sont arrêtées à la naissance de leur enfant déclarent qu'elles auraient souhaité continuer à travailler, elles estiment le nombre de places supplémentaires nécessaires à 475 000 (soit un taux de couverture d'environ 72 %).

Une autre étude de la DREES[30] indique que parmi les femmes qui gardent leurs enfants sans travailler, rares sont celles qui n'ont jamais travaillé et que celles qui l'ont fait sont surtout d'anciennes employées ou ouvrières. D'après cette étude, 70 % des mères de moins de 30 ans qui se sont arrêtées de travailler pour élever leurs enfants souhaitent retravailler[31].

A titre de comparaison, dans les pays scandinaves, 80 % des mères de jeunes enfants travaillent.

Doit on prendre en compte le nombre de femmes qui déclarent s'être arrêtées de travailler faute de mode d'accueil, ou celui des femmes qui déclarent qu'elles auraient souhaité continuer à travailler en se fixant comme objectif de proposer une place d'accueil à toutes les femmes qui souhaitent travailler ?

Dominique Méda évalue le coût de la deuxième solution à 5 Md € net en fonctionnement par an et 5 Md € d'investissement pour construire les nouvelles structures. Le coût de fonctionnement supplémentaire représenterait 0,32 % du PIB et ferait passer les dépenses d'accueil des jeunes enfants de 1,32 à 1,65 % du PIB[32]. A titre de comparaison, le Danemark consacre à la même fonction 2,7 % de son PIB.

Si l'estimation des besoins de mode d'accueil est délicate au niveau national puisqu'elle dépend du chiffre que l'on retient concernant la cessation d'activité des femmes, elle s'avère aujourd'hui quasiment impossible à réaliser, à Paris, en raison d'une absence quasi-totale d'études sérieuses sur le travail des femmes dans la Capitale.

S'agissant de Paris, la demande ne peut pas non plus être évaluée précisément à partir du nombre d'inscriptions dans les Mairies d'arrondissement :

- D'une part, et même si ce phénomène est mal connu à Paris, parce qu'on peut penser que certains parents renoncent à entreprendre cette démarche[33], convaincus qu'ils n'ont aucune chance.
- D'autre part, en raison de l'obsolescence des listes d'attente qui ne sont pas toujours mises à jour et qui conduisent à une surestimation très importante des besoins en structures collectives.

[30] *La difficile conciliation entre vie professionnelle et vie familiale*, Hélène GARNER, Dominique MEDA et Claudia SENIK, DARES, Premières synthèses, n° 50.3, 2004.

[31] Cf. *Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de six ans en 2007*, op. cit., p. 3.

[32] *Le deuxième âge de l'émancipation*, cité dans *Rapport Tabarot : Encore du chemin à parcourir pour la Petite Enfance*, Terra Nova, op.cit.

[33] Cf. *Petite Enfance – Comment répondre aux besoins ?*, Le Journal des Maires, mars 2009.

2.1.3. Travail des femmes et création de richesse

La moindre activité des femmes constitue donc un manque à gagner important pour la collectivité en termes de richesses qu'elles pourraient procurer à la société tout entière.

De nombreux chercheurs insistent, en effet, sur le fait qu'une forte activité féminine est un outil efficace contre la pauvreté, participe à l'augmentation des recettes fiscales et contribue de façon significative à l'augmentation du PIB.

Hélène Périvier[34], économiste à la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), fait valoir que la faible activité des femmes est coûteuse pour la collectivité puisqu'elle investit massivement pour l'éducation des filles (elles sont plus nombreuses que les garçons à obtenir un diplôme de l'enseignement supérieur et en récoltent relativement peu de bénéfices puisqu'elles sont moins nombreuses que les hommes sur le marché du travail).

Une augmentation du taux de travail des femmes implique également davantage de rentrées fiscales en termes d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales. Elle a également des conséquences positives sur la capacité de production du pays et sur la croissance comme le confirment les études de OCDE de 2003[35] et de 2005[36]. D'après Hélène Périvier, si le taux d'activité des femmes atteignait le même niveau qu'en Suède, alors le PIB pourrait être supérieur de 1,5 % à ce qu'il est actuellement.

La nécessité de faire face à des nouvelles dépenses, notamment sociales, impose que les femmes travaillent, qu'elles gagnent davantage tout au long d'une carrière complète et par conséquent qu'elles n'aient pas à interrompre leur activité professionnelle pour des raisons familiales. Il convient donc à cette fin d'aider les femmes à concilier leur vie familiale et leur carrière en instaurant une politique de prise en charge des enfants, qui certes a un coût mais qui selon Gøsta Esping-Andersen est largement couverte par le gain de richesses créé par le surcoût de travail des femmes.

Enfin, l'augmentation du taux d'activité des femmes a des effets déterminants sur la réduction de la pauvreté. Selon Hélène Périvier dans l'étude précitée, le taux de pauvreté des couples avec enfants dans lequel seul l'homme travaille est de 13,5 %, contre 7 % quand les deux sont actifs. La réduction de la pauvreté est particulièrement marquée pour les familles monoparentales. A titre d'exemple, le taux d'activité des femmes isolées est de 81 % au Danemark, le pays européen où le taux de pauvreté est le plus faible.

* * * * *

En conclusion, la question du rapport entre l'activité féminine et les besoins en matière d'accueil des enfants se doit aussi d'être posée dans un cadre plus large et reliée aux dispositions prises au niveau national dans le domaine de la Petite Enfance.

[34] *Le féminisme est un humanisme*, Hélène PÉRIVIER, Terra Nova, 7 mars 2009.

[35] *Les femmes sur le marché du travail : évidence empirique sur le rôle des politiques économiques et autres déterminants dans les pays de l'OCDE*, Florence JAUMOTTE, Revue économique de l'OCDE, n°37, 2003.

[36] *Les femmes et le travail : trouver la formule*, Florence JAUMOTTE, l'Observateur de l'OCDE, n°248, mars 2005.

2.2. L'intérêt des enfants

Parallèlement à ses réflexions sur l'impact des modes d'accueil sur le travail des femmes, la Mission s'est intéressée aux effets que ceux-ci pouvaient avoir sur les enfants, sur leur bien être et sur leur développement. **Existe-il un mode d'accueil idéal ?** Existe-t-il un âge idéal pour intégrer une structure d'accueil extérieure ? Quels sont les effets bénéfiques d'un accueil précoce sur le développement cognitif et la réussite scolaire ? Quels sont pour les enfants et pour la société tout entière les bénéfices d'une prise en charge collective des enfants pendant la période préscolaire ?

2.2.1. Quel âge et quel type d'accueil pour un bien-être optimal ?

La question de l'âge auquel un enfant doit être confié dans un cadre extrafamilial ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les spécialistes de la Petite Enfance. En outre, elle ne peut être dissociée des mesures nationales sur la durée et la rémunération des congés qui suivent la naissance, dont l'impact est bien entendu déterminant.

Dans le rapport qu'elle a consacré à l'accueil des jeunes enfants, Michèle Tabarot[37] se dit clairement opposée à l'accueil des enfants par une structure extrafamiliale, quelle qu'elle soit, avant l'âge d'un an. Pour étayer son point de vue, elle s'appuie sur des études anglo-saxonnes, notamment l'étude NICHD (*National Institute on Child Health and Day care*), par ailleurs très controversée, y compris aux Etats-Unis. Les conclusions de cette étude, reprises par Michèle Tabarot, font valoir qu'un accueil extrafamilial excédant une durée de 30h hebdomadaires avant l'âge d'un an serait susceptible d'aggraver les problèmes de comportement (agressivité, désobéissance).

Ce n'est pas l'avis de Sylviane Giampino, psychanalyste et psychologue de la Petite Enfance, auditionnée le 2 avril 2009 par la Mission pour les travaux qu'elle a menés sur l'accueil des jeunes enfants. Sur cette question précise, Sylviane Giampino fait remarquer que les études dont il est question n'ont été menées qu'au niveau national et que les modes d'accueil collectifs qui ont été évalués sont uniquement ceux des pays concernés.

Ainsi, les Etats-Unis ont mené ces études à partir des modes d'accueil collectifs proposés aux petits Américains qui sont unanimement considérés comme étant de piètre qualité. La situation dans un certain nombre de pays européens, en France notamment, est tout autre. Comme l'a expliqué Sylviane Giampino lors de son audition, les crèches françaises sont les héritières des pouponnières dans lesquelles, historiquement, une très grande attention a été portée à la qualité de l'accueil et à l'individualisation de la prise en charge des enfants. Ainsi, un protocole a-t-il été mis en place, avec des psychologues spécialistes de la Petite Enfance autour de la séparation et de la période d'adaptation, notamment destinées à prévenir les angoisses et le sentiment d'abandon des enfants. D'après Sylviane Giampino, l'attention portée aux enfants, la disponibilité des personnels et la qualité de l'environnement éducatif sont tels qu'il n'y a aucun risque pour les enfants à fréquenter ces structures directement à la fin du congé de maternité.

Elle ajoute qu'il n'est pas exact de considérer que la garde par les parents, par la mère dans la très grande majorité des cas, soit toujours la meilleure solution pour l'enfant. En effet, il faut avoir présent à l'esprit que, pour des raisons diverses, certains environnements familiaux peuvent être préjudiciables au bien-être de l'enfant et qu'il est alors préférable de recourir à un mode d'accueil extérieur.

[37] *Le développement de l'offre d'accueil de la Petite Enfance*, op.cit.

Le médecin chef de la Protection Maternelle et Infantile (PMI) de Paris, auditionnée par la Mission le 26 mars 2009, a ainsi expliqué qu'une des missions qui lui était confiée par le département de Paris relevait de la prévention médicale, psychologique, sociale et éducative en faveur des parents et des enfants, de l'accompagnement soutenu des familles vulnérables, de la lutte contre les violences intrafamiliales et contre les addictions.

S'agissant du mode d'accueil le plus adapté, les spécialistes s'accordent pour dire que ce n'est pas tant le type de structure que la qualité de l'accueil et la relation entre les adultes et l'enfant qui sont fondamentales.

2.2.2. Lutter contre les inégalités de trajectoires

Les autres objectifs assignés au développement des modes d'accueil consistent[38], selon Gøsta Esping-Andersen, à contrecarrer la construction des inégalités de trajectoires qui est particulièrement importante à l'âge préscolaire. C'est à cet âge en effet que s'acquièrent ou non la motivation et les capacités d'apprentissage qui permettront à l'enfant de réussir son parcours scolaire. Cette question est d'autant plus vive qu'aujourd'hui que l'économie de la connaissance accentue encore l'importance des compétences cognitives et de l'acquisition de qualifications.

Il s'agit, dès lors, d'identifier les mécanismes de l'inégalité des chances pour agir sur eux. Ceux-ci ne se limitent pas, en effet, à l'inégalité de ressources économiques. L'investissement en temps des parents ainsi que l'existence d'un environnement favorable ou non à l'apprentissage se révèlent tout autant, sinon plus, décisifs. Selon cette approche, la tâche qui devrait alors incomber aux politiques sociales consisterait à réduire l'effet revenu par la redistribution, afin de **réduire la pauvreté infantile** et homogénéiser le milieu d'apprentissage.

2.3. Les modes d'accueil des enfants de moins de trois ans en France et à Paris

Comme dans le reste du pays, il existe à Paris une offre d'accueil qui préexiste au choix des parents. Celle-ci est essentiellement articulée autour des **structures collectives municipales et associatives (crèches, haltes-garderies et structures multi-accueil[39], jardins d'enfants, jardins maternels)** mais les **modes d'accueil individuels (assistantes maternelles et garde à domicile)** jouent également un rôle important. Les choix des parents se déterminent, par conséquent, entre ces différentes options selon des préférences qui leur sont propres (2.3.1), mais surtout en fonction des possibilités qui leur sont offertes (2.3.2). Chaque mode d'accueil fait l'objet d'un examen particulier (2.3.3).

[38] Cf. sur ce point : *Trois leçons sur l'Etat-providence*, Gøsta ESPING-ANDERSEN et Bruno PALLIER, Le Seuil, coll. La République des idées, 2008.

[39] Le multi-accueil est défini par les dispositions du décret du 1er août 2000. Il tend à promouvoir un modèle d'établissement d'un nouveau type qui a vocation à mieux prendre en compte la diversification des besoins des familles, en mêlant au sein d'une même structure plusieurs types d'accueil, que celui-ci soit régulier et continu comme dans les crèches, ou occasionnel comme dans les haltes-garderies, que cet accueil soit organisé au sein d'un établissement dédié de type crèche ou au domicile d'une assistante maternelle (crèche familiale).

2.3.1. Les préférences parentales

Il faut savoir qu'à la naissance des enfants, plus des trois-quarts des parents ont une préférence pour tel ou tel mode d'accueil. Selon une enquête nationale de la CNAF[40], 68 % d'entre eux connaissent le mode d'accueil qu'ils utiliseront, ce choix étant dicté par des préférences personnelles. La satisfaction quant au mode effectivement adopté est globalement très élevée (72,4 %), même si 40,3 % des parents, soit 30,6 % de ceux qui sont pleinement satisfaits, déclarent qu'ils auraient souhaité un autre mode d'accueil (la crèche dans 63,8 % des cas). Par ailleurs, les parents qui sont satisfaits de leur mode d'accueil actuel ont tendance à le valoriser. Il arrive ainsi que ceux qui préféraient initialement un autre mode d'accueil changent leur représentation de celui qu'ils ont choisi par défaut[41].

Toutefois, en dépit des efforts considérables consentis par la CAF et la Ville de Paris à travers ses différentes composantes (Direction des Familles et de la Petite Enfance et en son sein la PMI, mairies d'arrondissement, Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris, etc.), il peut exister quelques problèmes d'accès à l'information et surtout d'indétermination quant au choix à effectuer pour certaines catégories de population particulièrement angoissées à l'idée de ne pas trouver de solution (familles avec un premier enfant, famille bénéficiaires des *minima* sociaux ou rencontrant des difficultés sur le marché du travail).

Par ailleurs, il existe aussi des blocages culturels, tous les parents ne s'autorisant pas un mode d'accueil extérieur. En effet, certains parents, eux-mêmes salariés, hésitent à devenir employeurs d'une assistante maternelle ou d'une auxiliaire parentale, n'étant pas disposés à assumer les problèmes inhérents à la relation employeur/employé, ce qui peut expliquer que certains d'entre eux préfèrent avoir recours aux crèches familiales où les assistantes maternelles sont rémunérées par la Ville et non pas par les parents.

Selon une enquête nationale réalisée en septembre 2008 par TMO Régions pour la CNAF, le choix initial du mode d'accueil concerne la garde parentale dans 44 % des cas, une crèche (32 %) et une assistante maternelle (21 %)[42]. Trois critères semblent déterminants pour orienter le choix vers un accueil extérieur : la relation de confiance (27 %), l'aspect pratique du mode d'accueil (horaires, distance au domicile ou au travail) (23 %), l'éveil et la socialisation de l'enfant (22 %), le coût n'arrivant qu'en quatrième position (9 %). Par ailleurs, la plupart des enquêtes d'opinion révèlent une préférence des Français pour les aides non financières (équipements, services) en direction des familles.

Toutefois, l'offre, plus importante à Paris qu'au plan national, conditionne les pratiques des familles. Si elle découle, certes, de la demande, elle en est aussi à l'origine, comme l'a indiqué Danièle Boyer, responsable de l'Observatoire national de la Petite Enfance rattaché à la CNAF, auditionnée le 2 avril 2009 par la Mission.

---

[40] *Une offre de service pour la garde des jeunes enfants : attentes et pratiques des parents*, Delphine CHAUFFAUT, Politiques sociales et familiales – Synthèses et statistiques n° 95, mars 2009, p. 58.

[41] *Opinions et satisfaction des parents vis-à-vis des modes de garde*, Justinia CLEMENT et Muriel NICOLAS, L'e-ssentiel (publication de la CNAF), n° 82, février 2009.

[42] *Une offre de service pour la garde des jeunes enfants : attentes et pratiques des parents*, op. cit., p. 58.

2.3.2. La présentation générale de l'offre d'accueil

Comme l'a indiqué l'adjoint au Maire chargé de la Petite Enfance lors de son audition par la Mission le 5 mars 2009, *« globalement, plus d'un enfant sur deux de moins de trois ans est aujourd'hui accueilli en une structure collective à Paris contre 10 % en moyenne au niveau national »*[43].

Selon l'APUR, au 31 mars 2008, 31 % des enfants de moins de trois ans étaient accueillis, à titre principal, à Paris dans des structures collectives (hors haltes-garderies et multi-accueil). 18 % bénéficiaient d'un accueil individuel extrafamilial. 42 % étaient gardés par l'un des deux parents (63 % au niveau national et 50 % au niveau de l'agglomération). Le tableau ci-dessous précise la répartition des modes d'accueil à Paris.

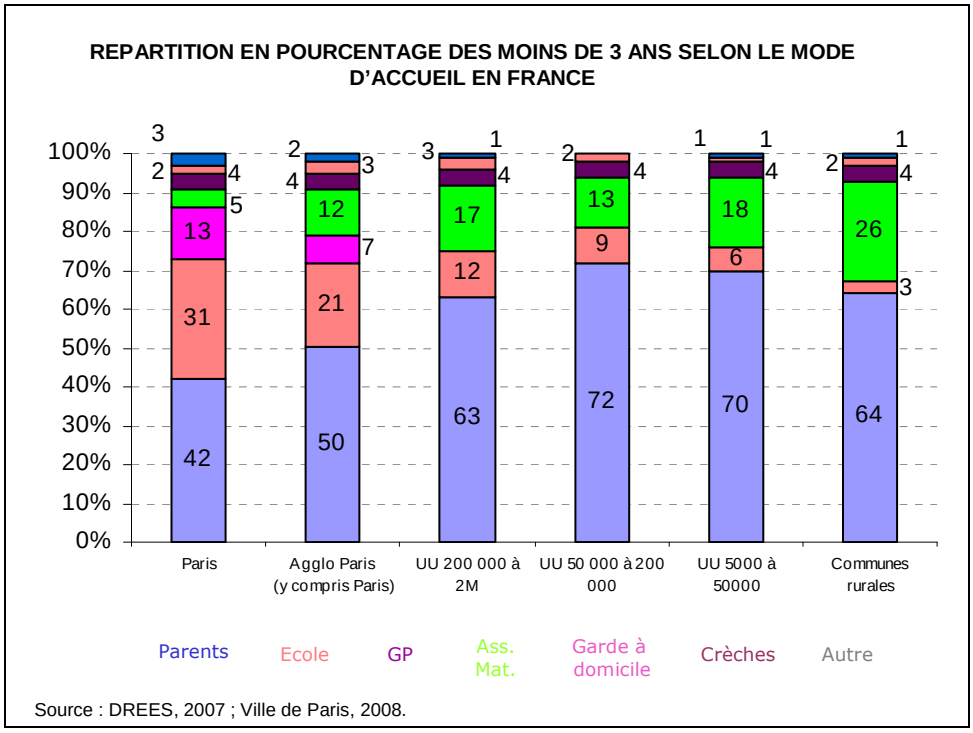
Rappelons, en effet, que **si 31 % des enfants parisiens sont accueillis dans les crèches à titre principal, ils sont près de 50 % au total à fréquenter les établissements parisiens collectifs** de la Petite Enfance, certains quelques heures seulement par semaine.

Le fait que les enfants soient gardés par les parents, à titre principal, ne signifie pas pour autant qu'ils ne fréquentent pas, à titre secondaire, les établissements parisiens, municipaux ou associatifs, de la Petite Enfance (haltes-garderies ou structures multi-accueil), voire des modes d'accueil individuels.

MODES D'ACCUEIL UTILISES A PARIS PAR LES FAMILLES, A TITRE PRINCIPAL (Source : APUR)

Mode d'accueil	Pourcentage
L'un des deux parents	42 %
Crèche collective municipale ou associative (hors halte-garderie et multi-accueil)	31 %
Garde au domicile des parents par une auxiliaire parentale ou autre	13 %
Assistante maternelle agréée	5 %
Grands-parents	4 %
Ecole maternelle	2 %
Autres modes	3 %

[43] Ce chiffre est obtenu de la manière suivante : environ 26 000 enfants sont accueillis à titre principal dans des structures collectives et 12 000 fréquentent à temps partiel les 4 000 places en haltes-garderies et multi-accueil, soit environ 38 000 sur les 76 000 enfants de moins de 3 ans vivant à Paris.



Ce tableau et ce graphique de l'APUR indiquent le mode d'accueil principal choisi par les parents. Il n'exclut pas le recours à d'autres modes, qu'ils soient collectifs ou individuels.

Les modes d'accueil sont, en outre, étroitement corrélés au niveau de vie. Selon Danièle Boyer, auditionnée par la Mission le 2 avril 2009, la coexistence de revenus très faibles et très élevés à Paris entraîne des recours différents :

- Parmi les familles appartenant aux 20 % de revenus les plus faibles, catégorie qui compte un grand nombre de familles parisiennes (17 500 familles en 2007), 91 % recourent à la garde des parents (hors grands-parents), tandis que 8 % se tournent vers des modes d'accueil extérieurs, la garde à domicile n'étant pas utilisée.
- Pour celles qui relèvent des 20 % de revenus les plus élevés, la garde parentale se situe à hauteur de 31 %, tandis que le recours aux assistantes maternelles est majoritaire avec 37 % (soit 5 fois plus que la catégorie précédente). Le recours à la crèche est égal à 16 % (soit 4 fois plus que la catégorie précédente) et la garde à domicile ne concerne que 7 % des familles.

Ainsi, la garde par les parents est plus présente chez les ouvriers (65 %) que chez les cadres supérieurs (18 %). En outre, les mères cadres ou ingénieures se tournent davantage vers la garde à domicile, qui constitue l'option retenue pour 13 % d'entre elles.

2.3.3. Des demandes spécifiques parisiennes au regard des attentes nationales

Au plan national, la crèche apparaît comme le mode d'accueil le plus bénéfique et le moins coûteux pour les parents, ainsi que le montre le tableau ci-après (source : CREDOC 2006)[44] portant sur

[44] *Les attentes des Français vis-à-vis des modes de garde pour les jeunes enfants*, op.cit., p. 88.

les jugements relatifs aux modes d'accueil (en %). L'impossibilité pour certains parents d'obtenir une place en crèche est d'ailleurs vécue avec un sentiment d'injustice[45].

L'AVIS DES FRANÇAIS SUR LES MODES D'ACCUEIL (Source : CREDOC) (en %)

Mode d'accueil	**le + satisfaisant**	**le + bénéfique**	**le – coûteux**	**présentant le + d'inconvénients**
Crèche collective	26	36	51	30[46]
Grands-parents	26	26	-	17
Assistante maternelle agréée	34	27	16	5
Garde à domicile	7	9	9	10
Assistante maternelle non agréée	2	1,5	17	34

Cette enquête nationale montre ainsi que les parents distinguent ce qui est satisfaisant sur un plan pratique, de ce qui est bénéfique pour l'enfant. A la crèche collective est ainsi associée, selon l'enquête « Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants » de 2007, l'apprentissage de la collectivité (92 %), la préparation à l'entrée en maternelle (88 %), l'environnement adapté (86,7 %), le professionnalisme du personnel (84 %), l'autonomie (81 %) et l'éveil (78 %)[47].

L'avis des Parisiens est sensiblement différent et encore plus favorable comme l'a montré l'enquête de satisfaction menée par BVA pour le compte de la DFPE (cf. 3.1.2.2.6.).

Au niveau parisien, il existe une forme de paradoxe que l'on pourrait formuler de cette façon : alors que les modes d'accueil collectifs répondent en France métropolitaine à une demande émanant des familles an sein desquelles la mère travaille moins de 35 heures par semaine en raison de moindres contraintes horaires, c'est exactement le contraire à Paris où l'on rencontre une forte proportion de femmes ayant des horaires très importants ou atypiques qui font appel à ce mode d'accueil.

Du reste, l'adéquation entre les attentes des cadres et des professions intellectuelles supérieures et l'offre de services collectifs y est mieux réalisée qu'ailleurs en France. C'est, en effet, dans cette catégorie que l'on trouve la plus forte attente en matière de développement des services d'accueil collectifs (44 % contre 33 % pour les ouvriers).

Il faut rappeler également, avant de présenter chaque mode d'accueil, et même si aucune donnée n'est disponible en la matière pour Paris, que les familles peuvent faire appel dans la même journée ou la même semaine à plusieurs intervenants. Au niveau national, selon l'enquête « *Mode de garde et d'accueil des jeunes enfants* » réalisée en 2007, près de la moitié (48 %) des enfants de moins de 3 ans sont confiés à deux intervenants (dont les parents) et 19 % à trois intervenants, voire davantage.

2.3.3.1. La garde parentale

La part des parents (des femmes en réalité) gardant eux-mêmes leurs enfants à titre principal (42 %) est beaucoup moins élevée dans la Capitale que dans les autres territoires (21 points de moins que

[45] *Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents*, Union nationale des associations familiales (UNAF), mars 2009.

[46] Ce chiffre peut paraître élevé mais il ne recouvre que la question des amplitudes horaires.

[47] *Opinions et satisfaction des parents vis-à-vis des modes de garde*, op.cit.

dans les autres grandes agglomérations françaises). Cet état de fait est lié à l'importance de l'offre collective à Paris, mais également à la structure socioprofessionnelle des Parisiens. Ce mode de garde est adopté en majorité par les salariés à moindre revenu (employés et ouvriers) ou par les non salariés (commerçants, agriculteurs), catégories moins représentées à Paris. En outre, les commerçants en zone urbaine sont parfois soumis aux mêmes contraintes que les salariés en matière de mode de garde (absence de logement contigu au commerce).

La différence entre le taux de couples biactifs (73 %) et celui d'enfants gardés par d'autres intervenants que les parents eux-mêmes (58 %) s'explique par le fait que des parents travaillant l'un et l'autre à temps complet, puissent, néanmoins, pour 27 % d'entre eux, garder, à titre principal, leur enfant, (entre le lundi 8h et le vendredi 19h). Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte : le temps partiel qui concerne un taux important de femmes, les horaires décalés qui permettent de garder les enfants pendant une grande partie de la journée, le travail à domicile de l'un des deux parents (cas de certaines professions intellectuelles), etc. Cela n'empêche pas le recours à un mode d'accueil ou de garde secondaire : halte-garderie, structure multi-accueil, grands-parents, assistante maternelle, auxiliaires parentales, *baby-sitter*, voisins ou amis, sans parler des frères et des sœurs plus âgés, etc.

2.3.3.2. L'accueil collectif : un plébiscite

L'accueil collectif en crèches (hors haltes-garderies) est élevé à Paris. Il concerne 31 % des moins de 3 ans, contre 21 % au niveau de l'agglomération parisienne, et seulement 9 % dans les unités urbaines de 50 000 à 200 000 habitants.

Les maires d'arrondissement se rejoignent d'ailleurs de façon quasi unanime, dans les réponses qu'ils ont adressées à la Mission, quant au plébiscite accordé par les familles à l'accueil en structures collectives notamment pour l'éveil des enfants et la qualité des professionnel(le)s (cf. annexe III).

Par ailleurs, les enfants des familles monoparentales, très importantes à Paris, fréquentent davantage les crèches que les autres[48]. Au niveau national, ce sont près de la moitié des jeunes enfants appartenant à une famille monoparentale, et non gardés à titre principal par leurs parents, qui sont accueillis en crèche. La loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi a d'ailleurs prévu de réserver dans les établissements et les services d'accueil des enfants de moins de 6 ans un nombre déterminé de places pour l'accueil des enfants de bénéficiaires de *minima* sociaux, l'Allocation de Parent Isolé (API) notamment, l'objectif de la mesure étant de ne pas les piéger dans l'inactivité[49].

Cette disposition a été renforcée dans la loi du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion. Celle-ci dispose en effet que le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans, prévoient les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de 6 ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et répondant aux conditions de ressources fixées par voie réglementaire. L'objectif de cette mesure est de permettre à ces publics en difficultés de prendre un

[48] *Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de six ans en 2007*, op. cit., p. 3.

[49] *Monoparentalité précaire et femme sujet*, Gérard NEYRAND et Patricia ROSSI, Editions ERES, 2007.

emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées.

En dehors des crèches municipales et associatives classiques, les crèches parentales (500 places à Paris) sont peu connues.

LES CRECHES PARENTALES

La crèche parentale est une crèche collective accueillant des enfants de 2 mois et demi à 3 ans. Elle est gérée par une association de parents participant eux-mêmes à l'accueil des enfants avec le soutien de personnels qualifiés « Petite Enfance ». La participation familiale est calculée en fonction des revenus, selon un barème établi par la CNAF.

Quant aux crèches d'entreprises, très peu nombreuses à Paris, elles sont, selon l'enquête de l'UNAF[50], particulièrement appréciées et perçues comme une solution *a priori* quasi idéale, notamment pour mieux gérer la séparation, car il semble possible de voir son enfant pendant des moments de pause. La question du transport demeure cependant un problème[51]. Il en est de même du risque de perdre sa place en crèche, en cas de rupture du contrat de travail, comme l'a exprimé devant la Mission la Secrétaire générale du Conseil départemental des associations familiales laïques (CDAFAL), lors de son audition le 28 mai 2009.

Enfin, il convient de signaler que les 3 997 places actuelles en haltes-garderies, qui sont des modes d'accueil ponctuels, jouent un rôle très important pour permettre à l'offre et à la demande de se rencontrer. Cette solution de complément peut en outre être perçue comme bénéfique pour une socialisation avant l'entrée en maternelle[52], notamment quand elle est couplée avec l'accueil chez une assistante maternelle.

2.3.3.3. La garde au domicile des parents : une spécificité parisienne

La garde à domicile[53] par des auxiliaires parentales, des *baby-sitters*, des jeunes filles au pair, etc., est également une spécificité parisienne. Elle représente 13 % des enfants de moins de trois ans à Paris, 7 % au niveau de l'agglomération alors qu'elle est quasi inexistante dans les autres territoires. Ce mode de garde, qui a doublé en treize ans, représentait en 2008 10 230 enfants (dont les parents percevaient la PAJE ou l'AGED) contre 5 548 en 1995[54].

[50] *Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents*, op. cit.

[51] *Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents*, op. cit.

[52] *Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents*, op. cit.

[53] Ou au domicile d'une autre famille dans le cadre de la garde partagée dont les éléments de connaissance font défaut sur un plan statistique.

[54] Il n'est pas possible de passer sous silence l'existence d'un travail dissimulé dont l'ampleur est difficile à mesurer mais qui, en matière de garde à domicile, est probablement loin d'être négligeable. Dans le rapport et avis n° 2005-08 du 21 avril 2005 présenté par Dominique FABRE relatif aux modes d'accueil pour la Petite Enfance en Ile-de-France, le Conseil économique et social d'Ile-de-France soulignait ainsi « *la persistance, voire le développement, des modes de garde informels qui ne répondent pas nécessairement à des critères de qualité, de sécurité et de suivi des jeunes enfants* ». Ce rapport a été réactualisé en avril 2009.

L'importance de ce mode de garde à Paris est à relier, sans doute, au nombre de familles disposant de revenus élevés, situées dans les arrondissements du centre et de l'ouest parisien (cf. partie 1), à la souplesse qu'il apporte, en termes d'horaires notamment, et à la pénurie d'assistantes maternelles. Les parents cadres, dont le nombre est très élevé à Paris, disposent en moyenne des revenus substantiels, ce qui leur donne davantage de possibilités financières pour recourir à du personnel rémunéré, notamment aux assistantes maternelles et à la garde à domicile[55].

Il convient toutefois de rappeler que la répartition des revenus sur le territoire parisien telle qu'elle a été vue dans la partie 1, explique que ces modes de gardes individuels ne sont pas accessibles aux populations de certains arrondissements notamment du Nord et de l'Est parisien, dans la mesure où ils sont moins directement corrélés au niveau de revenus des parents que le sont les modes de garde collectifs.

Mais même quand les considérations financières n'entrent pas en ligne de compte, il s'agit aussi souvent d'un choix par défaut, généré à la fois par l'inadaptation des horaires, le manque de places dans les crèches municipales ou associatives, et par certaines réserves à l'égard des assistantes maternelles.

Une des très rares études traitant de ce mode de garde a été conduite en 2005-2006 par l'Observatoire girondin interinstitutionnel de l'accueil de la Petite Enfance[56] et elle portait sur le département de la Gironde (données significatives en raison de la part prépondérante au sein de l'échantillon d'une zone fortement urbanisée, la Communauté urbaine de Bordeaux). Il était ainsi montré que 61 % des parents ayant opté pour la garde à leur domicile l'avaient choisie parce qu'elle s'accordait le mieux avec leurs horaires (ce taux n'était que de 31 % pour les assistantes maternelles, 11 % pour les crèches familiales et seulement 6 % pour les crèches collectives)[57]. En outre, 47 % des familles ayant déclaré recourir à ce mode de garde l'utilisaient avant 7h30 et/ou après 18h30.

La garde partagée à domicile, pour sa part, est perçue par les parents comme compliquée à mettre en œuvre, car elle nécessite de s'accorder avec l'autre ou les autres familles et elle demeure malgré tout onéreuse[58]. Certaines mairies d'arrondissement ont mis en place des actions en faveur de ce mode de garde. Ainsi, à titre d'exemple, un site Internet « les Petits Prem's », qui a pour objectif de mettre en contact les parents et les auxiliaires parentales pour se rencontrer et instaurer une garde partagée, a été mis en place dans le 1er arrondissement alors que des tableaux destinés à recevoir les annonces des parents ont été installés à l'Espace Petite Enfance de la mairie du 13ème arrondissement pour aider les parents à se rencontrer, un site étant également en projet dans cet arrondissement.

2.3.3.4. Des assistantes maternelles peu nombreuses

Les assistantes maternelles, qui accueillent les enfants à leur domicile, sont globalement peu nombreuses à Paris et dans l'agglomération parisienne (5 % seulement des enfants de moins de 3 ans sont

[55] *Faire garder ses enfants pendant son temps de travail*, Sandrine MICHEAUX et Olivier MONSO, INSEE Première n° 1132, avril 2007, p. 2.

[56] Instance technique issue du partenariat entre la CAF, le conseil général de Gironde et la Caisse de la mutualité sociale agricole de Gironde.

[57] *Pratiques et opinions des parents utilisateurs d'un mode d'accueil en Gironde*, Recherches et Prévisions, n° 90, décembre 2007, p. 81.

[58] *Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents*, op. cit.

gardés, à titre principal, de cette manière). Elles sont en revanche plus représentées dans les unités urbaines moins peuplées ou dans les communes rurales. La faible part des assistantes maternelles s'explique en partie sans doute par l'exiguïté des logements parisiens et elle induit, pour les raisons évoquées *supra*, un recours beaucoup plus important à la garde à domicile.

Beaucoup de parents sont favorables à un encadrement plus strict des assistantes maternelles, notamment dans le cadre des Relais Assistantes Maternelles (RAM), voire dans celui des crèches familiales qui apparaît comme une solution idéale pour certains[59]. La question des assistantes maternelles libérales, partenaires privilégiées de la Collectivité parisienne, sera développée de manière beaucoup plus approfondie dans la quatrième partie du présent rapport.

2.3.3.5. La scolarisation précoce

La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 assigne une priorité pour l'accueil des enfants de deux ans dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé et en zone urbaine. Mais, depuis la rentrée scolaire 2002-2003, cette scolarisation est en régression constante et rapide sur le plan national, passant de 32 % à 20,9 % en 2007-2008. La chute est également observable à Paris, même si la scolarisation des moins de 3 ans y a toujours été anormalement faible : 1 206 enfants de moins de 3 ans étaient scolarisés à la rentrée 2008 (dont 668 dans le secteur privé) alors qu'ils étaient 2 514 à la rentrée 2000, soit déjà à peine 4 % de la classe d'âge. Ces évolutions ne peuvent être corrélées à une baisse démographique puisque la France, comme Paris, bénéficie depuis 2000 d'une augmentation du nombre des naissances (de 31 000 à 32 000 par an)[60].

Un rapport IGEN-IGAENR[61] de septembre 2004 au Ministre de l'Education nationale sur l'évaluation de l'Académie de Paris s'en alarmait, notant que « *compte tenu des difficultés rencontrées par de nombreux élèves dans les circonscriptions et arrondissements socialement difficiles de la capitale, cette lacune peut être considérée comme une des raisons qui expliquent les médiocres performances de l'académie et la première d'une série d'obstacles qui contrarient la scolarité des élèves les moins favorisés* ».

Le Conseil de Paris a adopté à la majorité de ses membres, le 29 septembre 2008, le vœu que le Ministre de l'Education nationale et le Recteur de l'Académie de Paris mettent en œuvre, pour toutes les familles qui en feraient la demande, et prioritairement dans les quartiers défavorisés, la scolarisation des enfants qui atteignent 3 ans durant l'année scolaire.

Selon les membres de la majorité municipale, cette tendance générale à la diminution du taux de scolarisation des enfants de moins de 3 ans résulte avant tout d'une baisse des moyens alloués par l'Education nationale au premier degré : mécaniquement, le manque de postes de professeurs des écoles est répercuté sur les niveaux où la scolarisation n'est pas obligatoire. La scolarisation des moins de 3 ans devient ainsi une variable d'ajustement des moyens d'enseignement dont disposent les écoles maternelles.

Le bien fondé et les bénéfices de cette scolarisation sont controversés. Les détracteurs de la scolarisation précoce parmi lesquels Evelyne Sullerot, Claire Brisset ou Alain Bentolila considèrent que l'école n'est pas adaptée aux enfants de cet âge (alimentation, rythme éveil / sommeil, propreté,

[59] Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents, op.cit.

[60] Cf. parties 1.et 2.

[61] Inspection générale de l'Education Nationale et Inspection générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche.

développement psychique et moteur) et que la scolarisation précoce répond en fait à l'impatience éducative de certains parents situés aux deux extrémités de l'échelle sociale. Ils font valoir que 57 % des enfants de moins de trois ans fréquentent l'école à mi-temps seulement et que les taux d'absence (maladie, fatigue) des enfants concernés varient de 30 % le matin à 70 % l'après-midi, allant jusqu'à 90 % le samedi matin, seuls 14 % des enfants étant présents toute la journée.

D'autres spécialistes, comme Agnès Florin[62], professeur de psychologie à l'Université de Nantes, estiment au contraire que la scolarisation précoce réduit les risques de redoublement et qu'elle a des effets très positifs sur la scolarité des enfants[63] (qu'ils soient inscrits en ZEP ou qu'ils appartiennent à des familles de cadres supérieurs, de professions libérales ou d'enseignants).

Cette hypothèse est validée par des données issues des travaux de la Direction de l'Evaluation et de la Prospective[64] du ministère de l'Education nationale portant sur des échantillons importants et représentatifs. Ils conduisent aux conclusions suivantes : l'entrée à l'école maternelle à 2 ans au lieu de 3 améliore les chances d'accès au CE2 sans redoublement et elle s'avère globalement bénéfique sur le plan des acquis cognitifs à l'entrée du CP. Cet avantage se retrouve dans plusieurs domaines : compréhension orale, familiarité avec l'écrit, familiarité avec le nombre.

A l'entrée en CP, les évaluations cognitives des élèves montrent que ce sont les élèves des catégories sociales défavorisées, mais aussi ceux des catégories sociales les plus favorisées qui bénéficient le plus de la scolarisation précoce. Elle est également plus bénéfique en ZEP que hors ZEP. Les mêmes remarques valent en ce qui concerne l'accès au CE2 sans redoublement : l'effet positif associé à une scolarisation à 2 ans s'observe principalement chez les enfants de cadres et d'ouvriers, et bénéficie particulièrement aux élèves de nationalité étrangère ou de parents immigrés. Par ailleurs, le fait que ce soit les enseignants qui scolarisent le plus leurs jeunes enfants en maternelle illustre bien que, pour les catégories les plus au fait des enjeux scolaires, une telle scolarisation correspond à une demande d'éducation et non pas seulement à une demande de garde.

C'est dans cet esprit que dès le début des années 90 ont été mises en place les classes passerelles, après la signature d'un Protocole d'accord entre le secrétariat d'Etat auprès du Ministre de la solidarité, de la santé et de la Protection sociale, chargé de la famille et le ministère de l'Education nationale. Animées et encadrées par des enseignants et des EJE[65], elles accueillent des enfants entre 2 et 3 ans qui n'ont jamais été en collectivité. Elles apportent une aide et un accompagnement aux enfants et à leurs parents à travers un travail autour de la séparation et du soutien à la parentalité.

En conclusion, il convient de souligner que la question de la scolarisation précoce a fait l'objet de débats au sein de la mission et qu'aucune position unanime n'a pu se dégager. En effet, les membres de la majorité ont réitéré leur souhait que les enfants qui atteindront l'âge de trois ans pendant l'année scolaire, puissent être accueillis à l'école maternelle, notamment en janvier.

---

[62] *Les différents modes de garde des jeunes enfants et leurs impacts respectifs*, Agnès FLORIN, intervention aux Premiers Entretiens de la Petite Enfance, Hôtel de Ville de Paris, 21 juin 2006.

[63] *Les différents modes de garde des jeunes enfants et leurs impacts respectifs*, op. cit.

[64] *Éducation & formations – n° 66 – juillet-décembre 2003.*

[65] A ces personnels s'ajoute une intervention permanente ou ponctuelle d'autres partenaires (ATSEM, PMI, etc.).

2.3.3.6. L'expérimentation des jardins d'éveil

La CNAF a approuvé récemment l'appel à candidatures à toutes les collectivités pour expérimenter les jardins d'éveil pour les enfants de 2 à 3 ans. Ce mode d'accueil se présente comme une structure intermédiaire entre la famille, la crèche ou l'assistante maternelle, d'une part, l'école maternelle, d'autre part.

Cette création s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des préconisations du rapport Tabarot[66] selon lequel « *le jardin d'éveil aura pour principale mission de préparer leur préscolarisation* (des enfants) *à l'école maternelle. Outre la stimulation des capacités linguistiques, les jardins d'éveil faciliteront la socialisation des enfants et la découverte de nouvelles expériences (mouvement, créativité, environnement, nombres, espaces, formes, etc.). Le jardin d'éveil s'inscrit dans la continuité des dispositifs existants en matière d'accueil des jeunes enfants. Il contribue à un accroissement de l'offre de garde des tout petits en libérant des places occupées par les enfants de deux ans dans les structures collectives ou chez les assistantes maternelles. Il répond aux besoins croissants des familles qui résultent de la diminution de la scolarisation de ces enfants à l'école maternelle, et de ceux consécutifs à la réduction de la durée du congé parental.* ».

Le budget de 25 M € affecté à ce projet sera financé conjointement par la CNAF (8,8 M €), les collectivités territoriales et les familles. L'expérimentation, qui offrira 8 000 places de garde d'ici à 2012, doit débuter à l'automne 2009 et 4,3 M € seront immédiatement mobilisés à cet effet. Ce nouveau mode de garde devra être de qualité, rester accessible aux budgets des familles, sans être prohibitif pour les collectivités territoriales et la branche famille de la sécurité sociale. Les maires devront préalablement inventorier les locaux disponibles, dans leur commune, près d'une école maternelle ou en son sein.

Les candidatures feront l'objet d'une sélection par un jury national, après que les conseils d'administration locaux des CAF se seront prononcés sur les projets. Une première évaluation de l'expérimentation sera effectuée au terme d'une année de fonctionnement.

Les porteurs de projets pourront être une commune ou un groupement de communes, une administration, un établissement public (centre communal ou intercommunal d'action sociale, établissement hospitalier, etc.), une association à but non lucratif, un organisme mutualiste ou une entreprise. Le prix de revient annuel ne devra pas dépasser en moyenne 8 000 € par place.

Le taux d'encadrement des enfants au sein des jardins d'éveil doit « *se situer dans une fourchette de 8 à 12 enfants pour un adulte, selon les moments de la journée et les coopérations possibles avec d'autres structures d'accueil de jeunes enfants*[67]. ».

Le Conseil de Paris, dans un vœu de L'Exécutif adopté le 11 mai 2009, a décidé à la majorité de ne pas s'inscrire dans cette démarche considérant que ce projet pourrait remettre en cause la qualité de l'accueil des jeunes enfants de 0 à 3 ans et se traduire par un désengagement financier de l'Etat à travers un transfert des charges sur les collectivités locales et sur les familles. Le Conseil de Paris s'est, en outre, inquiété d'un éventuel abaissement des normes d'encadrement des enfants telles que pratiquées

[66] *Le développement de l'offre d'accueil de la Petite Enfance*, op.cit.

[67] Cf. Lettre circulaire n° 2009-076 Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la Ville / CNAF (appel à projet, annexe 5, guide méthodologique).

actuellement dans les crèches (un adulte pour 12 enfants au lieu d'un adulte pour 8 enfants) et d'une substitution à la scolarisation précoce, déjà en recul, d'un accueil payant pour toutes les familles.

VŒU RELATIF À LA MODIFICATION DES NORMES D'ACCUEIL DANS LE DOMAINE DE LA PETITE ENFANCE ET À LA MISE EN PLACE DE JARDINS D'ÉVEIL (11 mai 2009)

Le Conseil de Paris émet le vœu :

Que la Ville de Paris ne s'engage pas dans la création de jardins d'éveil et interpelle une nouvelle fois le Ministère de I'Education nationale afin qu'il revienne sur les désengagements de I'Etat en matière de scolarisation des enfants de moins de trois ans, mais aussi en matière de scolarisation des enfants atteignant trois ans en cours d'année scolaire ;

Que la Ville de Paris rappelle son attachement à la qualité de l'accueil des jeunes enfants qui passe nécessairement par une qualité de l'encadrement et de la qualification. C'est pourquoi, la Ville de Paris exige le maintien des normes réglementaires actuelles ;

Que la Ville de Paris rappelle la nécessité d'un véritable engagement de I'Etat dans une augmentation significative du nombre de personnes formées aux différents métiers de la Petite Enfance et de l'offre des formations diplômantes, dans le droit fil du travail que la Ville a engagé avec la Région d'Ile-de-France et l'Académie de Paris ;

Que la Ville de Paris continuera à développer l'offre d'accueil de la Petite Enfance dans les quartiers parisiens qui en ont le plus besoin, au regard notamment de la démographie et des besoins sociaux.

Cette position rejoint celle de certains auteurs[68] comme Dominique Méda qui, en dépit du préjugé favorable dont bénéficie cette mesure phare du rapport Tabarot, craignent « *qu'il ne s'agisse d'une façon élégante de faire droit aux pourfendeurs de l'école maternelle avant l'âge de trois ans* (…) » voire « *d'une remise en cause plus générale du bien fondé de l'école maternelle elle-même* ».

Les jardins d'éveil relevant des collectivités, de nombreuses voix s'élèvent pour condamner ce qu'il leur apparaît comme un désengagement de l'Etat sur la tranche d'âge des 2-3 ans et craignent donc une remise en cause de l'école maternelle, à l'heure où les pays Scandinaves intègrent la prise en charge des enfants de 2 ans au ministère de l'éducation

Il est encore trop tôt pour que les parents puissent avoir une opinion sur ce mode d'accueil, mais l'enquête de l'UNAF[69] montre que ce concept est perçu comme intéressant en soi, pour une socialisation des enfants avant l'entrée à l'école maternelle et à condition qu'il se trouve dans les mêmes locaux et en lien avec elle. Toutefois, il fait naître la crainte de changer de mode juste pour un an et le fait de prévoir une personne pour 12 enfants est perçu comme trop juste, les parents imaginant davantage un adulte pour 8 ou à la rigueur 10 enfants.

Les organisations syndicales ont, pour la plupart, manifesté leur opposition à la création de jardins d'éveil et, pour certains, leur inquiétude face aux modifications du futur décret allant dans le sens l'augmentation de 110 à 120 % des capacités d'accueil des établissements de la Petite Enfance.

Par ailleurs, la Secrétaire générale du Conseil départemental des associations familiales laïques, auditionnée par la Mission le 28 mai 2009, a exprimé ses craintes par rapport aux risques que ce nouveau

[68] *Rapport Tabarot : Encore du chemin à parcourir*, op. cit.

[69] *Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs parents*, op. cit.

mode de garde peut faire courir à l'école maternelle. Elle ne souhaite voir « *supprimer un cran de plus dans la préscolarisation avec une entrée en maternelle à 4 ans* ».

En conclusion, il convient de souligner que la question de l'expérimentation des jardins d'éveil à Paris a fait l'objet de débats nourris au sein de la Mission et qu'aucune position unanime n'a pu se dégager en raison de divergences sur ce point entre la majorité et l'opposition municipales.

3. LES REPONSES APPORTEES PAR LA COLLECTIVITE PARISIENNE AUX ATTENTES DES FAMILLES

La Mission a choisi de porter son regard sur l'action menée en faveur de l'accueil de la Petite Enfance par la Ville de Paris entre 1995 et 2008, soit au cours des deux précédentes mandatures.

L'accueil en structures collectives, municipales et associatives, constitue **une préoccupation constante** et a fait l'objet d'un **effort accentué à partir de 2001.**

Cet effort a conduit à un accroissement de l'offre : le chiffre de création de places en crèches a triplé, passant de 1 881, entre 1995 et 2001, à 5 816, entre 2001 et 2008.

3.1. Le développement et la diversification de l'offre

Au début de la mandature 1995-2001[70], le nombre d'établissements, tous types confondus, s'élevait à 511 et le nombre de places offertes aux enfants parisiens à 23 975, dont 18 295 dans les établissements municipaux.

Parallèlement, le nombre des assistantes maternelles exerçant en libéral et agréées par le service départemental de PMI était de 2 646 pour environ 6 000 places.

3.1.1. La mandature 1995-2001

A partir de 1996, la municipalité a choisi de mettre l'accent sur la diversification de l'offre des modes d'accueil à travers le soutien à la création de structures innovantes, le développement d'outils plus performants et l'information aux familles. Par ailleurs, de nouveaux paramètres, spécifiquement parisiens, ayant une incidence sur la politique d'accueil de la Petite Enfance, ont été pris en compte, dans le cadre du deuxième Contrat Enfance 1997/2001 signé avec la CAF[71], comme par exemple :

- les modifications du rapport au travail impliquant un assouplissement des modes d'accueil, 80 % des familles ayant un enfant en crèche choisissant un accueil à temps partiel (4 jours par semaine, voire moins) ;
- l'emprise des rythmes scolaires qui fait fonctionner de plus en plus les établissements avec les mêmes « temps forts » qu'à l'école (ajustement du rythme des crèches sur l'année scolaire et non sur l'année civile) et qui renforce les exigences d'articulation entre les établissements de la Petite Enfance et les établissements scolaires ;
- le développement de la garde à domicile à la suite de la création par l'Etat de l'allocation de garde d'enfant à domicile (AGED) et des déductions fiscales accordées pour la création d'emplois familiaux ;
- le respect de la diversité des choix familiaux devant concilier une nouvelle augmentation du nombre de places en structures traditionnelles (accueil 5 jours à temps plein) et un développement

[70] *Bilans et perspectives de la politique sociale en faveur des Parisiens*, Communication du Maire de Paris, Jean TIBERI, 1996.

[71] Le nombre de places financées dans le cadre de ces contrats entre la CAF et la Ville de Paris depuis 1984 figure dans le 4.1.2.

des structures innovantes (accueil des enfants porteurs de handicap ou atteints de maladies chroniques, crèches à horaires décalés, crèches familiales préventives[72], lieux de paroles et de parentalité).

Ce deuxième Contrat Enfance, avec un objectif de 1 299 nouvelles places[73], s'inscrivait dans la continuité du partenariat amorcé par la signature du Contrat Crèche (1984/1991) et du premier Contrat Enfance (1992-1996). Un avenant à ce contrat est intervenu en 1999 ayant pour objet de donner une impulsion nouvelle en matière de création d'établissements de la Petite Enfance en révisant à la hausse les objectifs à atteindre pour les haltes-garderies (220 à 465 places), les jardins maternels (50 à 85 places) et les structures innovantes (80 à 156 places), parallèlement aux efforts consentis en matière de crèches collectives. Cet avenant intégrait également la volonté de mieux informer les familles parisiennes puisqu'il prévoyait la réalisation du guide « Parents à Paris » (la naissance, les modes d'accueil, les aides financières).

Le soutien aux structures innovantes concernait plus particulièrement :

- un jardin d'enfants (APATE – Association pour l'accueil de tous les enfants – dans le 12ème) de 36 places dont 12 réservées à des enfants porteurs de handicaps ;
- des crèches associatives collectives à horaires décalés (Bout'chou 2 dans le 13ème, la Maison enchantée dans le 14ème et l'association CarAMel accueillant des enfants dans des appartements situés dans plusieurs arrondissements, structures dont il sera question dans la quatrième partie) ;
- deux crèches familiales préventives 24h/24h (Enfant présent dans le 13ème et le 20ème) ;
- un lieu de parole, de parentalité et d'information (l'Arbre bleu dans le 18ème).

Le développement d'outils plus performants avait pour objectif de compléter le dispositif informatisé d'aide à la gestion (Télécrèches) par une base de données unique (Badge) regroupant toutes les informations techniques et financières, ce qui devait faciliter la tâche des 5 000 agents de ces établissements.

Enfin, l'effort d'information en direction des familles s'est concrétisé par la création d'un livret d'accueil de la Petite Enfance permettant de créer un relais entre les parents, d'une part, et les auxiliaires de puériculture ainsi que les éducatrices, d'autre part.

Au-delà de l'effort consenti par la Ville pour les 24 000 enfants accueillis en structures d'accueil collectif, la municipalité a encore mis l'accent pendant cette période sur le choix du mode d'accueil en apportant son soutien aux familles par la création d'un dispositif d'aide qui leur était destiné, l'Allocation Paris Petit Enfant (APPE), servie par le Centre d'Action Sociale de la Ville de Paris (CASVP) sans conditions de ressources et destinée à alléger le coût de la garde à domicile ou de l'accueil chez l'assistante maternelle. Cette initiative avait pour objectif de contribuer, sur le plan économique, au développement de l'emploi de proximité. Cette prestation a disparu en 2004 lors de l'apparition de la

[72] La crèche préventive offre un accueil 24h/24h chez des assistantes maternelles aux enfants dont les parents ont soit des horaires contraignants, soit des difficultés familiales susceptibles de mettre l'enfant en danger.

[73] *Innovations dans la politique familiale et sociale en faveur des Parisiens*, Communication du Maire de Paris, Jean TIBERI, 2000.

Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE, cf. encadré dans le paragraphe 4.1.2) avec laquelle elle risquait de faire doublon.

L'ALLOCATION PARIS PETIT ENFANT (1995-2004)

L'APPE permettait :

- d'alléger le coût du recours à une assistante maternelle (jusqu'à concurrence de 381 € par mois au moment de sa mise en place) qui, malgré l'aide de la CAF *via* l'AFEAMA[74] (Aide aux familles pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée), restait inaccessible à un grand nombre de familles ;
- de compléter l'allocation de garde d'enfants à domicile[75] (AGED), attribuée par la CAF aux parents qui faisaient garder leurs enfants à domicile, par une allocation forfaitaire de 259 € à 381 € par mois selon les revenus et versée à partir de deux enfants gardés à domicile de la même famille ou pas.

Enfin, le nombre d'assistantes maternelles s'est accru de 29 % entre 1995 et 1999 (on en comptait 3 400 en 1999). En effet, pour accroître leur nombre, un double dispositif avait été mis en place :

- la proposition d'un logement adapté aux candidates à l'agrément dont la demande avait été refusée en raison des conditions de logement, ainsi qu'à celles qui ne pouvaient augmenter leur capacité d'accueil du fait de logements trop exigus. Le coût correspondant avait été évalué au coût d'investissement d'une crèche de 60 places, tandis qu'une recette proche de 50 % de la dépense était attendue.
- la proposition à toute assistante maternelle nouvellement agréée, d'une allocation d'installation de 305 € par mois pendant les 4 mois suivant l'obtention de l'agrément, permettant à l'assistante maternelle de faire face aux premiers frais d'équipement, de suivre la formation obligatoire et de disposer d'un revenu immédiat.

Ces mesures n'ont fait l'objet d'aucunes évaluations accessibles, ce qui a empêché la Mission de dresser un bilan de ces dispositifs.

En conclusion, selon la DFPE, pour la période 1995-2000, 1 167 places ont été créées dans les équipements municipaux parisiens de la Petite Enfance et 714 places dans les équipements associatifs (soit 1 881 places). En 2001, année de transition entre les deux mandatures, 301 places ont été créées dans des équipements municipaux et 131 dans des équipements associatifs (soit 432 places).

3.1.2. La mandature 2001-2008

Paris comptait, lors du recensement de 1999, 72 430 enfants, soit 1,3 % de moins que lors du recensement de 1990[76]. Pendant la même période, Paris a perdu 20 000 familles. En outre, la bi-activité, l'importance du travail des femmes et le nombre de familles monoparentales posaient des problèmes de plus en plus aigus à la Capitale. C'est à partir de ces constats et de l'affirmation de la Petite Enfance

[74] L'AFEAMA était une allocation soumise à conditions de ressources de la CAF destinée aux parents qui recouraient aux services d'une assistante maternelle agréée pour la garde de leur enfant, de moins de 6 ans, né ou adopté avant le 1er janvier 2004. Elle a été supprimée lors de la création de la PAJE en 2004.

[75] L'AGED était, rappelons-le, une allocation soumise à conditions de ressources de la CAF destinée aux parents qui choisissent de faire garder leur enfant né ou adopté avant la 1er janvier 2004 par une auxiliaire parentale.

[76] *L'enfant dans la ville : un enjeu de culture*, Communication du Maire de Paris, Bertrand DELANOË, 2002.

comme priorité de la mandature que la nouvelle municipalité a défini les axes prioritaires de son action dans ce secteur.

A partir de 2001, selon l'adjoint au Maire en charge de la Petite Enfance auditionné le 5 mars 2009 par la Mission, l'accent a été mis sur le développement de l'offre collective et sur la diversification des modes d'accueil.

Selon la communication du Maire de Paris de 2002[77], « *l'analyse par arrondissement* (faisait) *apparaître des retards particulièrement marqués dans certains arrondissements. En effet, sept d'entre eux, en 2001, étaient encore en dessous du seuil des 40 %*[78] *(7ème, 8ème, 10ème, 12ème, 15ème, 16ème et 17ème). A l'inverse, l'application mécanique du seul objectif de 40 % appliqué aux crèches (*ne suffisait) *pas à résorber la pénurie dans certains arrondissements ayant déjà atteint ce seuil (18ème, 19ème, 20ème par exemple) : on y* (notait) *une très forte demande en structures d'accueil collectives, émanant en particulier de familles modestes. Ainsi, les écarts observés (*étaient)*-ils très importants sur le plan géographique : entre l'arrondissement le mieux pourvu et celui qui l'(*était) *le moins bien, on (*notait) *un rapport de 1 à 2,7 pour ce qui concerne le taux de desserte en crèches et de 1 à 10 pour ce qui est des haltes-garderies ! A titre d'exemple, le 19ème arrondissement* (présentait) *un taux de desserte de 48,12 % en crèches et de 7,10 % en haltes-garderies, tandis que le 5ème arrondissement* (atteignait) *86,43 % en crèches et 70,61 % en haltes-garderies. ».*

Pour mieux apprécier les besoins, la municipalité a innové en substituant le taux de service au taux de desserte utilisé généralement. Le taux de desserte est le rapport entre la capacité d'accueil en mode collectif et le total d'enfants de moins de 3 ans dont les deux parents travaillent, susceptibles d'y accéder. Le taux de service est le rapport entre le nombre d'enfants qui bénéficient d'un mode d'accueil, qu'il soit collectif (crèche, halte-garderie ou école) ou individuel (assistante maternelle, auxiliaire parentale) et le nombre total d'enfants de moins de 3 ans. Selon la nouvelle municipalité, il offre une vision plus juste de la situation dans les quartiers où le recours à l'offre individuelle n'est pas possible pour la majeure partie des familles pour des raisons financières.

Par ailleurs, au début de la mandature 2001, et au-delà des aspects quantitatifs, « *le secteur de la Petite Enfance laissait manifestement ouverts d'énormes chantiers. Le patrimoine bâti à restructurer et à réhabiliter était très important, la gestion du personnel (plus de 5 000 personnes) devait être modernisée et le suivi des opérations immobilières rendu plus performant. De même, les relations avec le secteur associatif impliquaient une synergie accrue*[79] *».*

A cette fin, la nouvelle municipalité avait souhaité fixer des objectifs chiffrés sur la mandature en tenant compte à la fois de la situation, des besoins exprimés par les familles parisiennes et de la diversité des réponses à apporter, instaurer davantage de transparence en ce qui concerne les attributions de places et, enfin, développer l'information auprès des familles.

Enfin, il convient de signaler la décision d'implanter une structure de 40 places en crèche et de 20 places en halte-garderie dans les anciens appartements privés du Maire de Paris, à l'Hôtel de Ville, ce qui a été considéré comme l'une des mesures emblématiques de la nouvelle mandature.

[77] *L'enfant dans la ville : un enjeu de culture*, Communication du Maire de Paris, Bertrand DELANOË, op.cit.

[78] Il s'agit du taux de desserte.

[79] *L'enfant dans la ville : un enjeu de culture*, Communication du Maire de Paris, Bertrand DELANOË, op.cit.

3.1.2.1. Les objectifs de la mandature 2001-2008

L'objectif pluriannuel à atteindre portait sur le développement de l'ensemble de la palette de l'offre avec la priorité accordée au collectif, se traduisant par un objectif de 4 500 places (3 250 places en crèche dont 2 000 en structures municipales et 1 250 dans le secteur associatif, d'une part, et 1 250 places en haltes-garderies, municipales ou associatives, d'autre part). L'amélioration de l'accueil d'enfants porteurs de handicaps était également intégrée à cette action à travers le développement de l'information et de la formation des personnels municipaux et associatifs.

3.1.2.1.1. La structure de l'offre

Les moyens mis en œuvre au service de ces objectifs se sont concrétisés dans le budget d'investissement qui atteignait 19,74 M € au budget 2002, soit une progression de 80 % par rapport au budget primitif de 2001. Entre 2001 et 2008, le 3ème Contrat Enfance signé avec la CAF (2001-2006) et le début du 4ème Contrat Enfance Jeunesse en vigueur jusqu'en 2010, ont permis la création de 5 816 places.

Ainsi, un peu plus de 28 000 enfants de moins de 3 ans étaient accueillis en 2008 en structure collective à Paris dont 1 800 enfants porteurs de handicaps ou souffrant d'une maladie chronique, soit 37 % contre 10 % en moyenne au niveau national. En outre, plus de 1 000 places étaient réservées aux horaires élargis avec notamment la mise en place à titre expérimental depuis 2005 dans deux arrondissements (10ème et 18ème) de Domino[80], un mode de garde relais à domicile pour horaires atypiques, en particulier des familles monoparentales. Cette expérience a été abandonnée et la DFPE réfléchit actuellement à la mise en œuvre d'un nouveau dispositif.

Le tableau ci-dessous présente la répartition du nombre de places d'accueil[81] et de structures selon les secteurs (municipaux, associatifs) et les types de structures d'accueil collectif.

REPARTITION DU NOMBRE DE PLACES D'ACCUEIL COLLECTIF

ET DE STRUCTURES DE LA PETITE ENFANCE FIN 2008 (Source : DFPE)

	Secteur municipal		**Secteur associatif**		**Total**	
Nombre de / **Types d'établissements (éts)**	**places**	**éts**	**places**	**éts**	**places**	**éts**
Crèches collectives	17 039	274	3621	97	20 660	371
Crèches familiales	1 660	37	549	11	2 209	48
Crèches parentales	0	0	505	30	505	30

[80] DOMINO proposait une personne qualifiée susceptible d'intervenir au domicile de la famille pour assurer la garde de l'enfant de moins de 4 ans, soit tôt le matin avant l'ouverture de l'établissement d'accueil, soit tard le soir après sa fermeture. Les familles, après inscription à leur mairie, étaient retenues sur dossier par la commission d'attribution des places en crèches de l'arrondissement. La participation financière était identique à celle pratiquée en crèche, et elle était calculée à l'heure.

[81] Quel que soit le type d'équipement et le mode de gestion, on entend par place d'accueil les places agréées par le service départemental de PMI et qui font l'objet d'un arrêté départemental publié au Bulletin Municipal Officiel. L'agrément porte sur le nombre d'enfants présents simultanément.

Haltes-garderies	1 870	91	2 127	98	3997	189
Jardins maternels	115	4	65	3	180	7
Jardins d'enfants (JE)	1 670	28	526	13	2 196	41
JE – de 3 ans	431		292		723	
Total général	22 354	434	7 393	252	29 747	686
Total – de 3 ans	**21 115**		**7 159**		**28 274**	

Il convient de signaler qu'il existe encore des structures qui sont agréées par le service de PMI, puisque l'obtention de l'agrément est une condition *sine qua non* sur un plan légal pour l'ouverture, mais qui ne sont pas financées par la Ville de Paris et la CAF, comme cela est également le cas au niveau national. Cela représente, à Paris, 18 crèches et haltes-garderies d'entreprises pour une capacité d'accueil de 860 enfants et 22 autres structures pour une capacité de 587 enfants, soit au total 40 établissements et 1 447 enfants accueillis. De même, à la rentrée 2008, il y avait au total 1 206 enfants de moins de trois ans accueillis dans les écoles maternelles de la Capitale (536 dans le public et 670 dans le privé). L'offre d'accueil des moins de trois ans s'établit donc à 30 927 places.

3.1.2.1.2. La diversification de l'offre

La politique de la municipalité parisienne consiste à diversifier l'offre d'accueil en faveur des jeunes enfants, qu'il s'agisse d'accueil collectif ou d'accueil individuel. La Mission a procédé, en avril et mai 2009, à la visite de trois crèches collectives municipales dans les 9ème et 19ème arrondissements, d'une crèche familiale dans le 14ème, d'une crèche inter-entreprise dans le 8ème, d'un Relais Assistantes Maternelles (RAM) dans le 13ème et d'un centre social dans le 2ème dispensant notamment des formations à de futures auxiliaires parentales.

3.1.2.1.2.1. L'accueil dans les structures collectives

Les crèches collectives municipales constituent **l'élément essentiel de l'offre parisienne d'accueil** (17 039 places réparties dans 274 établissements). C'est la raison pour laquelle la Mission a souhaité en visiter un certain nombre et s'est rendu le 30 avril 2009, aux deux crèches collectives, situées 15ter et 18 rue de La Tour d'Auvergne dans le 9ème arrondissement. La Mission a jugé utile de décrire le fonctionnement de la seconde.

LES CRECHES MUNICIPALES SITUEES RUE DE LA TOUR D'AUVERGNE (9ème)

La crèche du 18 rue de la Tour d'Auvergne, ouverte en 1981 offre 70 places sur 3 niveaux (les bébés au rez-de-chaussée, les moyens au 1er et les grands au 2ème) dans des locaux clairs, rénovés en 2004 puis en 2007, avec de grands et larges couloirs sur lesquels donnent les différentes pièces (salles de vie, biberonnerie, lingerie). Elle ouvre de 7h30 à 18h30 avec une souplesse d'accueil le matin allant jusqu'à 10h45, notamment pour les parents intermittents du spectacle. Peu de demandes existent pour une arrivée avant 7h30 alors que l'inverse se fait sentir pour le soir. Trois enfants arrivent avant 7h45, la plupart étant déposés entre 8h20 et 8h40.

La restructuration de 1987 a permis d'aménager les pièces de sommeil pour les bébés avec un matériel de couchage renouvelé et des points réservés aux changes facilitant les levers et les couchers échelonnés. Une

loggia permet de développer les activités motrices. A l'étage des moyens, les travaux ont onze ans d'existence à l'exception de la cuisine, refaite il y a un an. Actuellement, 28 grands sont accueillis au dernier niveau dont la restructuration est prévue pour l'été 2009. Le travail se fait en petits groupes dans la salle comprenant des soins consacrés à différentes activités avec une salle de sommeil attenante. Les enfants ont le libre choix de leur activité. Une cour est aménagée avec un revêtement spécial permettant les jeux, le vélo, etc. Une salle de repos réservée au personnel est située à l'étage pouvant accueillir 8 à 9 agents maximum.

La crèche a introduit le bio dans ses menus mais partiellement dans la mesure où elle est tributaire du marché Sodexo qui y fait peu appel. La société préétablit les menus, livre les produits correspondants avec les fiches de recettes, 2 fois par semaine, le tout en fonction de l'âge de l'enfant. La crémerie et les goûters sont livrés une fois par semaine. Seuls 4 enfants ont un régime spécial (PAI[82]) dû à des allergies, dont l'intolérance au gluten.

Le taux d'occupation, hors vacances scolaires, est de 83 % à 89 %. Le multi-accueil y est pratiqué sur 2 à 3 jours pour 2 à 6 places par an. L'absentéisme fait que, au-delà de 2 arrêts imprévus en plus de la formation et du temps partiel, le fonctionnement de la crèche devient délicat. Une personne « volante » est prévue pour y remédier, mais si cela ne suffit pas, le dépannage ponctuel est fait par les agents de service sous la surveillance de l'adjointe de la directrice et de cette dernière. La crèche n'accueille pas d'enfants du personnel.

La directrice en place est en poste depuis 1977 dans le 9ème arrondissement et présente dans cette crèche depuis son ouverture. Le personnel comprend 15 auxiliaires de puériculture, 4 agents de services, la directrice et son adjointe. La majorité de ces agents habitent en grande couronne, voire même en province, 4 d'entre elles seulement vivant à Paris, et ont en moyenne une heure minimum de transport à l'aller. De ce fait, un réel esprit d'équipe intervient permettant une organisation mieux adaptée aux contraintes de chacune d'entre elles. La directrice dispose d'un logement de fonction.

50 % du personnel a plus de 15 ans de présence dans cette crèche, d'où la fiabilité de l'équipe. Le *turn-over* se concrétise, en moyenne, par le départ de 3 agents chaque année dont une stagiaire. Les raisons sont liées au comportement de l'agent ou au choix d'un poste plus proche de son domicile. Le recrutement est facilité par la proximité des gares de l'Est, du Nord, Saint Lazare et Auber. L'appel à candidature est, dans un premier temps, présenté sur l'application LUCI avec le descriptif du poste, puis les candidates présélectionnées par la DFPE sont adressées à la directrice qui décide au final. Le renouvellement de l'équipe est, selon ses propos, important, car il apporte un œil neuf et incite à réexpliquer le fonctionnement interne de la crèche et les méthodes employées avec plus de recul. A titre d'information, le salaire d'une auxiliaire de puériculture se situe entre 1600 € et 2000 € bruts.

La crèche située 15 ter rue de la Tour d' Auvergne fonctionne de manière analogue et sa capacité d'accueil est de 88 places (il existe une halte-garderie distincte, qui lui est accolée, d'une capacité de 20 places. Celles-ci sont réparties dans 4 mini-crèches accueillant des bébés, des moyens et des grands. Chaque mini-crèche est structurée de la même façon avec une zone de vie et une zone dortoir bien isolée avec un accès à une loggia. Enfin, cette crèche bénéficie d'un grand *atrium* et d'une petite piscine dans laquelle les enfants sont baignés, été comme hiver.

Parallèlement, le concept de crèche familiale, qui vise à concilier accueil individuel et principes de l'accueil collectif, constitue une particularité parisienne, ces structures étant assez peu répandues ailleurs. Elles offrent à Paris 2 209 places réparties dans 48 établissements (dont 1 660 places dans le secteur municipal réparties dans 37 établissements).

LA CRECHE FAMILIALE « AUGUSTE CAIN » DANS LE 14ème ARRONDISSEMENT

Les crèches familiales, municipales ou associatives, sont encadrées par une puéricultrice ou une éducatrice de jeunes enfants (EJE). Les enfants âgés de 2 mois et demi à 3 ans, accueillis au domicile d'assistantes maternelles salariées du gestionnaire de la crèche, y bénéficient ponctuellement de rencontres collectives et d'activités pédagogiques (lecture, marionnettes, éveil musical, exercices de motricité, etc.). La crèche dispense en outre des conseils aux assistantes maternelles et assure leur formation (hygiène, alimentation, activités, sorties, transmissions, secret professionnel, réponse à l'agressivité des enfants, gestes d'urgence, etc.). Un contrat d'accueil est signé par la famille, l'assistante maternelle et la crèche.

[82] Protocole d'accueil individualisé.

La crèche familiale « Auguste Cain » a été ouverte en 1984 et elle est située à côté d'une crèche collective traditionnelle avec laquelle des échanges sont organisés. Elle est dirigée par une puéricultrice assistée d'une infirmière adjointe, d'une EJE (éducateur de jeunes enfants) et d'un secrétariat. Sa capacité est de 72 places réparties chez 29 assistantes maternelles, 17 d'entre elles accueillant 3 enfants (les demandes d'agrément pour 4 enfants sont peu nombreuses). Ces enfants sont gardés de 7h30 à 18h30. Les enfants de 3 à 18 mois fréquentent la crèche une fois par mois, les 18-24 mois de une à deux fois et les plus grands deux fois.

Les enfants peuvent emprunter des livres, des jeux ou des jouets et l'EJE peut se rendre au domicile des assistantes maternelles dans cette perspective. Par ailleurs, la crèche prête ses locaux et des jeux à des assistantes maternelles employées par des particuliers dans le cadre d'un partenariat avec le RAM 14.

La crèche assure un rôle de médiation entre les familles et les assistantes maternelles. Les parents peuvent être reçus par la puéricultrice ou la psychologue de la crèche en cas de problème. Par ailleurs, des visites sont organisées tous les deux mois, environ, chez les assistantes maternelles à l'improviste pour s'assurer que les conditions de comportement, d'hygiène et de sécurité sont remplies. Il n'y a eu que deux retraits d'agrément en 7 ans.

La crèche familiale bénéficie d'une image positive car elle offre un bon compromis entre la crèche collective et l'assistante maternelle libérale, notamment pour les parents qui sont rebutés par les grandes structures mais qui, en même temps, n'ont pas une confiance absolue dans les assistantes maternelles. En cela, elle les rassure. On peut noter enfin que la crèche « Auguste Cain » est confrontée, comme les autres crèches familiales, au problème de l'augmentation de l'âge moyen des assistantes maternelles et aux difficultés de recrutement de ces personnels, en raison notamment de la taille des logements à Paris.

Dans l'objectif de diversification de l'offre d'accueil, d'autres partenariats ont été mis en œuvre, notamment avec l'AP-HP, la Ville disposant de 48 places dans certaines crèches des hôpitaux publics.

En ce qui concerne les relations avec le secteur privé, un marché à procédure adaptée (article 30 du Code des marchés publics) a été conclu, par exemple, en avril dernier entre la Ville et la crèche inter-entreprise de l'Etoile appartenant à la société *People & Baby* pour l'achat de 34 places au sein de celle-ci, située 33 rue Vernet dans le 8ème. Cet établissement a été visité par la Mission le 28 avril 2009.

UN EXEMPLE DE CRECHE INTER-ENTREPRISE : LA CRECHE DE L'ETOILE DE LA SOCIETE *PEOPLE AND BABY* DANS LE 8ème ARRONDISSEMENT

People & Baby compte 45 établissements en France et à l'étranger (Luxembourg, Suisse, etc.) dont 7 crèches à Paris et en Ile-de-France parmi lesquelles figure la Crèche de l'Etoile (8ème).

L'objectif premier de cette société est de rechercher des entreprises susceptibles de lui acheter plus de 3 à 4 places et avec lesquelles elle signe un contrat de 1 à 3 ans en fonction de chaque enfant, reconduit par la suite pour un autre enfant. Dans le cadre de l'ouverture de la crèche de l'Etoile, le contexte actuel de crise économique n'a pas facilité cette démarche, 6 à 7 entreprises ayant dû renoncer à ce projet ce qui a contraint la société à se tourner, en juin 2008, vers la Ville de Paris. La Ville, par un marché à procédure adaptée d'une durée de 3 ans, a acheté 34 places dont 28 pour le 8ème arrondissement et 6 pour le 16ème arrondissement. Depuis le 20 avril, elles sont en cours d'attribution à partir des listes d'attente existantes dans ces deux mairies.

L'immeuble qui abrite la Crèche de l'Etoile a été loué par la société à partir de décembre 2007 pour une durée de 10 ans et aménagé en conséquence. L'ouverture est intervenue en septembre 2008. La crèche de l'Etoile compte 17 personnes, dont le directeur.

L'amplitude horaire de la crèche est passée de 12h à 11h, et elle est ouverte de 8h (avec une souplesse d'accueil pouvant aller jusqu'à 10h) à 19h, du lundi au vendredi. Sa capacité d'accueil est de 52 places. Elle pratique le multi-accueil notamment pendant les vacances scolaires, hors vacances d'été. Le taux de remplissage moyen varie entre 52 % et 80 %, vacances scolaires comprises.

Les tarifs appliqués sont ceux du barème CAF en fonction des revenus. Ils sont les mêmes pour tous les parents qu'ils proviennent du secteur privé *via* l'entreprise qui les emploie, ou public, *via* la mairie. En revanche, le coût d'une place diffère en fonction de son acquéreur : il est de 20 000 € environ pour une entreprise et de 12 000 € environ pour la Ville de Paris. Ce surcoût incombant aux entreprises s'explique par le fait que ces dernières bénéficient de déductions de charges et de crédits d'impôts équivalents à 80 % du montant.

3.1.2.1.2.2. L'accueil individuel

Si l'accueil collectif demeure la priorité, **la Ville de Paris ne néglige pas pour autant l'accueil individuel**, qu'il s'agisse des assistantes maternelles (dont il sera question dans la partie 4), à travers notamment l'effort en faveur de leur formation[83], ou de la garde à domicile. Grâce à la plate-forme Paris Services Familles, l'information sur les modes de garde individuels est particulièrement valorisée.

Par ailleurs, les prestations de garde des jeunes enfants relevant de la politique familiale et de la solidarité nationale ont été, comme d'autres prestations, profondément réformées par la loi de finances de la sécurité sociale de 2005. Ces réformes ont pris effet au 1er janvier 2005 pour les enfants nés à partir de cette date, les droits antérieurs étant maintenus pour les autres.

La réforme des prestations légales sur lesquelles étaient adossées les aides de la Ville versées par le CASVP a donc nécessité une révision des aides dans ce secteur prenant également en compte les évolutions intervenues dans la sociologie des familles parisiennes et dans les modes de garde depuis leur création. La Ville a alors décidé de procéder à une révision générale des aides extralégales versées en faveur des familles. Parmi la création de nouvelles aides en faveur des familles, notamment pour le logement, a ainsi été créé PAPADO. Adossée à la nouvelle prestation de la CAF (volet garde à domicile de la PAJE), elle est entrée en vigueur dès le 1er janvier 2005. Les familles bénéficiaires des aides antérieures ont, quant à elles, continué a bénéficié des anciennes aides jusqu'aux 3 ans de leurs enfants.

L'ALLOCATION PAPADO (PARIS PETIT A DOMICILE)

Les familles faisant garder à leur domicile un enfant âgé de moins de 3 ans peuvent bénéficier de Papado sous certains critères *:*

- habiter Paris depuis au moins 3 ans (cette situation est appréciée dans les 5 années précédant la date de la demande) ;
- avoir au moins un enfant à charge au sens du Code de la sécurité sociale, âgé de moins de 3 ans et vivant au domicile ;
- être titulaire pour l'enfant de moins de 3 ans de la PAJE (Prestation Accueil Jeune Enfant) ;
- déclarer des revenus inférieurs ou égaux à un plafond fixé par le Conseil de Paris : montant inférieur ou égal à 5 500 € pour les familles d'un enfant, montant inférieur ou égal à 6 400 € pour les familles de deux enfants, montant inférieur ou égal à 7 000 € pour les familles de trois enfants ou plus.

Ces plafonds ne sont pas opposables aux familles lorsque l'enfant de moins de trois ans, gardé à domicile, est handicapé (ouvrant droit à l'Allocation d'Education Spéciale).

[83] Le dispositif mis en place en faveur de la formation des auxiliaires parentales par le Centre social La Clairière, subventionné par la Ville de Paris, est décrit dans le paragraphe 3.2.2.2.5.

Le montant de l'aide varie en fonction du nombre d'enfant(s) et du niveau de revenus de la famille (soit de 100 € à 400 € par mois). Papado est accordée pour une durée d'un an renouvelable à compter du premier jour du mois correspondant à la date de réception du formulaire de demande et jusqu'au mois du 3ème anniversaire de l'enfant inclus.

En 2007, près de 8 600 familles (13 %) ont bénéficié du complément de libre choix du mode de garde de la PAJE versée par la CAF au titre de l'emploi d'une auxiliaire parentale. La même année, Papado a été versée à 1 466 familles disposant d'un revenu moyen de 4 000 €, soit 17 % du nombre de bénéficiaires du complément de libre choix du mode de garde, pour un montant de 1,9 M €.

Par ailleurs, la Ville de Paris s'efforce d'améliorer les conditions de travail des assistantes maternelles et donc la qualité de l'accueil des enfants. Ce point fera l'objet d'un développement plus substantiel dans la partie 4.3.

3.1.2.2. Un effort de transparence, d'équité et d'information

Selon l'article 8 du règlement intérieur[84] des crèches collectives, jardins maternels et jardins d'enfants, les établissements doivent refléter la mixité sociale et l'intégration multiculturelle. Lieux d'éveil et de prévention, ceux-ci doivent s'efforcer d'accueillir des enfants en situation de handicap ou atteint d'une maladie chronique compatible avec la vie en collectivité. Les réponses des maires d'arrondissement au questionnaire que la Mission leur a adressé ont permis de cerner de manière détaillée les différentes pratiques mises en œuvre en la matière.

Il convient d'indiquer que **les places dans les établissements municipaux** (crèches collectives, jardins maternels et jardins d'enfants) **sont attribuées par des commissions siégeant en mairies d'arrondissement** (cf.3.1.2.2.2.).

3.1.2.2.1. Les procédures d'inscription

Dans la majorité des cas, l'inscription se fait à la mairie par le personnel du service (ou du bureau) des affaires générales, le service de la Petite Enfance ou le bureau des crèches comme dans les 2ème, 3ème, 4ème, 5ème, 7ème, 9ème, 10ème, 11ème, 12ème, 13ème, 14ème, 15ème, 16ème, 17ème, 18ème, 19ème, 20ème arrondissements.

Dans les trois arrondissements restants (1er, 6ème, 8ème), l'inscription est enregistrée par les directrices de crèches dans le ou les deux établissements les plus proches du domicile des familles pour les deux premiers, et dans une crèche centralisatrice des demandes (crèche Beaujon) qui les transmet à la mairie, pour le troisième.

La liste des documents demandés est sensiblement la même pour l'ensemble des mairies avec les éléments communs suivants : les pièces d'identité des parents, le livret de famille ou l'acte de naissance, le justificatif de domicile ou de la taxe d'habitation pour le 8ème, le dernier bulletin de salaire ou le dernier avis d'imposition ou l'attestation CAF ou l'attestation ASSEDIC. D'autres demandent des éléments sur l'autorité parentale sous forme de déclaration sur l'honneur du parent élevant seul un enfant (4ème) ou la copie de la décision de justice attribuant l'autorité parentale (10ème).

[84] Ce règlement, en vigueur depuis 2004, est actuellement en cours de réactualisation et un nouveau règlement devrait être adopté par le Conseil de Paris avant la fin de l'année 2009.

Les dispositifs de confirmation se traduisent principalement par la démarche effectuée par les parents après la naissance de l'enfant soit auprès des services de la mairie (13ème, 14ème, 16ème, 17ème) soit directement auprès des responsables des établissements présélectionnés (1er, 5ème, 6ème, 18ème) ou auprès des deux à la fois (7ème, 10ème, 11ème, 15ème, 19ème).

Certains maires ont mis en place un système de réactualisation par courrier, tous les mois ou deux mois dans le 13ème, tous les 6 mois dans les 2ème, 4ème, 8ème, 9ème, 11ème, 19ème, 20ème et 12ème avec, pour ce dernier, le renvoi d'un coupon en cas d'obtention d'une place. Bientôt, la constitution d'une base de données devrait permettre au 13ème un suivi en ligne de l'évolution du dossier avec réactualisation automatique par les familles *via* un code personnel.

3.1.2.2.2. Les procédures d'admission

Les admissions sont prononcées par la ou le maire d'arrondissement après avis de la commission d'attribution de places en crèche de l'arrondissement. Cette commission comprend des responsables des établissements de la Petite Enfance, municipaux et associatifs, la coordinatrice de crèches, le médecin de PMI de l'arrondissement, les puéricultrices de secteur, le personnel d'encadrement des assistantes maternelles (salariées en crèches familiales), des assistantes sociales, des élus de la majorité comme de l'opposition membres du conseil d'arrondissement et, le cas échéant, des personnalités qualifiées.

La composition de la commission fait l'objet d'une délibération du conseil d'arrondissement. La ou le Maire qui la préside la réunit aussi souvent que nécessaire et au minimum trois fois par an ainsi qu'à titre exceptionnel pour étudier un cas d'urgence. Enfin, la commission établit une liste d'attente destinée à permettre l'admission d'enfants en cas de désistement d'une famille retenue initialement et en cas de libération de place entre deux réunions de la commission.

Tous les arrondissements ont mis en place des commissions d'attribution, la plupart depuis 2001. Certaines de ces instances existaient cependant depuis plus longtemps, comme leurs maires l'ont indiqué à la Mission en réponse à son questionnaire (1995 dans le 3ème arrondissement, 1996 dans le 6ème et dans le 19ème, plus de vingt ans dans le 17ème). La plupart ont fait l'objet d'une délibération en conseil d'arrondissement, à quelques exceptions près où cette création résulte d'une simple communication du maire (6ème, 8ème, 9ème, 14ème arrondissements).

Ces commissions ont des rythmes de réunion variables, le nombre allant de 2 à 11 par an. Les commissions sont parfois précédées de pré-commissions préparatoires ou de commissions sociales qui sélectionnent les candidatures.

NOMBRE DE REUNIONS DES COMMISSIONS D'ATTRIBUTION

(Source : Réponses des maires d'arrondissement au questionnaire de la Mission)

Nombre de réunions par an	Arrondissements concernés
Entre 2 et 4	3ème, 4ème, 6ème, 7ème, 8ème, 10ème, 15ème, 17ème et 18ème
5	14ème
Entre 6 et 10	9ème et 19ème

11	11ème, 12ème, 13ème et 20ème

Il faut noter que les quatre arrondissements qui ne figurent pas dans le tableau ci-dessus (1er, 2ème, 5ème et 16ème) n'ont pas précisé, dans leurs réponses au questionnaire de la Mission, la fréquence de réunion de leur commission d'attribution.

Certaines commissions ne sont pas compétentes en matière d'attribution de places à temps partiel en haltes-garderies ou en structures multi-accueil.

Enfin, en ce qui concerne les critères de sélection, les commissions s'efforcent, selon les réponses des maires d'arrondissement, d'assurer la mixité sociale au sein des établissements et de porter une attention toute particulière à la situation familiale (familles monoparentales par exemple), à l'intérêt médical et psychologique des enfants (priorité à ceux qui sont porteurs de handicaps ou qui sont signalés dans le cadre de la protection de l'Enfance), à l'adoption, au regroupement des fratries, aux naissances multiples, aux grossesses précoces, au niveau de revenu, à l'exercice d'une activité professionnelle par les deux parents, à la perception de *minima* sociaux ou à la recherche d'emploi, aux étudiants ou aux stagiaires de la formation professionnelle, à l'état de santé des parents, aux enfants du personnel de la DFPE de l'arrondissement, etc.

En conclusion, il convient de souligner que la question d'une harmonisation des commissions d'attribution en termes de composition, de fonctionnement et surtout de fréquence a été soulevée au sein de la Mission. Aucune position unanime n'a pu se dégager.

Pour les représentants au sein de la Mission de la Majorité municipale, les commissions d'attribution doivent faire l'objet d'une délibération en conseil d'arrondissement qui en fixe la composition, le fonctionnement et la périodicité. Ces commissions doivent également se réunir au moins 6 fois par an pour des questions de transparence, de réactivité et d'efficacité. En effet, il est essentiel que toutes les places d'accueil collectif laissées vacantes pour des raisons diverses fassent immédiatement l'objet d'une nouvelle attribution, et ce tout au long de l'année, et non pas, comme c'est le cas dans certains arrondissements, seulement deux fois par an, afin de répondre au mieux à la demande forte des familles parisiennes.

Pour les représentants au sein de la Mission de l'Opposition municipale, cette obligation trop rigide entraverait gravement le bon fonctionnement des commissions dans les arrondissements, la liberté de choix de leur organisation, et ne tiendrait pas compte des spécificités de chacun d'entre eux (taille des arrondissements, nombre des demandes traitées, nombre de places attribuées, etc.) C'est pourquoi l'opposition municipale suggérait que les commissions d'attribution se réunissent au moins deux fois par an et aussi souvent que l'actualité de l'arrondissement le nécessite.

3.1.2.2.3. La gestion des situations d'urgence

Les demandes urgentes arrivent à la mairie d'arrondissement par différents canaux selon leur nature. Il peut s'agir d'urgences sociales signalées par les services compétents, notamment au titre de la protection de l'enfance, mais il peut s'agir aussi d'un problème sanitaire. Ces demandes font l'objet de traitements particuliers comme décrit ci-dessous. Les commissions d'attribution sont, bien entendu, tenues informées de ces urgences et de leur traitement :

- D'un côté, l'attribution ne transite pas par la commission, notamment lorsque l'urgence est absolue. C'est généralement le cas dans le cadre de la protection de l'Enfance. Le problème est alors traité directement entre l'élu, les services sociaux, la PMI, la coordinatrice, la puéricultrice de secteur et la directrice de crèche, parfois associative (voire une assistante maternelle), une place étant alors attribuée en surnombre.
- D'un autre côté, lorsque l'urgence est moindre, la commission est saisie et la demande instruite dans le cadre de la procédure habituelle mais celle-ci est traitée en priorité en liaison étroite avec les services sociaux et la PMI et elle n'est pas soumise à la sectorisation.

Il convient de noter que dans le 13ème arrondissement, la mairie a établi un partenariat avec une association venant en aide à des femmes victimes de violences conjugales, leurs enfants étant accueillis ponctuellement dans une halte-garderie. Par ailleurs, un autre partenariat avec un centre maternel vise à favoriser l'insertion de jeunes mères par l'accueil de leurs enfants dans les crèches du quartier.

3.1.2.2.4. La réduction des inégalités sociales et territoriales

La réforme du dispositif de tarification des haltes-garderies, achevée en 2002, a permis de mieux prendre en compte les paramètres sociaux dans la participation financière des parents afin de renforcer l'égalité d'accès à ce mode d'accueil : l'objectif étant de passer du tarif unique (0,80 € par heure) à des tarifs modulés en fonction des revenus.

L'effort de réduction des disparités entre arrondissements s'est répercuté sur la localisation des places créées pendant la mandature, la démarche adoptée consistant certes à améliorer l'offre d'ensemble aux familles parisiennes, mais aussi à assurer un meilleur équilibrage. Ainsi, 55 % des places créées entre 2001 et 2008 l'ont été prioritairement dans quatre arrondissements où le taux de service était faible : 17ème, 18ème, 19ème et 20ème.

Ces arrondissements cumulaient en effet le double handicap de disposer d'une offre collective insuffisante et d'une offre individuelle qui ne pouvait pas la compenser, en raison de la solvabilité insuffisante de nombreuses familles. Toutes les possibilités d'installation d'antennes de crèches familiales au sein des crèches collectives ont été étudiées avec le développement du multi-accueil.

3.1.2.2.5. L'effort en faveur de l'information des familles

Parallèlement, un effort a été consenti en direction des familles par le développement de lieux d'information, réels ou virtuels, qui se concrétise de trois manières différentes :

- Les six Maisons de l'Enfance, implantées progressivement depuis 1991, dans les 13ème, 15ème, 16ème, 18ème 19ème et 20ème arrondissements qui sont animées par des professionnel(le)s (EJE, agents de la PMI) et qui renseignent les parents sur les différents modes d'accueil (assistantes maternelles et autres) ;
- Les Relais Information Familles (RIF), implantés depuis 2006 et 2008 dans les 12ème (cet arrondissement ayant été pionnier en la matière) et 9ème, fournissent aux parents une information de premier niveau sur toutes les questions qu'ils se posent en matière de prestations offertes par la Ville de Paris. Ils sont tenus par des personnels des mairies d'arrondissement selon un système de roulement. Ceux-ci disposent d'une base de données et ils orientent les demandeurs vers les

services compétents. Des conseillers de la CAF y tiennent également des permanences et celle-ci y dispose en outre de bornes interactives. L'objectif est de parvenir à un maillage du territoire parisien, de nouveaux RIF devant être implantés dans d'autres arrondissements.

- La Ville de Paris a également passé en 2006 un marché (renouvelé en 2009) avec un prestataire, Paris Services Familles, pour informer les parents sur tous les modes d'accueil.

PARIS SERVICES FAMILLES : UN OUTIL D'INFORMATION SUR LES MODES D'ACCUEIL ET DE GARDE DES JEUNES ENFANTS (Source : DFPE)

Par délibération des 3 et 4 avril 2006, le Conseil de Paris a approuvé la passation d'un marché avec l'association Paris Services Familles. Cette association met à la disposition des familles parisiennes une plateforme téléphonique et un site Internet où elles peuvent avoir des informations sur la législation en vigueur, les aides financières, le calcul des coûts des différents modes d'accueil et le droit du travail. Ce site permet également d'établir des relations avec d'autres parents cherchant une garde partagée, de poser des questions et de recevoir une lettre d'information. Paris Service Famille organise, en outre, des séances d'entretiens individuels et d'information collective.

Le site Internet a été visité 35 700 fois (4 460 connexions par mois) et il a reçu 1 972 annonces de parents cherchant une garde partagée, de janvier à août 2008. 19 300 appels ont été reçus sur la plateforme téléphonique de juin 2007 à mai 2008 (80 appels par jour) et 80 séances d'information collective ont été organisées, de même que 148 séances d'entretiens individuels.

Selon la DFPE, l'importance du nombre de parents ou de futurs parents qui s'adressent à cette structure démontre leur besoin d'information. C'est en raison du bilan positif de ce dispositif qu'une nouvelle consultation a été lancée pour sa poursuite. Il a été ainsi demandé au prestataire d'augmenter le nombre de ses permanences et d'élargir le fonctionnement de la plateforme téléphonique au samedi matin. A l'issue de cette consultation, le Conseil de Paris, dans sa séance des 11 et 12 mai 2009, a voté la réattribution du marché à Paris Service Famille pour une période ferme d'un an, pouvant être reconduit trois fois pour une durée de douze mois.

Cet effort d'information repose aussi sur les mairies d'arrondissement. La mairie est le lieu de référence et d'orientation principal, au moment de l'inscription, avec la fourniture des documents de base permettant de se renseigner (guide, mémento, liste de contacts, etc.) et l'orientation vers les Maisons de l'Enfance, les RIF, les Points Information Familles (PIF) (1er, 17ème), les RAM, les services de la PMI ou de la CAF, etc. (5ème, 6ème, 7ème, 9ème, 11ème, 12ème, 13ème, 15ème, 19ème, 20ème).

Dans certains arrondissements sont organisées des réunions ou des soirées d'information périodiques à la mairie même ou à la Maison de l'Enfance en présence des responsables des établissements de la Petite Enfance, comme dans les 19ème et 20ème arrondissements.

Des mairies ont créé en leur sein un bureau spécialement dédié à la Petite Enfance, comme les 4ème, 9ème, 13ème, 14ème, 18ème, 19ème, tenu par les professionnel(le)s de la Petite Enfance et/ou organisent des permanences effectuées par l'élu(e) chargé(e) de ce secteur comme dans les 1er, 3ème, 5ème, 6ème, 11ème, 13ème, 16ème, 17ème ou 19ème. Certaines mairies ont choisi de faciliter l'accès à ces données par leur présentation sur le site Internet de leur arrondissement (2ème, 20ème).

3.1.2.2.6. La mesure de la satisfaction des usagers

Pour connaître le sentiment des usagers, la DFPE a fait réaliser en 2007 une enquête de satisfaction[85] dans le cadre de la préparation de la charte d'accueil. Le tableau reproduit ci-dessous en livre les résultats.

[85] Cette enquête BVA a été menée auprès d'un échantillon de 300 usagers des établissements de la Petite Enfance de la Ville de Paris, sur la base d'entretiens. Elle a été réalisée du 24 avril au 4 mai 2007, après que l'enfant a été confié aux personnels (le

L'AVIS DES USAGERS / ENQUETE DE SATISFACTION POUR LA DFPE (Source : BVA, 2007) (en %)

	Tout à fait d'accord ou satisfait ou plutôt d'accord ou satisfait	**Plutôt d'accord ou satisfait ou pas du tout d'accord ou satisfait**	**Ne se prononcent pas**
Image des établissements			
Les établissements jouent un rôle éducatif	97	2	1
Le personnel respecte les différences de culture	90		10
Ce sont des lieux d'épanouissement pour les enfants et les parents	99	1	
Place suffisante accordée aux échanges parents/enfants	95	5	
Accueillent les enfants porteurs de handicap ou atteints de maladie chronique	56	10	34
Permettent de concilier obligations professionnelles et sociales	89	10	1
Satisfaction globale par rapport à l'accueil des enfants	100 (69 % très satisfaits ; 31 % assez satisfaits)		
Satisfaction globale par rapport à l'accueil des parents	99 (55 % très satisfaits ; 44 % assez satisfaits)		
Disponibilité du personnel	97	3	
Information sur l'enfant donnée aux parents	96	3	1
Information sur les activités et le fonctionnement de l'établissement	97	3	
Horaires d'ouverture	88	12	

Il ressort de cette enquête que les critères jugés importants concernant l'accueil des enfants sont, par ordre décroissant, le bien être affectif de l'enfant (49 %), le professionnalisme des agents (42 %), la propreté, le confort et l'aménagement des locaux (35 %), la sécurité physique de l'enfant (32 %), l'attention portée à la santé de l'enfant (16 %), les activités proposées à l'enfant (15 %), la qualité et la diversité de l'alimentation (12 %).

Cette enquête fait ressortir une appréciation très positive des parents concernant la qualité de l'accueil dans les établissements de la Petite Enfance, particulièrement en ce qui concerne le rôle éducatif par rapport à l'enfant, la socialisation et la mixité sociale, et les relations avec les parents. Il reste que les

matin) ou avant d'être repris (le soir). Les entretiens ont été réalisés à différents moments de la semaine ou de la journée, la sélection des personnes interrogées ayant été aléatoire. 32 établissements municipaux de la Petite Enfance ont été retenus sur la base d'un échantillon comportant tous types d'établissements, de toute taille, et répartis sur l'ensemble des arrondissements de Paris : 23 crèches collectives, 4 haltes-garderies, 1 jardin maternel, 1 jardin d'enfants et 3 structures multi-accueil.

listes d'attente enregistrées dans les mairies d'arrondissement témoignent de l'insuffisance du nombre de places. Il s'avère donc nécessaire, selon la DFPE, de continuer à diversifier l'offre d'accueil tout en veillant au maintien de sa qualité, tout mode confondu.

Au 31 mars 2008, la ventilation des places sur le territoire parisien se présentait comme suit.

REPARTITION DU NOMBRE DE PLACES D'ACCUEIL COLLECTIF DE LA PETITE ENFANCE[86] EN 2008 PAR ARRONDISSEMENT (Source : DFPE)

Arrd[t]	Crèches collectives	Crèches familiales	Crèches parentales	Jardins maternels	Jardins d'enfants	Haltes-garderies	Total g[al]	JE[87] + de 3 ans	Total - de 3 ans
1er	189	0	0	0	0	45	234		**234**
2ème	232	20	0	0	0	45	297		**297**
3ème	380	46	8	0	0	85	519		**519**
4ème	362	60	12	0	0	92	526		**526**
5ème	860	50	0	0	20	87	1017	10	**1007**
6ème	407	10	0	0	0	96	513		**513**
7ème	379	22	0	0	20	152	573	10	**563**
8ème	271	0	0	0	0	85	356		**356**
9ème	693	12	0	0	0	97	802		**802**
10ème	920	60	40	30	42	230	1322	21	**1301**
11ème	1379	138	68	0	141	297	2023	63	**1960**
12ème	1374	70	61	0	96	196	1797	72	**1725**
13ème	1872	272	34	60	340	252	2830	243	**2587**
14ème	1301	142	42	20	100	148	1753	68	**1685**
15ème	2048	221	12	0	60	409	2750	54	**2696**
16ème	687	45	0	0	55	265	1052	20	**1032**
17ème	1342	139	0	0	125	270	1876	86	**1790**
18ème	1789	236	57	20	332	368	2802	237	**2565**

[86] Définition CNAF des établissements d'accueil collectif de la Petite Enfance (crèches collectives, crèches familiales, crèches parentales, jardins maternels, jardins d'enfants, haltes-garderies).

[87] JE : jardins d'enfants

19ème	2204	373	88	25	520	399	3609	329	**3280**
20ème	1971	293	83	25	345	379	3096	260	**2836**
TOTAL	20660	2209	505	180	2196	3997	29747	1473	**28274**

3.1.3. Les perspectives pour la mandature 2008-2014

3.1.3.1. La création de 4 500 places nouvelles

En ce qui concerne la mandature 2008-2014, la création de 4 500 nouvelles places de crèches a été programmée ce qui représente un effort de 385 M € en investissement qui se décompose en 5 grands blocs : création de places en établissement d'accueil collectif municipal (198 M €), création de places en établissement d'accueil collectif associatif (32 M€), grosses réparations, mobilier, hygiène et sécurité dans les établissements (73 M €), restructurations des établissements municipaux (72 M €) et restructuration des établissements associatifs (10 M €).

Ces nouvelles places ne sont pas ventilées *a priori* par arrondissement mais seront réparties prioritairement dans les arrondissements où le taux de natalité est le plus élevé et dans lesquels les besoins d'accueil collectif sont les plus importants. Il sera également tenu compte de l'offre globale d'accueil dans les arrondissements (taux de service), tous modes d'accueil confondus, et des caractéristiques socioéconomiques des quartiers. Cette programmation dépend, en outre, des opportunités foncières (opérations d'aménagement comprenant les logements familiaux, opérations de requalification urbaine, programmes de logements sociaux en secteur diffus), du partenariat avec les associations et de la prise en compte des territoires prioritaires déterminés par la CAF, dans le cadre du contrat Enfance Jeunesse 2007-2010.

Il faut toutefois savoir, pour mesurer l'ampleur des efforts à accomplir, que la durée de réalisation d'une opération varie en moyenne de quatre à cinq ans, ainsi qu'il est expliqué dans l'encadré ci-dessous.

DESCRIPTION DES DIFFERENTES PHASES DE CONSTRUCTION DE NOUVEAUX ETABLISSEMENTS (source : DFPE)

La durée de réalisation d'une opération varie en moyenne de 4 à 5 ans. Pour certaines opérations complexes, la durée des études préliminaires peut atteindre un an et celle des travaux jusqu'à 24 mois pour un programme important nécessitant des travaux de dépollution, de confortations de carrières ou d'injections, de fondations profondes, voire un phasage de réalisation. Dans ces cas exceptionnels, le délai peut excéder 5 années.

Ce délai moyen est soumis à un certain nombre d'aléas tels que la défaillance de tout ou partie d'une équipe de maîtrise d'œuvre, un avis défavorable ou un recours sur le permis de construire, un appel d'offres infructueux, la non libération d'un site, la découverte en cours de chantier d'éléments non décelés lors des sondages.

Les opérations réalisées en maîtrise d'ouvrage directe ont les délais de procédure les plus longs. Lorsque la réalisation de l'opération est confiée à un opérateur extérieur, celui-ci peut s'affranchir de certaines procédures qui s'imposent aux maîtres d'ouvrage publics. C'est spécialement le cas des ventes en l'état futur d'achèvement effectuées par des promoteurs privés qui ne relèvent pas du même cadre de procédures. En revanche, les opérations confiées aux partenaires extérieurs sont souvent complexes en raison de l'imbrication du projet de crèche dans un ensemble plus vaste de logements ou d'autres équipements publics. Il peut en résulter un allongement de la durée des travaux.

Sur la base d'une durée d'opération de 4 années et 6 mois, soit 54 mois au total, il convient de distinguer entre la phase d'études qui dure en moyenne 34 mois et la phase de travaux qui dure en moyenne 18 mois. Il faut ensuite compter 2 mois supplémentaires pour obtenir l'autorisation d'ouvrir au public.

Les études de faisabilité préalables durent en moyenne 4 mois. La phase d'étude intègre ensuite les étapes postérieures à la délibération inaugurale du Conseil de Paris qui approuve le principe de l'opération. Il faut 12 mois de procédure pour désigner le maître d'œuvre. Il faut 12 mois supplémentaires au maître d'œuvre pour réaliser son étude. Il faut 6 mois de consultation des entreprises pour obtenir le marché de travaux.

La phase de travaux comporte la préparation du chantier (2 mois), la phase de travaux proprement dite (15 mois) et la phase de réception de l'ouvrage (1 mois). Deux mois s'écoulent encore pour installer les équipements mobiliers, obtenir l'avis favorable de la commission de sécurité et l'agrément de PMI. L'équipement peut alors ouvrir.

3.1.3.2. Les autres engagements

Il est prévu également de généraliser les conseils de parents et les conseils d'établissement, de mettre en place, dans chaque arrondissement, au moins une structure d'accueil ouverte entre 7h30 et 19h (alors que le standard se situe aujourd'hui entre 7h30 et 18h30), d'augmenter le nombre de places à horaires atypiques (1 500 actuellement), de créer un label « qualité garde à domicile » attribué aux associations qui forment des personnels à la fonction d'auxiliaire parental et d'instaurer un compte unique pour les familles concernant les activités périscolaires, la restauration scolaire puis, dans un second temps, les crèches.

3.2. Les moyens mis en œuvre par la Collectivité parisienne

La Collectivité parisienne consacre des moyens importants au secteur de la Petite Enfance se déclinant en moyens humains, financiers et techniques. L'organisation a été sensiblement modifiée en 2004 avec la transformation de la sous-direction de la Petite Enfance de la Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES) en Direction des Familles et de la Petite Enfance (DFPE).

3.2.1. L'organisation administrative

Une nouvelle organisation de la DFPE est en cours de réalisation. Celle-ci repose :

• d'une part, sur l'autonomisation de la direction et la démutualisation quasi totale des services communs à ceux de la DASES, permettant notamment la constitution d'un service des ressources humaines à part entière ;

• d'autre part, sur une organisation de la direction en 3 pôles : un pôle « ressources » regroupant les fonctions supports (personnels, finances et contrôle de gestion, système d'information) et deux pôles sous-directions « métiers » (qualité de l'accueil, travaux, partenariats), l'une en sous-direction de l'accueil de la Petite Enfance et l'autre en sous-direction des familles et de la protection maternelle infantile (PMI).

Cette réorganisation s'inscrit dans le contexte plus large du schéma général d'organisation des services de la Ville de Paris en 4 pôles (espace public, économie et social, services aux Parisiens, fonction support et appui aux directions). La DPFE relève désormais du pôle « service aux Parisiens ».

Cette réorganisation s'accompagnera d'un projet de direction qui sera conduit d'ici la fin de l'année 2009. Des plans d'actions permettront de préciser et de hiérarchiser les missions et les objectifs, et de définir les méthodes et les moyens pour agir. Ces projets, selon la DFPE, seront construits avec les personnels, dans le cadre de groupes de travail pluridisciplinaires.

Enfin, un projet de déconcentration de la DFPE a été décidé au début de l'année 2009[88]. L'objectif de cette démarche consiste à confier certaines tâches de gestion à un échelon déconcentré. Celui-ci devrait assumer des fonctions en termes d'exploitation des bâtiments, de travaux d'entretien et de maintenance. Il devrait également être à même d'assurer certaines tâches courantes de gestion du personnel. Les 27 coordinatrices de crèches, qui coordonnent l'action des équipes de professionnel(le)s de terrain et assurent le lien avec l'ensemble des partenaires institutionnels, au premier rang desquelles les mairies d'arrondissements, constitueront un maillon essentiel de cet échelon déconcentré. A cet égard, la Mission tient à souligner le rôle prépondérant des coordinatrices de crèches, très appréciées par l'ensemble des partenaires.

3.2.2. Les moyens humains

Au 1er janvier 2009, les effectifs globaux de la DFPE s'élèvent à **7 100 agents** (établissements d'accueil, PMI, services centraux), parmi lesquels **6 610** (dont 202 au titre de la PMI) sont au service de la Petite Enfance **dans les établissements d'accueil collectif**, répartis par type de fonction comme suit.

LES EFFECTIFS DANS LES ETABLISSEMENTS MUNICIPAUX (Source : DFPE)

Nature des fonctions exercées[89]	Nombre d'agents
Personnel de direction	
Cadres supérieurs de santé (coordinatrices, A)	**27**
Puéricultrices (catégorie A)	**314**
Cadres de santé (A)	**213**
Infirmiers (B)	**92**
Educateurs de jeunes enfants (B)	**137**
Total	**783**
Personnel encadrant les enfants[90]	
Educateurs de jeunes enfants (B)	**785**
Auxiliaires de puériculture (C)	**3 701**
Agents spécialisés des crèches (C)	**190**
Agents placés auprès des enfants (C)	**120**
Total	**4 796**
Personnel de service[91]	
Agents techniques de la Petite Enfance (C)	**1 031**
Total général	**6 610**

3.2.2.1. Le recrutement

Pour faire face à la création de 4 500 places nouvelles, la Ville de Paris va devoir procéder à des recrutements massifs. Dans cette perspective, plusieurs dispositifs ont été mis en place pour favoriser les recrutements.

[88] *Pour un meilleur service de proximité aux Parisiens*, Communication du Maire de Paris, Bertrand DELANOË, 2009.

[89] Les principaux métiers font l'objet d'une description dans le lexique reproduit en annexe VI.

[90] La norme d'encadrement a été fixée par décret à un agent pour 5 enfants qui ne marchent pas et à un agent pour 8 enfants qui marchent.

[91] Il s'agit d'agents polyvalents sur les fonctions cuisine, ménage et lingerie.

• Des campagnes d'information par voie d'affichage dans les écoles de formation sur l'ensemble du territoire et plus particulièrement en Ile-de-France.

• Une visite des écoles de formation en Ile-de-France, notamment les écoles de formation d'auxiliaires de puériculture et d'EJE, pour présenter les emplois, fonctions et carrières offerts par la Ville de Paris dans le secteur de la Petite Enfance.

• Une participation aux forums de l'emploi, organisés au niveau régional ou parisien, en partenariat avec le Bureau du recrutement de la Direction des Ressources Humaines (DRH).

• Une offre de bourses d'étude d'un montant de 2 000 € destinées aux élèves en cours de formation dans les écoles.

• Des actions de promotion interne :

- Des postes d'élèves sont réservés à des fonctionnaires de la Ville de Paris dans les établissements de la Petite Enfance souhaitant accéder à une fonction supérieure (auxiliaire de puériculture, EJE, infirmier, puéricultrice). Après sélection par un jury, ces agents bénéficient d'une préparation au concours d'entrée dans les écoles avec maintien de leur traitement et prise en charge de leur frais de formation en cas de succès. Actuellement, 202 agents bénéficient de ce dispositif.
- Le dispositif « agent placé auprès des enfants » (APE) qui permet à des agents techniques de la Petite Enfance (ATEPE) de bénéficier d'une formation en alternance pour entrer dans une école d'auxiliaire de puériculture. Ils sont affectés trois semaines auprès des enfants et bénéficient d'une semaine de formation pour se préparer aux concours d'entrée en école. S'ils intègrent cette école, ils acquièrent le statut d'élève décrit précédemment. Actuellement, 120 agents bénéficient de ce dispositif.

• Un recours à l'apprentissage, la DFPE accueillant, chaque année, plus de 200 apprentis sous contrat pour une durée de 18 à 36 mois. Ceux-ci préparent le diplôme professionnel d'auxiliaire de puériculture et, dans une moindre mesure, le diplôme d'Etat d'EJE. Une part importante des diplômés (environ 90 %) choisissent de rester à la DFPE.

• Un projet de convention tripartite pluriannuelle avec la région Ile-de-France et le Rectorat de Paris devrait acter les engagements réciproques des parties (offres d'emplois, offres de formations qualifiantes, offres de formations diplômantes).

3.2.2.2. La formation

L'effort de la DFPE en matière de formation prend différentes formes selon qu'il s'agisse de la prise de fonction des agents, de la formation continue, de la promotion interne, ou de l'évaluation des actions engagées. Elle concerne aussi les assistantes maternelles. En appui de ces efforts, un bureau ayant spécifiquement en charge l'articulation entre projets de formation et parcours professionnels individuels vient d'être créé au sein du service des ressources humaines (SRH) de la DFPE.

3.2.2.2.1. Les formations d'accompagnement à la prise de fonction

Tous les agents intégrant le secteur de la Petite Enfance bénéficient d'une formation durant leur stage comportant des modules d'acquisition des qualifications nécessaires à l'exercice des fonctions et de

leur métier (fonction de direction d'établissement, fonction d'encadrement auprès des enfants, fonction de service). L'ensemble des personnels bénéficie également de formations en matière d'hygiène et d'acquisition des normes HACCP[92]. La formation à la prise de fonction a été étendue en 2005 aux auxiliaires de puériculture et aux EJE. Ainsi, sur les cinq dernières années, 2 425 agents de tout grade ont bénéficié de ces formations d'accompagnement à la prise de fonction.

Par ailleurs, depuis 2004, un livret d'accueil de la direction a été conçu et il est remis à tous les agents nouveaux arrivants dans les métiers de la Petite Enfance, au-delà des informations données par la Direction des Ressources Humaines lors des sessions d'accueil générales. De plus, la DFPE a réaffirmé auprès des responsables d'établissement leur rôle d'accueil et d'accompagnement des nouveaux arrivants dans leur équipe, les rendant acteur et garant de leur intégration. Cette priorité est explicitée dans leur fiche métier.

3.2.2.2.2. La formation continue

Tous les personnels bénéficient d'une formation continue destinée à leur permettre d'améliorer leurs connaissances et leurs compétences professionnelles dans tous les domaines du travail auprès des enfants (connaissance de l'enfant, sécurité et prévention médico-sociale, activité d'éveil, bien-traitance, etc.). En moyenne sur les cinq dernières années, près de 5 300 journées de formation métier ont été dispensées aux personnels de la Petite Enfance, y compris aux assistantes maternelles des crèches familiales municipales. Un millier de responsables et adjointes d'établissement ont également pu bénéficier, sur la même période, d'une formation bureautique, adaptée à leurs besoins, leur permettant d'utiliser les logiciels courants (World, Excel, Outlook) et le logiciel LUCI, dont il sera question *infra*.

Par ailleurs, des demandes de formations réalisées par des organismes extérieurs à la Ville sont financées afin de favoriser la rencontre de professionnel(le)s d'autres collectivités et des échanges d'expériences enrichissantes pour les agents. En 2008, 91 professionnel(le)s (médecins, coordinatrices de crèches, responsables d'établissement) ont participé à ces formations (colloque sur la PMI, rencontre nationale de professionnel(le)s, séminaire sur les différentes politiques éducatives dans le domaine de la Petite Enfance, etc.). Enfin, de nombreux agents et personnels de direction bénéficient de l'attribution de places en stages de *management*, suivi et élaboration des projets, gestion des établissements, formation juridique, informatique (plus d'une centaine de places en 2008).

En outre, depuis de nombreuses années, de grandes campagnes de formation ont été menées en direction des responsables d'établissement et de leurs adjoints afin de les aider dans l'exercice de leur profession. Ainsi, de 1998 à 2002, deux grandes actions ont été conduites : « *L'enfant maltraité, la famille et l'institution* », « *Diriger une structure d'accueil* ». De 2005 à 2009, le soutien a porté sur l'élaboration du projet d'établissement, action qui s'achèvera fin 2009, tous les établissements d'accueil étant alors dotés d'un projet d'établissement. En 2007 et 2008, une action relative à la fonction et à la responsabilité de chef d'établissement en matière de sécurité des établissements, de santé et de prévention des accidents des agents a été conduite par la Cellule hygiène et sécurité DASES/DFPE avec l'intervention d'un organisme extérieur spécialisé.

[92] Il s'agit d'une méthode de maîtrise de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires *(Hazard Analysis Critical Control Point).*

Enfin, depuis 2005, une action de formation à la prévention est conduite en faveur des personnels en vue de réduire les problèmes de santé du dos (TMS[93]) liés au travail auprès des jeunes enfants. Ainsi, 2 278 agents dans 139 établissements ont pu bénéficier de cette formation. Dans le cadre de la réorganisation de la DFPE, un bureau de la prévention des risques professionnels spécifique à la Petite Enfance a été créé. L'une de ses priorités consiste à relancer ce dispositif de formation à partir de l'année scolaire 2009-2010.

3.2.2.2.3. Les formations promotionnelles

La DFPE encourage également la promotion interne de l'ensemble de ses personnels (de l'agent technique de la Petite Enfance au cadre de santé) en les aidant à acquérir des qualifications et des diplômes plus élevés et en prenant en charge les frais de scolarité et de formation liés aux études nécessaires. Ainsi, une centaine d'agents et de cadres de la Petite Enfance sont en moyenne chaque année en formation en vue d'acquérir un diplôme supérieur à celui qu'ils détiennent. Par ailleurs, comme indiqué précédemment, un nombre important d'agents bénéficient de conditions avantageuses pour préparer des concours.

De plus, la DFPE met en œuvre l'acquisition de diplômes par la validation des acquis de l'expérience (VAE). Il en est ainsi pour le diplôme d'auxiliaire de puériculture. Un marché a été passé pour accompagner les candidats souhaitant présenter un dossier de VAE pour l'acquisition de ce diplôme. Chaque année, 25 agents peuvent bénéficier de ce dispositif. La DFPE souhaite élargir et intensifier à court terme (2009-2010) l'accès par le biais de la VAE à d'autres diplômes (EJE, CAP Petite Enfance[94], CAP d'agent polyvalent de restauration collective, diplômes attestant de compétences dans le domaine de l'encadrement ou de la direction d'établissement).

3.2.2.2.4. L'évaluation des actions de formation

Selon la DFPE, il est procédé à une évaluation « à chaud » de chaque formation à l'issue des sessions de stage, soit par le formateur, soit par un agent du Bureau de la formation (dans les deux cas sur la base de fiches anonymes). Les professionnel(le)s de la Petite Enfance (médecins, psychologues, coordinatrices, responsables administratifs) sont également souvent amenés à rencontrer les intervenants en formation afin de préparer le contenu des formations puis de tirer des conclusions des stages qui se sont déroulés. L'évaluation « à froid », se fait chaque année par un bilan proposé aux membres du Comité Technique Paritaire (CTP) de la direction.

La DFPE considère que les prestations de formation proposées, dont le volume a progressé sensiblement depuis 2004 (formation aux projets d'établissement, augmentation des postes d'élèves, formation à l'accompagnement de la prise de poste pour les auxiliaires et les EJE, etc.), s'avèrent correspondre aux besoins nécessaires pour assurer une bonne qualité des services. Plus récemment, la mise en place du droit individuel à la formation (DIF) et de son volet annuel « entretien individuel de

[93] Troubles musculo-squelettiques.

[94] Dans le cadre des cours municipaux d'adultes destinés à l'ensemble de la population parisienne, la Direction des Affaires Scolaires (DASCO) organise aussi une préparation au CAP Petite Enfance. Les cours sont actuellement dispensés au lycée Jacques Monod, dans le 5ème arrondissement, 40 places étant prévues à cet effet. La Ville a décidé d'amplifier son effort pour ce type de formations. Aussi, dès la rentrée 2009, la capacité des cours municipaux d'adultes pour la préparation au CAP Petite Enfance sera doublée : 40 places supplémentaires seront ouvertes au lycée d'Alembert, dans le 19ème arrondissement.

formation » est venue renforcer les outils d'évaluation de la politique de formation. Les entretiens personnalisés entre la responsable et l'agent, organisés dans le cadre de ce nouveau dispositif national, permettent de dresser un bilan individuel puis global de l'acquisition des compétences professionnelles dans les différents métiers de la Petite Enfance.

3.2.2.2.5. La formation des personnels extérieurs à la Collectivité parisienne

La Collectivité parisienne prend encore en charge la formation de personnels extérieurs aux établissements municipaux comme les assistantes maternelles, tenues de se former pour obtenir l'agrément du Conseil général (cf. partie 4.).

Elle finance également depuis peu la formation des auxiliaires parentales dans le cadre d'un partenariat avec l'association « La Clairière » établi en juin 2008. Une mission d'étude est actuellement en cours pour envisager les voies et moyens d'essaimer cette pratique auprès d'autres centres sociaux, avec le transfert éventuel de compétences. Cette démarche devrait conduire à terme à la création d'un label « qualité » de la garde à domicile (cf. *supra*). La Mission a visité, le 30 avril 2009, ce centre social situé dans le 2ème arrondissement.

LA CLAIRIERE : L'EXPERIENCE REUSSIE D'UNE FORMATION DISPENSEE DANS UN CENTRE SOCIAL DANS LE 2ème ARRONDISSEMENT

La Clairière est une association créée en 1911, comptant 41 salariés et 170 bénévoles et qui touche 1 800 personnes, ayant majoritairement moins de 35 ans. Son budget global est de 2,1 M € et son activité recouvre quatre secteurs, répartis sur huit lieux situés dans les quatre arrondissements centraux et le 10ème : le centre social et culturel, la prévention spécialisée (depuis 1972), l'insertion par l'économique (depuis 1991) et le suivi d'allocataires du RMI (depuis 2004).

La Clairière propose notamment un dispositif unique en son genre à des femmes d'origine étrangère éloignées de l'emploi mais qui ont résolu leurs problèmes linguistiques et qui entreprennent la démarche de l'insertion professionnelle autour de la garde d'enfant. Ce dispositif comprend une formation professionnalisante non rémunérée d'auxiliaire parentale à domicile (à partir des référentiels de base de la PMI), un accompagnement social sur mesure tout au long du dispositif, la mise à l'emploi et une médiation durant l'emploi.

La formation est dispensée par des professionnel(le)s (EJE, infirmière puéricultrice, pédopsychiatre, juriste, nutritionniste, etc.) pendant des sessions de 4 mois de 123h au total à partir de la fin 2009 (81h antérieurement), accueillant 12 stagiaires. Celles-ci sont sélectionnées à l'entrée par la coordinatrice de la formation et une EJE pour éviter les échecs, puis évaluées en fin de formation avec remise d'une attestation de compétence par l'élu du 2ème, chargé de la Petite Enfance.

Dans un deuxième temps, la médiatrice de la Clairière met en relation employeurs potentiels et femmes en recherche d'emploi. Elle veille à ce que le contrat de travail soit établi en bonne et due forme avec les femmes formées, tout en organisant la garde partagée si nécessaire. Une permanence téléphonique a été mise en place 8 heures par jour, 5 jours sur 7, pour répondre aux questions éventuelles des employeurs et des auxiliaires parentales sur le contrat de travail.

Les demandes des parents sont supérieures au nombre de personnes formées. Les revenus des familles doivent être suffisamment conséquents pour pouvoir rémunérer une personne en CDI 48 heures par semaine, de 1300 € à 2000 € par mois. Il convient cependant de rappeler que les familles bénéficient d'un abattement fiscal de 50 % de cette rémunération à faire valoir sur le montant de leur impôt sur le revenu de l'année suivante. Le recours à la garde partagée peut permettre de réduire les coûts à condition que soient gardés 2 enfants maximum à temps plein et, éventuellement, un autre après sa sortie d'école.

Un suivi des femmes et des familles est assuré par une visite systématique le premier mois de l'embauche pour voir comment s'organise l'auxiliaire parentale autour de l'enfant et dans son contexte familial. Ce suivi garantit la pérennité du contrat et la sécurisation des familles.

Un relais des auxiliaires parentales appelé « Relais solidaire » accueille en outre, deux fois par semaine, les enfants et leurs adultes référents (parents, auxiliaires parentales). Les auxiliaires parentales y « cassent leur solitude », partagent leurs doutes, leur pratique, leurs craintes, en présence d'une EJE. Douze enfants et leur adulte référent ont fréquenté chaque semaine ce relais en 2008, les parents y étant également les bienvenus.

34 femmes ont bénéficié, en 2008, de cette formation. Toutes ont trouvé un emploi (après déduction des départs – 2 à 3 par an –, déménagements, abandon de la formation, etc.). Leur offre intervient en soutien des assistantes maternelles qui ne sont que deux dans le 2ème et une seule dans le 1er. En 2007/2008, 24 CDI ont été signés uniquement dans les quatre rues adjacentes au centre. Les demandes de familles des arrondissements voisins sont importantes, comme, par exemple, le 3ème qui enregistre 150 demandes de familles répondant aux critères de revenu.

Le coût du programme de formation (y compris l'accompagnement dans l'emploi, la mise en contact, la médiation, le suivi) pour 48 femmes est de 150 000 € soit environ 3 000 € par candidate. La Ville de Paris a versé 67 000 € en 2008, qui se révèlent insuffisants pour l'organisation des quatre sessions prévues conventionnellement. La nécessité de recruter des formateurs va, en outre, poser à l'avenir un problème de financement. De plus, la demande de formation étant nettement supérieure à l'offre, l'association ne peut plus assurer elle-même l'information et le recrutement des candidates et va devoir trouver des locaux.

La Clairière tend vers l'agrément « qualité » en conformité avec la « loi Borloo » qui impose une formation adéquate (proche de celle des assistantes maternelles, critères de compétence et de qualification résultant de 123 heures de formation avant la garde du 1er enfant).

* * * * *

Enfin, la Mission a souhaité recueillir le point de vue des organisations syndicales représentées au CTP de la DFPE (CFDT, CFTC, CGT, Union des Cadres de Paris-UCP, UNSA) et elle les a auditionnées le 14 mai. La position de ces cinq organisations syndicales sur les différents sujets évoqués *supra* est reproduite en annexe IV, assortie d'une réponse de la DFPE.

3.2.3. Les moyens financiers

3.2.3.1. Un budget de 400 M € en 2009

Pour assurer ses missions, la DFPE dispose en 2009 :

- d'un **budget de fonctionnement de 69,6 M €** (Ville et département, hors masse salariale), en augmentation de 8 % par rapport à 2008, dont la moitié est dédiée aux subventions du secteur associatif. 83 % de ce budget (soit environ 58 M€) sont affectés à sa première mission « Accueillir les enfants de 0 à 3 ans et accompagner les familles », un peu plus de 16 % concernent la promotion de la santé des enfants comme les actions de planification et d'éducation familiales, le reste étant attribué au soutien fonctionnel des services opérationnels de la direction.
- d'une **masse salariale**, en augmentation, estimée en 2009 à **269,7 M €,** ce qui correspond à 7 100 agents. 150 postes ont été créés au titre de la Ville et du Département, lors du budget primitif 2009, 200 l'avaient été au budget supplémentaire de juillet 2008.
- d'un **budget d'investissement de 60,7 M €** en crédits de paiement.

Enfin, les **recettes**, comprenant celles de la CAF et les prestations familiales, représentent **169 M €** venant en déduction des montants précédemment indiqués.

3.2.3.2. Le suivi de la dépense

Le programme d'investissements, mis en œuvre pendant la précédente mandature pour l'accueil de la Petite Enfance, a fait l'objet d'une grande mobilisation des élus et des services de la Ville concernés, conformément aux objectifs de transparence déjà évoqués.

3.2.3.2.1. La création d'un Comité de suivi

Pour permettre de suivre régulièrement son exécution, lors de la mandature précédente, le Conseil de Paris a, par délibération du 7 mars 2005, décidé la création d'un Comité de suivi. Présidé par l'adjointe chargée de la Petite Enfance, il était composé de 7 élus de la majorité et de l'opposition désignés par le Conseil de Paris. Ce comité a été réuni sous la présidence de l'adjointe en charge de la Petite Enfance en mai 2005, mai 2006 et mai 2007.

A chacune de ses réunions, l'administration a été invitée à lui présenter l'état d'avancement du programme de création des nouvelles places par arrondissement, ainsi que l'état des restructurations et des fermetures d'établissements. Le point était fait également sur les établissements à horaires adaptés et la situation de l'ensemble des structures d'accueil agréées. Un document présentant ces différents éléments a été élaboré pour chaque réunion du comité et diffusé à chacun de ses membres. Il a servi de support aux échanges au cours des réunions.

Pour la présente mandature, le Conseil de Paris a, par délibération du 9 mars 2009, décidé de créer un nouveau « Comité de suivi pluraliste du programme de création des 4 500 places d'accueil collectif de la Petite Enfance à Paris ». Composé de 8 élus désignés à la proportionnelle des groupes, il est présidé par l'adjoint en charge de la Petite Enfance, représentant le Maire de Paris.

3.2.3.2.2. Le coût de création de nouveaux équipements

Les opérations d'investissement pour la création de nouveaux équipements sont réalisées en maîtrise d'ouvrage directe, ou dévolues à des opérateurs extérieurs (cf. *supra*). Une étude récente de la Direction du Patrimoine et de l'Architecture (DPA), qui assure la conduite des opérations en maîtrise d'ouvrage directe, a permis de connaître avec précision le coût des crèches municipales réalisées dans ces conditions (hors dépenses d'acquisition foncière et hors coût des logements de fonction). Le tableau ci-dessous permet de distinguer trois opérations-type de taille et de coût représentatifs. La dépense d'investissement comprend l'ensemble des coûts liés à une opération (études, rémunération des divers intervenants, travaux, TVA).

PRINCIPAUX POSTES DE DEPENSES POUR LA CREATION DE NOUVEAUX EQUIPEMENTS (Source : DPA, valeur 2009)

(en M €)	**Crèche collective 66 places**	**Crèche collective 55 places**	**Crèche collective 44 places**
A - Travaux	2,76	2,42	2,01
Bâtiment	1,98	1,74	1,42
Equipements	0,45	0,40	0,34
Aménagements	0,11	0,083	0,083

extérieurs			
Adaptation du site	0,22	0,19	0,16
B - Honoraires et frais divers	0,69	0,64	0,57
Total H.T	***3,45***	***3,06***	***2,59***
Dépense d'investissement TTC	***4,13***	***3,67***	***3,1***

Si on rapporte le coût à la place créée, on constate qu'il varie en fonction inverse de la taille. En effet, une taille importante (66 places) permet des économies d'échelle et un meilleur rendement des surfaces. C'est ainsi que le coût à la place d'une crèche de 66 places ressort à 63 000 € (valeur 2009), à comparer à un coût à la place de 70 500 € pour une crèche de 44 places. Il faut également préciser que la contribution de la CAF à l'effort d'investissement de la Ville est résiduelle (environ 2 % de l'effort de la Ville pour les 3 dernières années).

3.2.3.2.3. Le coût de fonctionnement des établissements

En ce qui concerne le fonctionnement des établissements municipaux d'accueil de la Petite Enfance, au vu des données du compte administratif 2007, dernières données consolidées fiables dont dispose la DFPE, le **coût de fonctionnement brut d'une place de crèche est évalué à 11 529, 45 €**. Si ce coût prend en compte les dépenses liées aux locations immobilières, il n'inclut pas les amortissements immobiliers, lorsque la Ville est propriétaire. Le tableau reproduit ci-dessous permet de décomposer les différents postes.

COUT DE FONCTIONNEMENT BRUT D'UNE PLACE DE CRECHE COLLECTIVE MUNICIPALE
(Source : DFPE, compte administratif 2007)

Personnel	10 164,34 €
Fluides	205,70 €
Dépenses locatives	72,27 €
Alimentation	272,55 €
Nettoyage des locaux	218,19 €
Autres dépenses	596,40 €
Total	11 529,45 €

3.2.4. Les moyens techniques

L'informatisation des crèches, élément essentiel de la modernisation du service public, a été achevée en 2006 dans les structures d'accueil municipales. Le logiciel LUCI (Logiciel Utile aux Crèches Informatisées) a remplacé les anciens logiciels Télécrèches et Badge (cf. partie 3.1.1.), permettant une gestion plus efficace de l'occupation des établissements (présence des enfants / présence des agents).

LE LOGICIEL LUCI (LOGICIEL UTILE AUX CRECHES INFORMATISEES)

Lors de sa conception en 1998, le système d'information LUCI avait pour objectif de fournir aux directrices et aux différents services gestionnaires des établissements d'accueil de la Petite Enfance, tous les outils de base nécessaires à la gestion des établissements. Les principales fonctionnalités étaient la gestion des inscriptions, le suivi des présences d'enfants et la facturation, la gestion des effectifs du personnel au niveau de l'établissement et le suivi médical des enfants et des accidents.

Déployé à partir de fin 2004, ce noyau initial s'est enrichi en 2005 d'un module dédié à la gestion des commissions d'attribution en mairie. L'application LUCI a représenté un progrès considérable dans la gestion de la Petite Enfance, en permettant d'établir sur une base nominative et non déclarative, comme dans le système précédent (Télécrèches), les statistiques d'inscription et de fréquentation dans les établissements de la Petite Enfance.

Toutefois, l'application rencontre des difficultés ou des limitations qui impliquent de s'engager dans des évolutions significatives voire une refonte de l'application : l'ergonomie de l'application alimente une certaine réticence des utilisateurs pour s'en servir, le fait que le module de gestion des commissions d'attribution ne soit utilisé que par cinq mairies d'arrondissement fait qu'une part importante du processus d'inscription échappe actuellement au système d'information, le contrôle de présence des enfants se fait à la demi-journée et n'est pas compatible avec le multi-accueil.

Pour toutes ces raisons, la révision du système d'information est devenu une priorité de la DFPE, les principales fonctionnalités attendues étant les suivantes : adaptation aux exigences du multi-accueil, allègement des tâches de saisie au moyen d'un écran tactile qui serait à la fois terminal de saisie et vecteur d'information pour les familles, connexion avec le système municipal de suivi du temps de présence des agents afin d'obtenir la meilleure adéquation en temps réel entre temps de présence des enfants et des agents, utilisation du système d'information par l'ensemble des mairies pour disposer de données partagées sur les inscriptions et admissions, et extension possible du système aux structures associatives.

La directrice de la DFPE a précisé, lors de son audition du 19 mars 2009, qu'un audit sur les fonctionnalités de ce logiciel LUCI allait par conséquent être conduit. De fait, certaines directrices de crèche continuent de gérer parallèlement les informations en tenant des cahiers, ce qui ne va pas dans le sens de l'allègement des tâches administratives et d'une bonne gestion du service public.

En fonction des résultats de cet audit, il sera décidé soit de conserver le logiciel existant, soit de lancer une procédure pour en acquérir un nouveau. Le système d'information recherché tendra à mettre entre les mains des responsables des établissements de la Petite Enfance, des services de la DFPE et des instances municipales, locales et centrales, un véritable outil de gestion répondant mieux au besoin de pilotage des structures d'accueil de la Petite Enfance (cf. encadré *supra*).

Enfin, depuis 2005, la DFPE a développé une politique volontariste de simplification des démarches administratives en direction des familles : mise en place des prélèvements automatiques depuis la fin de l'année 2005 et des chèques emploi service universel (CESU) en septembre 2007. En 2008, la part de chaque mode de règlement est la suivante : 56,5 % par chèque, 39 % par prélèvement (contre 30 % en 2007), 2,5 % par CESU et 2 % en numéraire.

3.3. L'amélioration de la qualité de l'accueil

L'amélioration de la qualité de l'accueil de la Petite Enfance passe par trois axes principaux : l'attention portée aux enfants qui sont au cœur du dispositif (3.3.1.), l'amélioration de la qualité environnementale et architecturale des équipements (3.3.2.) et le renforcement de l'efficacité des actions engagées (3.3.3.).

3.3.1. L'attention portée aux enfants

3.3.1.1. Le point de vue d'une spécialiste de l'Enfance

Afin de clarifier la notion d'intérêt de l'enfant, la Mission a souhaité recueillir le point de vue d'une éminente spécialiste (cf. partie 2). Selon Sylviane Giampino, auditionnée le 2 avril 2009 par la Mission, confier un enfant à un intervenant extérieur, c'est avant tout ne pas lui faire prendre de risque pour son développement.

Sylviane Giampino, lors de son intervention, a avancé **5 critères de qualité** pour l'accueil des jeunes enfants, quel que soit le mode d'accueil :

- *« **Le premier critère est celui de la personnalisation de l'accueil**. Celui-ci doit s'ajuster au mieux au goût et au rythme de l'enfant et tenir compte des éléments liés à sa famille ; cela consiste à laisser aux professionnels un espace suffisant dans leur pratique de personnalisation. Il faut rester prudent face à la tendance à l'homogénéisation ou aux formalisations qui risquent d'encadrer trop fortement la « créativité souple » des professsionnel(le)s. Les nourrissons sont bien plus dépendants de la relation à l'adulte, aux autres enfants, que de l'organisation matérielle, qui n'est qu'un moyen. Le cadre de travail ne doit pas être trop rigide et laisser la possibilité de se mouvoir à l'intérieur.*
- ***Le deuxième critère est celui de la protection et la sécurité de l'enfant**. Celles-ci ne sont pas que physiques mais aussi affectives en prenant soin d'assurer la continuité des liens et des habitudes avec la famille. Le mode d'accueil évitera de changer trop de variables ou de les changer trop rapidement. C'est une des gageures des structures multi-accueil : l'enfant a besoin de repères et de stabilité quant au lieu, aux gens et au temps. En effet, l'un des repères indispensables est un adulte référent, même s'il n'est pas là en permanence, car il centralise la « cartographie » personnelle de l'enfant, des éléments de sa vie de famille, sa santé, sa personnalité et ses besoins spécifiques. L'adulte référent est porteur, par exemple, de la mémoire des évolutions de l'enfant, de ses difficultés, de ses progrès, etc. Autre pratique indispensable, l'adaptation qui favorise une familiarisation progressive pour l'enfant, les parents et les professionnels. Sur le papier, dans les projets pédagogiques actuels, les méthodes semblent parfaites, mais elles ne sont pas toujours praticables dans la réalité. Les idéaux de travail sont, en effet, souvent en contradiction avec les réalités de la gestion des locaux, des effectifs, des horaires, et les contraintes ou résistances des familles, parfois peu conscientes des enjeux de l'adaptation.*
- ***Le troisième critère consiste à encourager la « vitalité découvreuse » des enfants**. Jusqu'à 3 ans, il est préférable de leur laisser exercer leur appétit d'expérimentation des cinq sens, du tonus musculaire, des sensations et des espaces (découvrir la verticalité, exercer sa force et son habileté). Il arrive de voir, dans des établissements bien équipés, des matériaux très attrayants (toboggan, etc.) mais dont l'accès et l'utilisation sont soumis à de telles contraintes qu'ils deviennent des outils d'inhibitions et d'interdits. Ailleurs les professionnels les moins formés sont si angoissés face au risque de chute ou d'accident, que les enfants intériorisent des peurs de faire, à l'âge où précisément se campe le désir de faire. Aujourd'hui, toute la Petite Enfance est de plus en plus « pédagogisée », les petits enfants étant traités comme des plus grands alors qu'il vaudrait mieux les laisser « crapahuter », s'exprimer dans une liberté créative avant*

leur entrée en maternelle. Ils n'en sauront que mieux savourer les activités ludiques encadrées de la maternelle, et par la suite accepter de rester sagement derrière une table en élémentaire.

- ***Le quatrième critère concerne la dignité des enfants** que les modes d'accueil se doivent de respecter. L'attention est ici attirée sur la pudeur corporelle des enfants, certains ne supportant pas d'être changés dans des lieux de passages, ou les toilettes ouvertes, etc. Le respect de la dignité d'un enfant consiste aussi à ne pas dire de mal des parents, de ses origines ou des particularités physiques de l'enfant, même au second degré. Car le message implicite contenu dans ce type de réflexions est toujours perçu intuitivement par les enfants. Plus ils sont jeunes, plus ils captent ce qu'il y a derrière les mots.*
- ***Le cinquième critère réside dans des relations claires entre les familles et le mode d'accueil.** Il ne faut pas perdre de vue qu'un mode d'accueil reçoit un ensemble, l'enfant et sa famille (que l'enfant porte en lui). On lui propose de découvrir des langages, des activités, des expériences à la fois différentes et nouvelles, par rapport à celles qui sont proposées dans sa famille, et dont il peut beaucoup apprendre. Cette ouverture a des chances d'être bénéfique à condition que cela ne soit pas dans le négatif (en évitant, par exemple, de valoriser les professionnels au détriment des familles). »*

Le respect de ces critères de qualité, qui ont inspiré la charte d'accueil (cf. annexe V) et la pratique professionnelle des personnels parisiens de la Petite Enfance, nécessite, selon Sylviane Giampino, un professionnalisme initial conforté par de la formation permanente et un personnel encadré et entouré. Mais une bonne formation ne suffit pas pour entretenir une compétence bienveillante. Le travail avec des bébés est très particulier. Et les parents sont eux-mêmes souvent très sensibles quand ils ont des enfants en bas âge.

Les professionnel(le)s peuvent ainsi être confronté(e)s à des problèmes relationnels assez compliqués et doivent développer en conséquence l'attitude adaptée. Elles (ils) doivent être ouvert(e)s, sensibles et réceptifs(ves) pour pouvoir capter les attentes chez l'enfant, en entrant subjectivement dans son imaginaire. L'interprétation des signaux est essentielle à la qualité des soins, et fait appel à l'empathie, avec toute la sensibilité et la subtilité nécessaires, proches de l'état des parents à la naissance du nouveau-né. Cette fonction du « grand proche aux enfants » est primordiale.

La mise en place d'une charte d'accueil, élaborée fin 2007 (modes d'accueil diversifiés, bien-être physique et affectif, projet éducatif, échange avec les parents, etc.) et affichée dès février 2008 dans les établissements, participe à l'amélioration du service public. Elle fait l'objet d'une déclinaison par établissement en lien avec le projet d'établissement qui définit ses objectifs, son plan d'action, son projet éducatif et social, etc.

Les projets d'établissement, prévus par le décret du 20 février 2007, viennent ainsi concrétiser sur le terrain les principes édictés par la charte d'accueil. Ils sont construits autour d'un volet éducatif et d'un volet social tenant compte de l'environnement social de la structure, du projet éducatif de la responsable et de son équipe, de leurs options pédagogiques et des contraintes de l'établissement.

Les volets éducatifs des projets mettent l'accent sur l'éveil sonore des enfants, sur leur développement psychomoteur, sur les activités langagières, l'initiation au livre, les activités d'expression (crayonnage, peinture, marionnettes, etc.).

Les volets sociaux s'appuient quant à eux sur les orientations données par les maires qui font l'objet d'échanges entre ces derniers et les coordinatrices. Ils s'appuient sur les contextes locaux et se déclinent selon différents axes (mixité, diversité dans le respect des différences culturelles, équité sociale

et culturelle, accès à la culture, soutien à la parentalité, accueil des enfants porteurs de handicap ou atteints de maladies chroniques, protection de l'enfance, etc.).

Il est, ainsi, demandé aux professionnel(le)s de la Petite Enfance une attitude très structurée, que ce soit avec les collègues ou avec les parents. Ceci nécessite une certaine élasticité relationnelle qui n'est pas toujours aisée à mettre en œuvre, compte tenu de la fatigue nerveuse et physique. Cette profession étant anxiogène, si le personnel n'est pas soutenu par une écoute spécialisée et guidé dans une vraie réflexion sur ses pratiques, le risque est de se rigidifier, de déprimer ou de somatiser.

Les cinq organisations syndicales, auditionnées le 14 mai 2009 par la Mission, se rejoignent sur les conditions de travail difficiles des professionnel(le)s de la Petite Enfance, ce qui risque, selon eux, de nuire à terme à la qualité de l'accueil.

Elles craignent, par ailleurs, que le manque d'effectifs, l'absentéisme et le *turn-over* affectent le bon fonctionnement des établissements dans la mise en application de leur projet pédagogique et dans l'attention portée aux enfants.

Les organisations syndicales ont, enfin, insisté sur la professionnalisation des personnels, sur le respect de l'enfant, sur le maintien de l'accueil des enfants porteurs de handicap ou atteint de maladies chroniques.

3.3.1.2. La protection des enfants

Les services de la PMI, que la Mission a auditionnés le 26 mars 2009 et dont elle souhaite saluer l'efficacité et l'engagement, contribuent pour leur part à la qualité du service public de la Petite Enfance par l'intermédiaire de leur mission de contrôle sur les ouvertures des établissements de la Petite Enfance et sur la conformité réglementaire du fonctionnement de ces structures (hygiène des personnels, des locaux, etc.).

En ce qui concerne l'accueil individuel, la PMI donne un avis consultatif au Maire de Paris agissant en tant que Président du Conseil général sur la délivrance des agréments aux assistantes maternelles et aux assistantes familiales (qui exercent dans les crèches familiales). Elle assure la formation, le suivi et le contrôle des assistantes maternelles dans le sens d'une plus grande professionnalisation de cet accueil. Le rapport IGAS/IGVP de juillet 2007[95] souligne à ce propos « *la plus value incontestable apportée par le Bureau de la PMI parisienne qui offre aux parents à la recherche d'une solution de garde une offre personnalisée et met en relation les parents avec une assistante maternelle disponible* ».

En synergie avec les autres services de la DFPE, la PMI veille à l'amélioration de la qualité de l'accueil et du fonctionnement dans les différents modes d'accueil par la mise en œuvre d'une démarche de « bien-traîtance » partagée par les professionnel(le)s des deux secteurs (PMI et établissements de la Petite Enfance) et la diffusion de protocoles médicaux régulièrement actualisés.

La sécurité sanitaire fait l'objet d'une surveillance permanente des personnels spécialisés (diététicienne, etc.) pour tout ce qui concerne l'hygiène alimentaire, les locaux, les équipements et

[95] *Mission d'étude relative à la politique départementale de protection maternelle et infantile - Département de Paris*, Rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales (n° RM 2006-180A) et de l'Inspection générale de la Ville de Paris (n° 06-05), juillet 2007.

l'environnement (circulaires et supports d'information concernant la propreté des mains, des vêtements, etc.).

La PMI a également pour obligation la mise en œuvre des programmes de santé publique comme, par exemple, le programme national de nutrition (prévention de l'obésité) comportant différents volets : l'allaitement maternel, la qualité nutritionnelle des menus et la politique d'achat des produits.

Pour ce qui concerne l'accueil particulier d'enfants présentant des pathologies chroniques en application des décrets de 2000 et 2007 sur les établissements de la Petite Enfance, l'intervention de la PMI se traduit notamment par un appui technique aux équipes, l'accompagnement des familles et la recherche d'orientation en collaboration avec les services spécialisés.

De surcroît, la PMI joue un rôle important en matière de socialisation et d'intégration. Elle accompagne, notamment, les familles d'origines culturelles diverses en mettant à leur disposition des médiateurs socioculturels ou des interprètes et en organisant des groupes de parole. Elle participe également à la socialisation des enfants, qu'ils soient accueillis ou non en structure collective, par l'organisation de séances d'activités et d'ateliers (éveil du tout petit, sensibilisation à la lecture pour les plus grands, etc.).

Enfin, elle intervient de façon spécifique pour apporter son éclairage sur des situations particulières, notamment, dans les commissions d'attribution de places en crèche ou par son soutien aux familles dans le cadre de l'accueil particulier d'enfants à vulnérabilité psychosociale.

3.3.1.3. La réponse aux attentes spécifiques des familles

3.3.1.3.1. Le développement de structures à horaires adaptés

Le développement des structures à horaires adaptés se poursuit. Dans le secteur municipal, les crèches ont une amplitude horaire de 11 heures, étalée entre 7h30 et 19h. La quasi-totalité des établissements (98 %) est ouverte de 7h30 à 18h30, voire parfois 18h45. Quelques établissements sont ouverts de 8h à 19h. Par ailleurs, il existe déjà 88 établissements, répartis sur 16 arrondissements, représentant 2 706 places dont l'amplitude horaire va jusqu'à 19h. Les arrondissements non encore pourvus sont les 1er, 5ème, 6ème et 7ème arrondissements.

Il s'agit d'associations (62 établissements et 2 015 places), de prestataires extérieurs en application de l'article 30 du code des marchés publics (18 établissements et 641 places) et des établissements de l'AP/HP (8 établissements et 50 places).

Une convention entre l'Etat, *via* la CAF, et l'AP-HP, devrait permettre le développement des places d'accueil avec horaires atypiques. La Mission s'est à ce propos interrogée sur l'inadéquation des horaires proposés, jusqu'à présent dans ces établissements, aux besoins de la Ville de Paris (ce sont des places non utilisées par les personnels AP-HP, donc, par exemple, le soir ou le week-end où il n'y a pas de demande comme en témoigne la fermeture récente de Bout'Chou Chanvin le samedi, faute de familles candidates).

Une étude effectuée en 2007 par les services de la DFPE a permis d'analyser la fréquentation des établissements à horaires très élargis. Il révèle qu'en général et sauf exception, les horaires les plus

matinaux sont peu utilisés (avant 7h30), que jusqu'à 19h30, le service est utilisé par les familles, et qu'au-delà de 19h30, la fréquentation est inégale.

3.3.1.3.2. La mise en place de conseils de parents et de conseils d'établissements

Le rapprochement des différents acteurs de la Petite Enfance se concrétise par l'extension des conseils de parents et des conseils d'établissements, expérimentés dans les 19ème et 20ème arrondissements (dont deux représentantes ont été auditionnées le 28 mai 2009 par la Mission), puis étendus en 2009 aux 2ème, 3ème et 9ème arrondissements, avec en perspective trois nouveaux arrondissements concernés chaque année, sur la base du volontariat.

La mise en place de ces instances consultatives impliquant les parents n'est pas une obligation légale ou réglementaire dans les structures d'accueil de la Petite Enfance mais la Ville de Paris a souhaité donner une application concrète au décret du 1er août 2000 en organisant les conseils de parents.

Les élections des représentants des parents dans ces instances ont eu lieu en octobre et novembre 2006. Les conseils de parents ont commencé à fonctionner dès le début de l'année 2007. 5 conseils de parents, dans le 19ème, regroupent chacun 5 à 6 établissements. 3 conseils de parents, dans le 20ème, regroupent 5, 6 et 7 établissements, et 2 conseils d'établissement concernent chacun un seul établissement. Au terme d'une année de fonctionnement, une évaluation des conseils de parents et d'établissement a été engagée par la DFPE dont voici les principales conclusions :

- Les conseils de parents représentent un support de démocratie participative locale innovant, qui a fait l'objet d'une appropriation assez rapide par les parents. De fait, ces derniers se sont saisis de ce nouvel espace de dialogue et ont été nombreux à l'investir comme une instance citoyenne et de participation active à la vie de l'établissement d'accueil, voire du quartier. Ils ont échangé entre eux et avec les professionnel(le)s et les élus, pris des initiatives, lancé des projets d'intérêt général.
- La logistique de mise en place des conseils et de suivi de leurs travaux a largement fait ses preuves au stade de l'expérimentation.
- Les parents élus se sont impliqués et ont formulé des propositions, pris des initiatives, et engagé des projets d'intérêt général.
- Les conseils de parents constituent ainsi un projet de conduite de changement, qui promeut l'ouverture de la crèche sur son environnement. La mise en œuvre de ces instances ne s'est pas faite sans tensions entre les parents et les responsables d'établissement. Après des ajustements réciproques (les parents en limitant leurs objectifs, et les responsables en témoignant d'une plus grande attention aux demandes des familles), le dispositif a trouvé son point d'équilibre et la participation des parents à la vie des crèches est plus importante (généralisation des cafés des parents dans les crèches).

La délibération du Conseil de Paris du 25 novembre 2008 invite l'ensemble des arrondissements de Paris à créer des conseils de parents et / ou des conseils d'établissement en précisant que cette décision relève de la compétence du conseil d'arrondissement, que le choix entre conseil de parents ou d'établissement relève du conseil d'arrondissement, que la composition des conseils de parents et des conseils d'établissements relève de deux règlements intérieurs distincts, lesquels sont adoptés par les

conseils d'arrondissement qui peuvent s'inspirer de deux règlements types joints en annexe à la délibération, que l'organisation des élections relève également des deux règlements intérieurs distincts qui fixent les grandes orientations de fonctionnement, lesquelles restent à l'appréciation des conseils d'arrondissement, que le calendrier de l'extension des conseils sera déterminé de manière concertée entre le maire d'arrondissement et l'adjoint en charge de la Petite Enfance.

A la suite de cette délibération, deux arrondissements ont d'ores et déjà décidé de créer à leur tour des conseils de parents : les 2ème et 9ème arrondissements en ont ainsi délibéré le 24 janvier 2009 pour le 2ème et le 8 décembre 2008 pour le 9ème. Les 19ème et 20ème arrondissements ont pour leur part décidé de mettre fin à la phase expérimentale par un engagement définitif et ils en ont ainsi délibéré le 8 décembre 2008.

En conclusion, **les conseils de parents concernent 3 834 enfants inscrits dans les crèches collectives,** 3 483 familles et 6 596 parents susceptibles de voter. 3 456 parents ont pris part au scrutin, soit un taux de participation de 52 %. Rapportée aux familles, la participation s'élève à 71 %. 276 candidats se sont présentés et 243 parents ont été élus, dont 70 % de femmes.

3.3.1.3.3. L'accueil des enfants porteurs de handicaps ou atteints d'une maladie chronique

Conformément aux dispositions de la loi pour l'égalité des droits et des chances, pour la participation et pour la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005, l'accueil des enfants porteurs de handicaps ou atteints de maladies chroniques (allergies, diabète, épilepsie, etc.) a été amplifié. A l'heure actuelle, **380 enfants porteurs de handicap et 623 atteints de maladies chroniques sont accueillis dans les établissements et chez les assistantes maternelles,** soit au total 1003 enfants contre 312 en 1991.

Il s'agit, dans le cadre d'un accueil ouvert à tous, de favoriser la mixité et d'éviter toute forme de stigmatisation au sein même des structures existantes en s'appuyant sur l'intervention, dans les établissements ou au domicile des assistantes maternelles concernés, de personnels spécialisés du service de la PMI (psychologues et psychomotriciens, notamment).

Le service de PMI de Paris mène régulièrement des enquêtes sur cette question (1991, 1995, 1998, 2000, 2006, la prochaine étant prévue en 2010).

Ces études ont pour objectif de dénombrer les enfants accueillis et d'évaluer le service rendu aux enfants et à leurs familles par les modes d'accueil parisiens.

L'étude de 2006 a confirmé l'implication de tous les modes d'accueil, répartis sur tout Paris : crèches collectives, crèches familiales, haltes-garderies, jardins maternels, jardins d'enfants et assistantes maternelles agréées.

Elle a mis en évidence la poursuite de l'effort d'intégration des enfants porteurs de handicap ou de maladie chronique avec, d'une part, le développement de l'accueil dans des structures associatives spécialisées et, d'autre part, une participation croissante des structures « ordinaires » aux accueils, notamment dans les établissements municipaux.

L'étude de 2006 a également montré la mobilisation de l'ensemble des équipes, qu'elles pratiquent des accueils individuels ou collectifs, à temps complet ou à temps partiel, notamment en jardins d'enfants et en haltes-garderies, que le handicap soit connu à l'entrée ou révélé pendant l'accueil.

Les prises en charge ont évolué, avec le développement des projets d'accueil individualisés, conformément aux recommandations du service de PMI.

Dans la plupart des établissements, cet accueil particulier s'organise grâce à une équipe pluridisciplinaire : les médecins et les psychologues ont vu leur fiche de poste et leur référentiel d'intervention évoluer, réaffirmant leur mission autour de cet accueil particulier, conformément aux recommandations du Code de Santé Publique.

Enfin, l'étude a montré que, 6 mois après, 60 % des enfants porteurs de handicap âgés de plus de 3 ans, présents le jour de l'enquête, étaient restés dans un établissement de la Petite Enfance en octobre de l'année scolaire suivante.

3.3.2. L'amélioration de la qualité environnementale et architecturale des équipements

3.3.2.1. L'introduction de l'alimentation biologique et de produits écologiques

Le développement de l'utilisation d'aliments issus de l'agriculture biologique dans l'alimentation des enfants constitue un véritable enjeu[96] pour améliorer la qualité des repas servis. La municipalité l'a inscrit dans sa démarche de développement durable par la passation de marchés de légumes et de viande répondant à cette norme et l'inscription de ce surcoût (200 000 €) au budget dès 2005.

Cette démarche d'introduction d'aliments biologiques s'est effectuée en quatre étapes entre 2004 et 2009. Dans la première étape (2004-2005), tous les catalogues des denrées alimentaires proposaient des références bio mais sans que le recours à celles-ci soit obligatoire ; dans la deuxième étape (2005), certains produits proposés dans les crèches étaient exclusivement issus de l'agriculture biologique (steaks hachés, pommes de terre, épinards et carottes) ; dans la troisième étape (2006-2008), le choix de produits bio a été élargi à davantage de références dans toutes les catégories d'aliments ; enfin, dans la quatrième étape (2009), la palette de produits exclusivement bio a été considérablement diversifiée.

En 2009, près de 20 % de l'alimentation des crèches municipales est d'origine biologique et, environ 15 000 repas contenant très régulièrement au moins un produit issu de l'agriculture biologique sont servis quotidiennement aux enfants accueillis dans les établissements municipaux. L'objectif fixé, à l'horizon 2014, est d'atteindre un niveau de 30 % pour l'alimentation biologique dans les établissements municipaux.

Face aux interrogations pouvant être soulevées quant à la capacité des fournisseurs à répondre à une demande aussi importante, la DFPE fait valoir qu'en introduisant exclusivement certains produits biologiques, cela permet de développer des filières spécifiques et sécurisées d'approvisionnement et ainsi de peser sur l'offre de produits « bio » pour en réduire les coûts.

[96] Un groupe de travail sur l'alimentation a été constitué dès 2003. Ce groupe pluridisciplinaire a traité des questions de qualité (hygiène, nutrition, réponse aux besoins de l'enfant) et d'approvisionnement (alimentation biologique, alimentation labellisée).

Sur ce point, la Mission tient à indiquer qu'une concertation relative à la question de l'alimentation biologique va être engagée par la DFPE avec les mairies d'arrondissement concernant le surcoût que cela occasionne pour les dépenses de fonctionnement effectuées sur les états spéciaux, dont le poste alimentation est un des éléments essentiels. A cet égard, selon une majorité de maires, la fongibilité des crédits permet d'intégrer ces surcoûts et de répondre à la demande.

Le respect des principes du développement durable par les établissements se traduit, en outre, par le recours à des produits plus écologiques pour l'entretien des locaux, le soin des enfants, les couches, les biberons, les jouets et le mobilier. A ce propos, un débat a récemment été engagé sur la nocivité d'une substance chimique (Bisphénol-A) contenue dans les biberons en plastique utilisés dans les établissements de la Petite Enfance ou par les familles. L'adjoint chargé de la Petite Enfance a fait part[97] de sa décision d'appliquer le principe de précaution en rappelant qu'« *il n'est pas nécessaire de prendre des risques inutiles (…) d'autant plus qu'il existe des alternatives sur le marché* », en référence aux biberons en plastique sans BPA ou en verre.

Par ailleurs, il est souhaitable que soit facilité, sous la responsabilité des parents, l'apport du lait maternel dans les structures à temps partiel, par l'équipement en réfrigérateur de celles qui n'en possèdent pas.

3.3.2.2. Le respect des normes environnementales en matière de construction et de réhabilitation

L'amélioration de la qualité environnementale en matière de construction et de réhabilitation consiste à mettre en œuvre les objectifs du Plan Climat, en matière de construction (consommation d'énergie primaire, 50 kWh/m²/an) et de réhabilitation (80 kWh/m²/an) et à adopter systématiquement la démarche Haute Qualité Environnementale (HQE), qu'il s'agisse du choix de matériaux et de peintures écologiques, du confort acoustique et thermique, de qualité de l'air intérieur avec ventilation double flux, de l'organisation du chantier, de la récupération des eaux de pluie, du tri des déchets, etc.

Si la qualité de l'air des établissements de la Petite Enfance vient récemment de faire l'objet d'une étude effectuée par l'Association Santé Environnement France dans neuf crèches réparties sur l'ensemble du territoire dont l'une située à Paris, le médecin chef, chef du service départemental de la PMI, auditionnée par la Mission le 26 mars 2009, a précisé n'avoir pas été associée à cette recherche. Elle a affirmé, en revanche, que les crèches parisiennes bénéficient d'un air de bonne qualité, car une attention particulière est portée à l'implantation et à la conception des établissements. Ainsi, par exemple, des dispositifs de ventilation mécanique contrôlée (VMC) y sont installés et les normes posées par les référentiels nationaux et internationaux en vigueur sont respectées par le service. La lutte contre le confinement et le lavage des mains constituent, selon son témoignage, les moyens les plus efficaces de maîtrise du risque infectieux.

Il faut noter qu'à sa session d'avril 2009, le Conseil de Paris a adopté à la majorité un vœu de l'Exécutif, relatif à la qualité de l'air intérieur dans les établissements recevant des enfants, en réponse à des vœux déposés par le groupe des Verts, d'une part, celui du Centre et Indépendants, d'autre part.

[97] Communiqué de presse, avril 2009.

VŒU RELATIF A LA QUALITE DE L'AIR INTERIEUR DANS LES ETABLISSEMENTS RECEVANT DES ENFANTS (6-7 avril 2009)

Le Conseil de Paris émet le vœu :

Qu'une étude complémentaire sur la qualité de l'air intérieur soit menée dans les établissements de la Petite Enfance.

Qu'une campagne de mesure de qualité de l'air soit réalisée dans les établissements scolaires à Paris.

Que dans le cadre de l'application de la directive Reach, la Ville de Paris recense l'ensemble des produits utilisés et ayant été utilisés, et veille à privilégier systématiquement l'utilisation de produits homologués comme les moins dangereux.

Qu'un guide des préconisations sur les matériaux et les produits utilisés pour la construction et l'entretien des bâtiments soit élaboré à cette occasion.

Que des formations sur les bonnes pratiques de ventilation soient assurées pour l'ensemble des personnels.

* * * * *

La crèche Hérold, inaugurée en mars 2007 est la première crèche HQE parisienne et illustre les deux volets susmentionnés de la politique municipale. Les crèches livrées à partir de 2010 (et dont la conception n'a pas été entérinée antérieurement à 2007) seront toutes des crèches HQE à part entière. Devraient ainsi être livrées des crèches HQE municipales rue Binet, impasse Dupuis, Budin-Poissonniers dans le 18ème, toutes les trois en 2010, en 2011, la crèche Fréquel-Fontarrabie, rue des Orteaux dans le 20ème, fin 2011, la crèche Cardinet-Chalabre dans le 17ème etc.

Le Plan Climat de Paris voté en octobre 2007 par le Conseil de Paris a renforcé la démarche HQE en ciblant particulièrement le volet énergétique. Une opération pilote allant au-delà des objectifs du plan Climat devrait voir le jour au 218-220 rue de la Croix-Nivert dans le 15ème arrondissement, où sera réalisée une crèche autosuffisante en énergie, voire à énergie positive, soit une crèche où la qualité de l'isolation et le recours aux énergies renouvelable permettront de produire plus d'énergie qu'il en est nécessaire à sa consommation.

LA CRECHE « HQE » HEROLD DANS LE 19ème ARRONDISSEMENT

La décision d'implanter cette crèche sur le terrain anciennement occupé par l'Hôpital Hérold, transféré en 1988 sur l'Hôpital Robert Debré, a été prise en 2002. Ce site avait été choisi pour expérimenter des chantiers HQE (Haute Qualité Environnementale). Les travaux ont débuté en février 2005 et la crèche a été ouverte en novembre 2006. Le coût s'est élevé à 3,7 M €.

Hérold a une capacité de 66 places et elle dispose d'une superficie de 623 m² répartis sur 4 niveaux (dont 2 accessibles aux enfants). Il faut y ajouter un jardin de 431 m² et des terrasses d'une surface totale de 200 m².

Cette crèche présente, du fait de l'adoption des normes HQE, plusieurs particularités : des toits végétalisés qui permettent de retenir 30 à 50 % de l'eau de pluie et de limiter le transfert de la chaleur, des panneaux solaires d'une surface de 60 m² qui chauffent 40 % de l'eau (3 000 litres), une ventilation nocturne, un filtre à air, des peintures sans COV (composés organiques volatils), des sols en caoutchouc et une sous-couche en liège.

Par ailleurs, Hérold s'est engagée dans une politique visant à réduire les déchets, à économiser l'eau, à utiliser des produits d'entretien avec éco-label, à recourir de manière très importante à l'alimentation issue de l'agriculture biologique (pommes de terre, carottes, tomates, pommes, fraises, citrons, steaks hachés, poulets, épinards, brocolis, lait UHT demi-écrémé, etc.), à favoriser les jouets en bois, etc. Cette démarche se répercute sur la nature des activités offertes aux enfants (initiation au goût, au tri sélectif, au jardinage, etc.). La crèche

entretient également des liens étroits avec une maison d'accueil pour personnes âgées voisine (lecture, cuisine). Ces liens devraient encore se renforcer avec la création prochaine d'un jardin partagé.

3.3.2.3. Les restructurations et les travaux de grosses réparations et d'entretien

Il convient de signaler que, parmi les 385 M € d'investissements prévus pour les équipements de la Petite Enfance pendant la durée de la présente mandature, 82 M € seront consacrés aux réhabilitations et aux restructurations (72 M € pour les établissements municipaux et 10 M € pour les établissements associatifs).

Ainsi, selon la nature des travaux à réaliser dans les équipements, les établissements peuvent être fermés quelques semaines pour les travaux de réparations et d'entretien ou plusieurs mois pour les restructurations de grande ampleur.

3.3.2.3.1. Les restructurations

Les restructurations complètes et certaines restructurations partielles mais d'envergure, entraînent la fermeture des établissements concernés pendant la durée des travaux, qui peuvent durer de plusieurs mois à, dans des cas très exceptionnels, plusieurs années, en raison d'aléas de chantier. Ce type de travaux fait l'objet d'une programmation très en amont. Il nécessite l'accueil des enfants dans d'autres établissements. Les regroupements sont effectués en concertation avec les mairies d'arrondissement.

Les établissements à restructurer sont proposés par la DFPE, en fonction de l'état d'usure du bâtiment, de sa situation au regard des normes de sécurité et d'hygiène en vigueur, et des préconisations spécifiques aux équipements de la Petite Enfance. La décision de restructurer un établissement est prise en concertation avec la Direction du Patrimoine et de l'Architecture (DPA) et les mairies d'arrondissement.

Les travaux de restructuration rendent nécessaire chaque année la fermeture d'une dizaine d'établissements soit, pour 2008, 300 places environ.

3.3.2.3.2. Les travaux de grosses réparations et d'entretien

Ces travaux peuvent nécessiter quelques semaines de fermeture, et sont réalisés généralement pendant l'été. Chaque année, au minimum 5 000 places et au maximum 8 500, ont été concernées par ce type de travaux, pour la période comprise entre 2001 et 2008.

Ceux-ci peuvent concerner des restructurations partielles : restructuration d'une section d'enfants, de locaux techniques (cuisine, biberonnerie, buanderie, locaux du personnel, espaces extérieurs), réfection des menuiseries extérieures, travaux de mise aux normes de sécurité et d'hygiène. Les autres travaux de grosses réparations et d'entretien concernent la prise en charge d'opérations urgentes d'hygiène, de sécurité ou encore de lutte contre les risques liés à la canicule.

L'ensemble de ces différents travaux permet une mise aux normes d'hygiène et de sécurité des établissements d'accueil de la Petite Enfance. Ils intègrent toutes les préconisations du Plan Climat et celles relatives à l'Accessibilité Handicapé.

3.3.3. Le renforcement de l'efficacité des actions engagées

Pour la première fois, un « Plan de performance » avec des engagements quantifiés annexés au budget primitif de 2009, a été soumis au vote du Conseil de Paris. Il prévoit des objectifs chiffrés destinés à améliorer la qualité du service public en matière de développement des modes d'accueil, d'optimisation de la gestion des établissements et de gestion des ressources humaines.

Dans cette perspective, la DFPE devra accroître l'offre d'accueil des jeunes enfants de 3,2 %, soit 931 places supplémentaires par rapport à l'estimation 2008 de 30 162 places, tout en stabilisant la capacité d'accueil chez les assistantes maternelles employées par des particuliers (5 500 agréments), dans un contexte de renouvellement des agréments du fait d'importants départs à la retraite (cf. *infra* partie 4.3.).

La DFPE va également devoir améliorer la gestion des établissements d'accueil de la Petite Enfance en augmentant d'un point le taux d'admission[98], soit 98,8 %, et de deux points les taux de fréquentation[99] et d'occupation[100], soit 74,3 % pour le premier et 79 % pour le second.

En matière de sécurité, l'effort devra se traduire par le maintien à 2,3 % du taux d'accidents déclarés (dans les crèches municipales en régie directe) par rapport au nombre de places offertes.

L'amélioration de la qualité et de l'efficacité de la gestion du personnel des établissements de la Petite Enfance nécessite encore la réduction d'un point du taux de *turn-over* externe (détachements et disponibilités), soit un passage de 11 % en 2008 à 10 % en 2009. Elle porte également sur la diminution progressive du taux d'absence compressible de ces personnels (congés maladie, disponibilités de moins de 3 mois, accidents du travail), de 6,9 % en 2007 et 2008 à 6,5 % en 2009. Dans cette optique, la DFPE a mis en œuvre un plan d'action visant à déceler les absences abusives (contre visite médicale) et à renforcer les compétences managériales des responsables. Ce plan consiste à motiver et fidéliser le personnel, à travers la reconnaissance des métiers et de leurs contraintes, à encore mieux intégrer les agents dans leur univers professionnel (journées d'accueil des nouveaux arrivants), à favoriser le reclassement professionnel, et à améliorer les conditions de travail, notamment des agents techniques de la Petite Enfance, en amoindrissant les travaux pénibles.

En ce qui concerne le *turn-over*, la DFPE s'efforce de stabiliser les équipes en limitant à la rentrée de septembre le mouvement des mutations internes, d'une part, et en offrant au personnel des opportunités de formation et de carrières, d'autre part (le nombre de départs temporaires ou définitifs a concerné, en 2008, 640 agents dont 152 congés parentaux).

Enfin, dans le cadre de la simplification de la vie des familles et du développement des actions de soutien à la parentalité, la DFPE visera à accroître le nombre d'usagers fréquentant les RIF, les Maisons

[98] Le taux d'admission est le rapport entre le nombre d'enfants inscrits dans un établissement et la capacité d'admission de ce dernier, déterminée par l'agrément délivré par le service départemental de la PMI. Ainsi, une crèche d'une capacité de 66 places accueillant 59 enfants a un taux d'admission de 89 %.

[99] Le taux de fréquentation est calculé à partir du nombre de journées réelles de présence des enfants rapporté au nombre de jours d'ouverture et à la capacité de l'établissement déterminée par l'agrément délivré par le service départemental de la PMI. Ainsi, une crèche d'une capacité de 66 places ayant ouvert 207 jours dans l'année, et où le nombre de jours de présence des enfants s'élève à 10 585, a un taux de fréquentation de 77,47 %.

[100] Le taux d'occupation est calculé à partir du nombre de jours facturés rapporté au nombre de jours d'ouverture et à la capacité théorique autorisée de l'établissement.

de l'Enfance et les services sociaux de PMI avec un objectif de 5 000 usagers supplémentaires en 2009, plus modeste que celui des années précédentes de 20 000 en 2007 et de 10 000 en 2008.

* * * * *

4. LES PARTENAIRES DE LA COLLECTIVITE PARISIENNE

Pour mettre en œuvre sa politique en faveur de la Petite Enfance, la Collectivité parisienne a noué avec plusieurs interlocuteurs des partenariats divers, et parfois complexes, qui sont incontestablement une source de richesse et de dynamisme.

Au-delà des partenariats évoqués dans ce chapitre (CAF, associations gestionnaires de crèches, assistantes maternelles libérales), il convient de ne pas oublier, en outre, d'autres acteurs comme le Rectorat de Paris qui est décisionnaire en matière de scolarisation précoce, la Région d'Ile-de-France qui intervient pour l'investissement et la formation et, demain peut-être, le Syndicat mixte d'études Paris-Métropole pour explorer d'éventuelles coopérations avec les communes, communautés d'agglomération ou départements limitrophes, etc.

4.1. La Caisse d'Allocations Familiales de Paris (CAF)

La politique de la Petite Enfance à Paris est indissociable de l'action de la CAF qui, en liaison avec la Ville de Paris ou à travers sa propre stratégie, nationale et locale, contribue à la solvabiliser les familles et à accroître l'offre d'accueil.

4.1.1. Un partenariat efficace

La CAF et la Ville de Paris, *via* la DFPE, auditionnées ensemble par la Mission le 19 mars 2009, considèrent que leurs objectifs partagés s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale et d'une priorité parisienne. Sur le plan national, la politique familiale relève de la solidarité nationale (prise en charge par la Branche famille de la sécurité sociale).

Le partenariat fructueux de la CAF de Paris et de la Ville se caractérise par des actions en faveur de l'accompagnement autour de la naissance, de la conciliation de la vie familiale et professionnelle (soutien aux modes d'accueil collectifs et individuels, Relais Assistantes Maternelles, Relais Auxiliaires Parentaux), de la prévention des exclusions (sociales, santé, handicap, etc.) avec en perspective un objectif de mixité et d'intégration sociales, de l'appui et du soutien à la parentalité par l'ouverture de treize lieux d'accueil enfants/parents, de l'information aux familles ou de l'épanouissement et de la socialisation de l'enfant en milieu urbain.

Par ailleurs, les relations étroites entre les deux organismes passent par la tenue mensuelle d'un **comité de pilotage du Contrat Enfance Jeunesse**, par l'organisation de rencontres communes et co-animées avec les professionnel(le)s de la Petite Enfance et les différents gestionnaires d'équipements, et l'amélioration d'outils communs pour le partage des données (la Branche famille prépare un applicatif SIEJ – Site Information Enfance Jeunesse – , CAFPRO, qui est déjà mis à disposition de la Ville[101]).

4.1.2. Une politique nationale déclinée localement

La politique en faveur de la Petite Enfance est l'une des priorités de la Branche famille. C'est donc une priorité de la CAF de Paris mise en œuvre par le versement des prestations légales définies dans le cadre de la réglementation nationale et de la politique d'action sociale arrêtée par son Conseil

.

d'administration. Celui-ci a le souci de prendre en compte les besoins spécifiques des familles parisiennes et de travailler en étroit partenariat avec la Ville dans le domaine de la Petite Enfance.

L'objectif visant à faciliter une meilleure conciliation entre vie professionnelle, vie familiale et vie sociale, est au centre du schéma directeur d'action sociale de la CAF de Paris 2005/2008 ainsi que des conventions d'objectifs et de gestion Etat / CNAF 2005/2008 et 2009/2012. La CAF mène ainsi une double action en faveur de la solvabilisation de la demande et en faveur de l'offre d'équipements.

La CAF verse la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) qui, depuis le 1er janvier 2004, a remplacé progressivement l'ensemble des aides liées à la naissance et à l'accueil des enfants. C'est une prestation unique et globale qui comprend la prime de naissance permettant aux familles de faire face aux premières dépenses liées à l'arrivée de l'enfant (jusqu'à ses 3 ans, sous condition de ressources) et l'allocation de base qui aide à assumer les dépenses liées à l'éducation de l'enfant jusqu'à ses 3 ans, sous condition de ressources (cf. 2.1.2.1.2.).

Par ailleurs, la CAF soutient financièrement les équipements et les dépenses consacrées au secteur de la Petite Enfance. Ces dépenses représentaient, en 2008, 80 % de son budget d'action sociale, soit un montant de 167 M € (fonctionnement et investissement) sur un total de 208 M €. C'est une spécificité de la CAF de Paris par rapport aux autres CAF.

La contractualisation des relations entre la Ville de Paris et la CAF remonte à 1975 par la signature de la première convention portant sur la prestation de service versée par la CAF. Depuis se sont succédés les différents Contrats Crèche, Enfance et Enfance Jeunesse (cf. tableau ci-dessous).

LES CONTRATS ENTRE LA VILLE DE PARIS ET LA CAF (Source : CAF)

Nature du contrat	Période d'engagement	Places financées
1er Contrat Crèche	1984/1991	6 827
1er Contrat Enfance	1992/1996	2 350
2ème Contrat Enfance	1997/2001	1 299
3ème Contrat Enfance	2002/2006	3 960
1er Contrat Enfance Jeunesse[102]	2007/2010	1 103

Ce dernier contrat est régi par une réglementation nouvelle qui a inscrit les crédits dans une enveloppe limitative et qui a posé le principe d'un ciblage des territoires bénéficiaires[103] et d'une priorisation des projets en fonction de critères précis. Les territoires prioritaires sont ceux qui sont en déficit d'équipements (18ème, 19ème et 20ème), ceux à fort développement démographique comme le secteur Clichy-Batignolles, la ZAC Paris Rive-Gauche et la Porte de Vanves et ceux qui sont moins équipés à revenu fiscal élevé comme les 8ème et 16ème.

La CAF participe au financement des coûts de création et de modernisation des structures. La subvention de la CAF couvre 30 à 40 % du montant des travaux. La Ville de Paris a pu ainsi bénéficier de

[102] Volet 2007-2008 uniquement.

[103] L'APUR travaille actuellement, à la demande de la DFPE, à l'actualisation de la géographie des territoires prioritaires.

crédits d'investissement dans le cadre des fonds nationaux (plans crèche) qui ont été débloqués plusieurs années de suite pour encourager le développement des équipements (cf. tableau ci-après).

LE FINANCEMENT PAR LA CAF DES EQUIPEMENTS PARISIENS (Source : CAF)

Année	Nature du financement	Montants alloués
2001	Fonds investissement Petite Enfance	5 521 451 €
2002	Aide exceptionnelle à l'investissement	5 629 900 €
2004	Dispositif d'aide à l'investissement de la Petite Enfance	1 579 543 €
2006	Dispositif d'investissement Petite Enfance	5 672 179 €
2007	Plan d'aide à l'investissement pour la Petite Enfance	1 065 070 €
2008	Fonds d'abondement au plan d'aide à l'investissement pour la Petite Enfance	1 210 307 €

En l'absence désormais de plans crèches se traduisant par des crédits nationaux en matière d'investissement, les crédits disponibles sur fonds propres de la CAF de Paris sont peu élevés. Chaque année, ils sont de l'ordre de 2 à 3 M € au maximum. C'est la raison pour laquelle, en concertation avec la Ville, il a été décidé de financer prioritairement les projets associatifs à hauteur de 30 à 40 % du coût total des travaux. A titre indicatif, sur les trois dernières années, la Ville a investi 60 M € par an en crédits de paiement et l'apport de la CAF s'est établi en moyenne à 1,4 M €.

Au total, le soutien financier de la CAF est désormais plus spécifiquement destiné à permettre le fonctionnement sur la durée des équipements à travers deux prestations qui s'adressent aussi bien aux crèches municipales qu'aux crèches associatives : la Prestation de Service Unique (PSU) et la Prestation de Service Enfance Jeunesse (PSEJ).

LA PRESTATION DE SERVICE UNIQUE (PSU)

ET LA PRESTATION DE SERVICE ENFANCE JEUNESSE (PSEJ)

- La Prestation de Service Unique (PSU) est une prestation de base, qui couvre le coût de fonctionnement horaire dans la limite d'un prix plafond horaire, revalorisé tous les ans, déduction faite des participations familiales. Les crédits pour le financement de la PSU ne sont pas encadrés dans une enveloppe limitative, la CAF de Paris disposant d'un droit de tirage illimité.

- La Prestation de Service Enfance Jeunesse (PSEJ) complète, dans le cadre du Contrat Enfance Jeunesse, la PSU. Les projets financés par la PSEJ doivent concerner un territoire prioritaire selon des critères nationaux.

Ainsi, à titre d'exemple, pour une crèche de 60 places, le coût annuel de fonctionnement est de 1 023 000 €, le coût journalier par place de 77,5 € et le coût horaire par place de 7,5 à 8 €. La répartition des coûts dans le cadre de la PSU seule (hors Contrat Enfance Jeunesse) se fait comme suit sur la base d'un coût horaire de 7,75 € : 2,51 €/h sont pris en charge par la CAF soit 32 % ; 1,37 €/h par la famille soit 18 % ; 3,87 € /h par le gestionnaire (Ville de Paris ou association) soit 50 %.

Si la CAF verse une aide complémentaire (PSEJ) dans le cadre du Contrat Enfance Jeunesse, celle-ci couvre en plus 55 % des dépenses plafonnées restant à la charge du gestionnaire après déduction des recettes perçues (PSU et participations familiales). Cela se traduit par une baisse sensible de près de la moitié (26 %) de la participation du gestionnaire (Ville de Paris ou association), celle de la CAF atteignant les 56 %.

La prise en charge complémentaire de la CAF dans le cadre du PSEJ a sensiblement diminué en 2007 passant de 69 % du reste à charge à 55 % depuis la réforme de la réglementation du Contrat Enfant Jeunesse, l'enveloppe étant désormais limitée. L'Etat a en effet souhaité ramener le taux d'évolution des dépenses d'action sociale de la Branche famille au taux directeur fixé pour les dépenses publiques. Il y a par ailleurs un manque de visibilité financière sur le 2ème volet du Contrat Enfance Jeunesse 2009/2010, le schéma de développement n'étant pas arrêté.

En ce qui concerne le désengagement de l'Etat, *via* la CAF, en matière de financement et d'équipement, la Mission a fait part de son inquiétude d'autant plus vive que la Ville a déjà pallié ce désengagement. Cela représente une charge importante sur le plan financier, dans un contexte de développement accru de l'offre en structure collective. La Ville de Paris estime, en effet, le manque à gagner à 7 / 7,5 M € par an en 2007 et 2008, lequel intègre le soutien au secteur associatif qu'elle a compensé en 2007 et 2008 comme elle continuera à le faire jusqu'au terme du contrat en 2010.

La CAF, pour sa part, considère, enfin, qu'elle **n'est pas seulement un financeur** :

- Elle veille à la qualité de l'accueil et intervient en tant qu'acteur à part entière en apportant son concours aux réflexions menées par la Ville pour ses propres établissements et les établissements associatifs, en donnant son avis sur les projets pédagogiques, en promouvant des actions spécifiques comme l'initiation au premier livre, en soutenant particulièrement les initiatives concourant à l'information des familles, en diligentant des enquêtes approfondies dans les établissements en cas, au demeurant rarissime, de signalement.
- Elle dispense une information en direction des familles. Cette information est donnée soit directement par les techniciens-conseils qui assurent l'accueil du public dans les Centres de gestion (accueil physique et téléphonique) et par les travailleurs sociaux présents en arrondissement dans les centres sociaux ou ses propres espaces sociaux, soit relayée sur son site Internet et dans les différents documents de communication mis à disposition des allocataires.
- Elle apporte son soutien aux actions en faveur des enfants porteurs de handicaps ou atteints de maladies chroniques.
- Elle souhaite que l'accueil d'urgence puisse être développé pour les bénéficiaires du RSA (ex bénéficiaires de l'API) afin de faciliter leur insertion.
- Elle soutient les projets développés dans les quartiers couverts par un Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS).

4.2. Un secteur associatif dynamique

L'offre de places en crèches collectives et en crèches familiales proposée par la Collectivité parisienne est complétée par un secteur associatif dynamique. Ainsi, selon l'adjoint au Maire de Paris en charge de la Petite Enfance, auditionné le 5 mars 2009 par la Mission, « *la dynamisation* (de ce secteur) *constitue un enjeu important* ». Une Coordination des associations parisiennes de la Petite Enfance, qui regroupe environ un tiers de ces associations (5 000 places sur 7 200), constitue, en raison de sa représentativité, le partenaire institutionnel de la Ville de Paris.

4.2.1. Le cadre conventionnel et financier

L'action des associations contribue très largement à la diversification des modes d'accueil à Paris.

Par ailleurs, certaines d'entre elles ont développé des actions dans le domaine de la formation, amplifiant ainsi l'effort de la Collectivité parisienne en la matière (cf. *supra*). Ainsi, par exemple, ABC Puériculture prépare au CAP Petite Enfance, par la validation des acquis de l'expérience (VAE), en permettant aux candidates de compléter les modules manquants, ainsi qu'au Certificat de qualification professionnelle pour les emplois à domicile. Depuis 2005, cette association a son propre institut de formation d'auxiliaires de puériculture (après agrément de la Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales) où 30 élèves sont formées chaque année par voie d'apprentissage, en formation initiale. Enfin, une formation passerelle est réservée aux aides soignantes qui souhaitent passer certains modules relevant de la puériculture

La Ville de Paris est liée à ces associations par une convention-type qui définit les droits et devoirs de chacune des deux parties, conformément à la loi du 12 avril 2002 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. En contrepartie de l'aide forfaitaire et globale qui lui est accordée, l'association s'engage à faire coïncider son action avec les objectifs d'intérêt communal que poursuit la puissance publique. Celle-ci est donc fondée à vérifier que les obligations contenues dans la convention sont correctement appliquées en se réservant la possibilité, si tel n'est pas le cas, de remettre en cause le versement ou le montant de la subvention. Un projet de nouvelle convention est en préparation.

Ainsi, le soutien apporté par la Ville de Paris au secteur associatif a été de plus de 32 M € en 2008. Le nombre d'associations ayant passé une convention s'élève à 132, celles-ci gérant 252 établissements offrant près de 7 200 places (dont 30 crèches parentales d'une capacité de 500 places environ). Ces associations sont souvent petites mais quelques-unes gèrent plusieurs établissements, comme Crescendo, la Maison Kangourou, la Croix Saint Simon, l'Œuvre nouvelle des crèches parisiennes, ABC Puériculture ou la Maison des Bout'chou.

Vu l'ampleur des montants engagés, le financement du secteur associatif suppose le renouvellement du cadre conventionnel, lequel a fait l'objet d'un vœu de l'Exécutif adopté à l'unanimité par le Conseil de Paris, le 29 septembre 2008. Ce vœu est présenté ci-dessous.

VŒU RELATIF AU PARTENARIAT LIANT LA VILLE DE PARIS AUX ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES D'ETABLISSEMENTS DE LA PETITE ENFANCE (29 septembre 2008)

Le Conseil de Paris émet le vœu :

Que la Ville de Paris rappelle à toutes les associations la nécessité de respecter, sous peine de rupture de la convention, l'article premier de la convention-type qui stipule que l'association s'engage à accueillir chaque année dans l'établissement des enfants domiciliés à Paris, sans distinction d'origine sociale, ethnique ou d'appartenance religieuse.

Que la Ville de Paris s'assure de la participation de toutes les associations gestionnaires de crèches à la Commission d'attribution des places en crèche de l'arrondissement pour leur permettre de coordonner leur politique d'attribution de places, conformément à l'engagement pris à l'article 9 de la convention.

Que la Direction des Familles et de la Petite Enfance s'assure de la domiciliation parisienne des enfants admis, conformément à l'article 16 de la convention et au principe du versement de la subvention qui doit correspondre à un intérêt local et doit garantir un égal accès des Parisiens aux établissements bénéficiant de cette subvention.

Qu'un comité de suivi se réunisse régulièrement pour vérifier la mise en œuvre des préconisations issues des rapports de l'Inspection générale concernant le fonctionnement des associations gestionnaires de crèches.

A cet égard, il convient de signaler que le financement des crèches cultuelles fait l'objet de vifs débats au sein du Conseil de Paris.

Par ailleurs, la Ville de Paris souhaite développer les horaires atypiques au sein de structures dédiées en recourant à la procédure des marchés adaptés (article 30 du code des marchés publics) ce qui mettra les associations en concurrence avec les entreprises.

A titre d'illustration, l'une de ces associations (ABC Puériculture) a indiqué à la Mission qu'elle avait répondu à un appel à projet, conformément à l'article 30 du Code des

marchés publics, mais qu'elle ne réitérera pas l'expérience car elle estime que cela exige trop de travail et de temps pour constituer les dossiers. Pour éviter de fragiliser les premières, la Ville entend également recourir à la procédure de délégation de service public.

Compte tenu des agréments qui sont accordés par la CAF, ces associations veillent à avoir un taux de fréquentation optimal, proche, voire au-delà, de 100 %. Or, la CAF, dans son nouveau mode de calcul du taux de fréquentation, instauré en 2008, retient l'amplitude journalière d'ouverture rapportée au nombre total de places. Cela dessert les structures à horaires décalés, dont le taux de fréquentation est plus faible, avec pour conséquence un retard de 6 mois dans le versement de la subvention. Les associations souhaitent donc que ces spécificités horaires soient prises en compte dans le cadre d'un agrément modulaire, comme cela existe dans d'autres départements.

Leur gestion administrative est centralisée pour tout ce qui concerne la comptabilité, le suivi budgétaire, les ressources humaines, les relations avec les organismes de tutelle, les achats, etc. Les directrices des structures se consacrent uniquement à l'accueil du jeune enfant et à la gestion de l'équipe.

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines, les associations rencontrent des problèmes de recrutement aggravés par le fait qu'une grande partie du personnel réside en proche ou en grande couronne et que les personnels des crèches municipales sont mieux rémunérés[104]. Toutefois, il existe aussi des candidates qui sont intéressées par les horaires décalés. Une prime d'internat de 8 % est, en outre, versée pour les heures effectuées avant 6h, le matin et après 20h, le soir.

Pour faire face à ces problèmes de recrutement, les associations se tournent vers l'apprentissage et vers des formations passerelles destinées aux aides soignantes, ce qui permet de fidéliser le personnel.

En ce qui concerne la gestion financière de ces associations, l'investissement est très faible mais les coûts de fonctionnement sont plus élevés que dans les autres établissements (loyers, salaires et charges) en raison notamment des horaires décalés (le coût horaire d'une crèche en appartement s'élève à 10,50 € contre 8 € pour une crèche traditionnelle). Cela n'a pas d'impact sur les familles, le barème étant

[104] Les directrices sont, en revanche, mieux rémunérées mais, en dépit de cet avantage, les candidates ne sont pas très nombreuses et préfèrent postuler à la Ville de Paris où elles bénéficient d'un meilleur encadrement, d'une carrière plus intéressante et de conditions matérielles plus avantageuses (logement de fonction).

celui de la CAF puisqu'elles sont conventionnées, la seule différence résidant dans le montant de l'adhésion obligatoire à l'association qui varie selon les revenus mais qui n'excède pas 120 €.

LE COUT DE REALISATION DES CRECHES ASSOCIATIVES (source : DFPE)

Les opérations d'investissement pour la création d'équipements associatifs d'accueil de la Petite Enfance sont réalisées sous la responsabilité des associations qui en assurent la conduite. De plus faible ampleur, en termes de nombre de places, que les opérations municipales, la taille moyenne des opérations récentes est de 35 places.

Elles sont réalisées dans des locaux existants. Les travaux, le plus souvent, ne concernent ni le clos ni le couvert, mais recouvrent des aménagements intérieurs pour transformer des locaux existants à usage de crèche. Ces travaux peuvent s'assimiler à des restructurations lourdes ou à de simples adaptations fonctionnelles des locaux existants. Dès lors, le coût moyen des opérations est notablement inférieur à celui observable sur des opérations municipales nouvelles.

Le coût moyen de réalisation d'une crèche collective associative sur les 4 années passées (2005 à 2008 incluse) est de 26 703 € en valeur janvier 2009. Le coût comprend les travaux (77 % en moyenne), les honoraires d'architecte, bureau de contrôle, assurance (12 %) et l'achat des équipements mobiliers (11 %). Elles sont d'ailleurs majoritairement locataires.

La subvention de la Ville est arrêtée sur la base de ces coûts, et en tenant compte des autres financements attendus par l'association (CAF, Région d'Ile-de-France notamment). Il est à signaler qu'en 2007 et 2008, nombre de projets associatifs non situés sur les territoires prioritaires du Contrat Enfance Jeunesse, n'ont pas été éligibles au financement de la CAF en investissement.

La subvention de la Ville représente un pourcentage du coût total de l'opération, et revêt un caractère forfaitaire. Son montant est fixé en considération du plan prévisionnel de financement fourni par l'association. Le montant moyen, en valeur actuelle janvier 2009, est de 16 112 €, sur les 4 années passées. Conformément à la convention fixant le montant de la subvention, soumise au vote du Conseil de Paris, une avance représentant 20 ou 25 % de la subvention est versée après le démarrage des travaux, puis des fractions de subventions sont mandatées au fur et à mesure de la réception des factures acquittées par l'association, maître d'ouvrage.

4.2.2. Un facteur d'innovation et de souplesse

Afin de mieux connaître l'offre parisienne, la Mission a auditionné, le 9 avril 2009, les responsables de deux de ces associations gestionnaires de crèches qui représentent à elles deux, 12 % de l'offre associative, ABC Puériculture (578 places dont 484 à Paris) et la Maison des Bout'chou (376 places). Elles présentent, en outre, la particularité d'avoir été créées il y a une vingtaine d'années et de disposer d'établissements pratiquant des horaires décalés. Elles appartiennent, par ailleurs, à la Coordination évoquée *supra* dont elles ont relayé les positions sur un certain nombre de points.

4.2.2.1. Une organisation bien rodée

Les associations sont en contact étroit avec le Bureau des actions associatives de la DFPE dans le cadre d'échanges concernant l'aspect financier de la gestion associative mais aussi les locaux. Il arrive, en effet, que ce dernier leur demande de proposer un projet de reprise de structure ou de développement en fonction de la disponibilité de locaux.

La Ville prend également parfois en charge le poste de coordinatrice qui consiste à superviser l'ensemble des structures associatives afin d'assurer la qualité de l'accueil des enfants et le bon fonctionnement des établissements conformément aux normes en vigueur. Les directrices des structures

associatives, auditionnées par la Mission, assistent aux commissions d'attribution des places en crèches organisées par les maires d'arrondissement (cf. 4.2.3.).

4.2.2.2. Crèches à domicile, crèches en appartements et horaires décalés

Parmi les structures innovantes gérées par les associations, on peut citer les crèches à domicile et les crèches en appartement qui constituent des spécificités de ce secteur. Ces structures permettent, en outre, d'offrir aux familles des horaires décalés soit le matin, soit le soir. La Mission a souhaité présenter quelques-unes de ces structures.

4.2.2.2.1. Les crèches à domicile

L'association ABC Puériculture, qui a développé le concept de crèche à domicile, se charge de recruter, de former et d'encadrer les auxiliaires parentales par une visite mensuelle au domicile des familles, effectuée par une EJE ou par une infirmière puéricultrice. Une réunion de formation continue est organisée chaque dernier vendredi du mois au sein de l'institut d'auxiliaires de puériculture de l'association. Ainsi, plus de 150 auxiliaires parentales travaillent essentiellement dans des familles parisiennes et quelques-unes en proche couronne (Hauts-de-Seine).

L'association a également mis en place en 2003, à Boulogne-Billancourt, un Relais Auxiliaires Parentaux (RAP) qui fonctionne sur le modèle des RAM et qui s'apparente à ce que la Ville de Paris est en train de mettre en place. Une EJE y organise des activités, ce qui permet à la fois de rassurer les parents et de rompre l'isolement des auxiliaires parentaux.

Il convient de relever que, même si beaucoup de candidats motivés postulent, il est toutefois difficile de recruter en raison des compétences requises pour exercer une activité de cette nature.

4.2.2.2.2. Les crèches en appartement

Le concept de crèche en appartement a été notamment lancé en 1999 avec la création de CarAMel dont l'objet était de mettre en place des mini-crèches dans des appartements.

LES CRECHES EN APPARTEMENT « CarAMel »

Huit appartements répartis dans le 12ème et le 19ème arrondissements reçoivent 60 enfants de 3 mois à 4 ans. L'accueil y est prioritaire pour les parents en horaires décalés (7h30 / 21h). Ces crèches en appartement sont hébergées dans le secteur intermédiaire. Chaque crèche se compose de deux appartements fonctionnant en binôme et situés dans le même immeuble, les parents amenant les enfants le matin et revenant les chercher le soir dans un seul lieu. CarAMel accueille ainsi huit enfants dans chaque structure (deux bébés, trois moyens et trois grands). Ces appartements ont une surface comprise entre 60 et 70 m² et leur mise aux normes n'a pris que 4 mois (enlèvement des angles vifs, rehaussement de l'installation électrique, peintures et décoration adaptée aux enfants, etc.)

Trois personnes couvrent la totalité des plages horaires, (une équipe arrivant tôt et l'autre plus tard), deux personnes sont présentes en permanence, la directrice et l'EJE se déplaçant entre les sites dans la journée. Les deux appartements sont mutualisés en ce qui concerne le *planning* du personnel établi en fonction de la présence des enfants. Il existe des temps communs pour les enfants accueillis dans les deux sites qui sont encadrés au total par 6 personnes qu'ils connaissent toutes. L'agrément de la structure est accordé pour 8 enfants, mais la crèche n'accueille pas d'enfants supplémentaires à temps partiel. En effet, un enfant arrivant habituellement à midi peut être exceptionnellement accueilli à 11 h , ceci pour faciliter la vie des parents. En outre, cela nécessiterait un renfort en personnel.

L'association reconnaît que la gestion des absences relève de l'acrobatie. Si par exemple il y a trois absences le lundi matin, cela devient très compliqué pour respecter les ratios de 1 pour 5 et de 1 pour 8 pour les deux ans. Certaines auxiliaires font des heures supplémentaires et il est fait appel à des « volantes ». Le taux

d'encadrement est variable et il est difficile à calculer. Comme il s'agit d'un personnel à très forte majorité féminine, la question des congés maternité est délicate à gérer, de même que celle des congés maladie en raison de la fatigue du personnel.

Si les horaires de l'enfant sont décalés, le rythme de celui-ci est néanmoins préservé car ses parents vont, par exemple, l'amener vers midi ce qui offre des temps familiaux plus importants. Il peut dîner sur place (cette prestation étant facturée) et les amplitudes horaires ne peuvent légalement dépasser 10 heures.

Le nombre d'heures de présence est calculé sur une base hebdomadaire (50, 45 ou 40 heures hebdomadaires) et il peut varier d'un jour à l'autre pour permettre une plus grande souplesse, y compris en dépassant très exceptionnellement l'amplitude des 10 heures. L'association considère que si l'enfant était gardé dans une structure traditionnelle, il enchaînerait plusieurs modes d'accueil ou de garde (crèche + *baby-sitter* par exemple) et le lien avec ses parents serait plus distendu. En outre, le fait que l'établissement ferme tard opère comme une soupape de sécurité pour les parents qui craignent d'arriver en retard en leur évitant du stress.

Les responsables de CarAMel ayant été auditionnés à l'Hôtel de Ville par la Mission, celle-ci a souhaité visiter une autre crèche en appartement. Son choix s'est porté sur Arthur et Marine dans le 18ème arrondissement dans laquelle elle s'est rendue le 19 mai 2009. Cet établissement est implanté dans deux appartements d'une surface totale de 160 m² qui sont loués à l'OPAC de Paris en rez-de-jardin et au premier étage d'un immeuble récent, mais qui ne communiquent pas.

Cette crèche dispose d'un agrément de 20 places dans le cadre du multi-accueil et elle est composée de deux sections (petits et grands). Elle est ouverte du lundi au vendredi de 8h à 19h30. Le personnel est composé d'une Directrice-Infirmière, d'une adjointe EJE, de deux auxiliaires de puériculture, de trois aides maternelles titulaires du CAP Petite Enfance ou du BEP carrières sanitaires et sociales ainsi que d'une cuisinière et agent d'entretien. Un pédiatre est rattaché à la crèche et il assure une visite une fois par mois.

4.2.2.2.3. Les horaires décalés

D'autres structures collectives pratiquent des horaires décalés. Ainsi, Bout'chou 2, implanté dans le 13ème, propose 72 places (5h30 à 22h). Deux associations, qui se sont rapprochées de Bout'chou pour créer la Maison des Bout'chou – la Maison enchantée et les Petites souris du Mont – gèrent dans le 14ème arrondissement, l'une une crèche collective de 100 places à horaires décalés (5h30 à 22h, 6 jours sur 7) pour les enfants de 3 mois à 3 ans et un jardin maternel de 20 places à horaires élargis (7h30 à 19h) pour les 2/3 ans depuis 1995, l'autre une crèche collective à temps partiel (2 à 4 jours / semaine) de 16 places depuis 2001.

La Maison des Bout'chou pratique par conséquent des horaires encore plus décalés qu'ABC Puériculture (5h30 – 22h) mais les amplitudes, conformément à la loi, ne sont pas plus importantes (10 heures de présence maximum). C'est surtout le matin tôt que la demande est la plus forte, alors que la tranche 20h30 – 22h est moins prisée. Dans 70 % des cas il s'agit d'un premier enfant car, à partir du second, les familles s'organisent différemment. Un quart des enfants accueillis vivent dans un foyer monoparental.

4.2.2.3. Les crèches intergénérationnelles

L'une des spécificités du secteur associatif réside aussi dans la création de crèches intergénérationnelles. L'une d'entre elles est gérée par la Maison des Bout'chou.

UNE CRECHE INTERGENERATIONNELLE : BOUT'CHOU PÉAN DANS LE 13ème ARRONDISSEMENT

L'association Accueil et confort pour personnes âgées a proposé, en 2003, à La Maison des Bout'chou de créer une crèche intergénérationnelle de 19 places à temps partiel (2 à 4 jours/semaine) dans les locaux de sa maison de retraite dans le 13ème. Il s'agit du premier établissement de ce type à Paris, Bout'chou Péan. Cette crèche fonctionne depuis 2004 en lien avec l'EHPAD Péan (Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes) au sein duquel l'établissement se situe.

Un véritable échange s'est instauré entre les enfants et les personnes âgées et une réflexion commune a été menée par les deux équipes autour du graphisme, du livre, du conte, etc. Ces rencontres ont lieu 4 fois par semaine à partir du mois de janvier avec des enfants qui ont au moins 15 / 18 mois. Les parents sont au courant de ces rencontres, et, selon les responsables de l'Association, ils en sont ravis. En 5 ans, il n'y aurait eu qu'un seul refus de leur part.

4.2.3. Les relations avec les mairies d'arrondissement

Selon les maires d'arrondissement, la participation des associations aux réunions des commissions d'admission prévue par l'article 9 de la Convention est variable (cf. annexe III). Les unes sont très assidues, d'autres viennent de temps à autre et certaines jamais.

Toutefois, lorsque les associations assistent aux commissions, ce qui est généralement le cas, un dialogue fructueux s'instaure. En effet, dans la mesure où elles gèrent des équipements innovants (horaires décalés notamment) et offrant des possibilités différentes de celles des équipements municipaux, elles peuvent proposer aux mairies des solutions alternatives.

4.3. Les assistantes maternelles libérales

La Mission tient à rappeler que les assistantes maternelles constituent **un élément central de la diversité de l'offre d'accueil**. Plusieurs enquêtes (UNAF, DREES) ont montré en effet que l'image que les parents avaient des assistantes maternelles, parfois choisies par défaut, évoluait dans un sens très positif lorsqu'ils avaient expérimenté ce mode d'accueil. Par ailleurs, de nombreux parents, moins sans doute à Paris qu'en province, choisissent l'assistante maternelle de préférence à un tout autre mode d'accueil pour ses qualités intrinsèques.

4.3.1. Une profession progressivement réglementée

Le métier d'assistante maternelle, tardivement pris en compte par le législateur, a profondément évolué depuis les années 70. L'activité de nourrice est devenue une activité réglementée, dans le cadre de la loi du 17 mai 1977, sous le titre d'« assistante maternelle » c'est-à-dire l'assistance aux parents dans leurs tâches éducatives, désormais soumise à agrément, sorte de reconnaissance symbolique et professionnelle, non obligatoire pour l'exercice du métier, et avec, de surcroît, la possibilité d'accéder à la formation continue. Cette loi déterminait les bases de la rémunération, les conditions d'indemnisation, les

avantages sociaux et le bénéfice de la sécurité sociale. La CAF, de son côté, accordait des soutiens financiers aux familles qui recouraient aux assistantes maternelles agréées (PSAM)[105].

Devant le peu d'effets de cette loi, la puissance publique a tenté de rendre attractive la garde à domicile par le biais de mesures d'ordre économique destinées aux parents. Ainsi, la loi du 6 juillet 1990 a créé l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA). Les cotisations patronales, normalement dues par les parents, étaient à la charge des institutions familiales (CAF et caisses de la mutualité sociale agricole). Cette loi a été complétée par deux textes qui, pour le premier, octroyait une déduction fiscale aux parents qui avaient recours à une assistante maternelle pour tout enfant de moins de 7 ans et, qui, pour le second, majorait le montant de l'AFEAMA et la faisait gérer directement par les parents qui la percevaient effectivement et la considéraient comme un complément de revenu[106].

La loi du 12 juillet 1992 allait dans le sens de l'institutionnalisation, de la consolidation et de la valorisation du statut des assistantes maternelles. Elle précisait, en effet, les modalités de l'agrément, sa durée (5 ans), avec la limitation du nombre d'enfants accueillis (trois maximum), la revalorisation de leur rémunération, l'obligation de formation pour l'accueil non permanent (60 heures sur 5 ans dont 20 heures au cours des deux premières années) et, pour les parents employant ces personnels, une réduction fiscale.

Depuis 2005, la poursuite de la professionnalisation de ce métier a abouti à la signature d'une convention collective définissant les obligations de l'employeur et du salarié, suivie de la réforme du statut des assistantes maternelles. La loi du 27 juin 2005 a, en effet, redéfini les modalités de l'agrément, doublé le nombre d'heures de formation (celui-ci passant de 60 à 120), rendu le contrat de travail obligatoire et prévu une rémunération horaire en remplacement du précédent dispositif de rémunération à la journée. Elle a encadré la durée de travail des assistantes maternelles et créé des obligations supplémentaires pour les services départementaux de la PMI, concernant l'information et la formation de ces personnels.

Les dossiers d'agréments (vérification des conditions d'accueil, maîtrise du français, examen médical, environnement familial, taille et salubrité du logement, aptitudes éducatives, etc.) sont instruits par les services départementaux de PMI et l'agrément accordé sur décision du Président du Conseil général (à Paris, le Maire agissant en tant que tel).

Il est à noter enfin qu'une récente mesure vient d'être adoptée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (article 108) portant à 4 le nombre d'enfants pouvant être accueillis au domicile des assistantes maternelles. Certaines d'entre elles ont émis de fortes réserves quant à cette nouvelle mesure pour des raisons de taille réduite de logement et, surtout, d'impossibilité concrète de gérer en même temps 4 enfants, de les sortir au jardin, etc.

4.3.2. Les spécificités parisiennes

Le recours à une assistante maternelle est, en dehors des parents eux-mêmes, le mode d'accueil, à titre principal, le plus répandu en France à hauteur de 18,5 % des enfants de 3 mois à 3 ans (données

[105] PSAM : prestation spécifique assistance maternelle. Cf. *La professionnalisation inachevée des assistantes maternelles*, François ABALLÉA, Recherches et prévisions n° 80, juin 2005.

[106] Depuis le 1er janvier 2004, l'AFEAMA a, rappelons-le, laissé place au complément de libre choix du mode de garde de la PAJE (CMG).

DREES 2005). Les assistantes maternelles indépendantes, c'est-à-dire employées par des parents, accueillent à leur domicile près de 689 000 enfants de 0 à 6 ans. Celles qui sont salariées par des collectivités territoriales ou des associations dans le cadre de crèches familiales accueillent, pour leur part, 62 000 enfants.

A Paris, ce mode d'accueil individuel extrafamilial ne figure pas en tête des recours, avec un taux de 5 % contre 12 % en agglomération parisienne, et se trouve plutôt en situation de pénurie, comme cela a été indiqué par l'Adjoint au Maire de Paris, chargé de la Petite Enfance lors de son audition par la Mission, le 5 mars 2009.

Les assistantes maternelles indépendantes sont au nombre de 2 606 accueillant 3 673 enfants, auxquelles il faut ajouter celles qui sont salariées, au nombre de 654 en crèches familiales municipales et de 211 en crèches familiales associatives. Elles sont agréées pour accueillir au total 8 509 enfants alors que **la capacité d'accueil de celles qui sont effectivement en activité est de 7 583.** L'écart entre la capacité d'accueil et le nombre d'enfants effectivement accueillis est donc très important.

L'effectif reste stable mais, dans certains quartiers, les assistantes maternelles n'accueillent que 1 ou 2 enfants, car elles ne disposent pas d'un logement assez grand pour accueillir plus d'enfants. Plus de la moitié des assistantes maternelles (56 %) résident dans seulement cinq arrondissements (le 19ème avec 13 % d'entre elles, le 20ème avec 11,6 %, le 13ème avec 11 %, le 18ème avec 10,7 % et le 14ème avec 10,3 %). Or, ce ne sont pas les arrondissements où la demande est la plus forte, en raison du niveau de revenu médian des familles qui y résident (les 18ème, 19ème et 20ème arrondissements qui représentent le tiers de l'offre).

Le nombre des assistantes maternelles sur Paris est insuffisant par rapport à la demande avec une capacité d'accueil qui s'accroît faiblement, dans la mesure où le premier agrément est donné pour un seul enfant, au lieu de 2 ou 3 pour les plus anciennes.

Plusieurs freins limitent le développement de ce mode d'accueil à Paris :

- la nature du marché du logement à Paris, se traduisant par l'exiguïté des surfaces d'habitation, ou l'absence d'ascenseurs dans les immeubles anciens, ne permet pas d'accueillir le nombre d'enfants autorisé réglementairement.
- la faible attractivité de cette profession : l'étude du CREDOC pour la DREES sur le métier des assistantes maternelles[107] révèle que celles-ci, à 99 % des femmes, sont peu diplômées, disposent d'une faible expérience professionnelle et choisissent plus souvent ce métier par défaut que par vocation, la rémunération ne constituant pas une source de motivation sauf pour 10 % d'entre elles exerçant en Ile-de-France et en Provence-Alpes-Côte d'Azur.
- l'élévation de l'âge moyen des assistantes maternelles (47 % d'entre elles ont plus de 50 ans[108] et 18 % plus de 60 ans) devient préoccupante et incite la Collectivité parisienne à porter davantage son effort sur le suivi de la qualité, la formation obligatoire et continue de cette profession et le

[107] *Le métier d'assistante maternelle*, Elodie DAVID-ALBEROLA et Milan MOMIC, Etudes et Résultats n° 636, mai 2008.

[108] Elles n'étaient que 35 % en 2004 à avoir atteint cet âge. Les fins d'agrément sont en augmentation constante (360 en 2008 contre 250 en 2007), notamment en raison des départs en retraite.

développement des RAM. Celui-ci s'est traduit en 2008 par un apport budgétaire de 820 000 €, dont 225 000 € consacrés à l'installation de nouvelles assistantes maternelles.

- le système est sélectif : sur 450 demandes d'agrément annuelles, 200 ne sont pas recevables, le plus souvent par manque de compétence ou maîtrise insuffisante de la langue française ; le nombre d'agréments délivrés annuellement est en diminution puisqu'il est passé de 236 en 2001 à 155 en 2008, ce qui s'explique pour partie par les exigences liées au statut qui se sont accrues depuis 2005 (doublement de la durée de la formation obligatoire, notamment).
- les modalités d'agrément sont lourdes et le délai entre le dépôt de la demande d'agrément et le jour où l'assistante accueille son premier enfant très long : de 9 à 12 mois, au lieu des 3 mois initialement prévus par les textes. Sur ce point, le Département de Paris veille à renforcer son action au niveau des agréments dans le cadre d'une réflexion visant à redéfinir et rationaliser le rôle de chaque professionnel(le) dans la procédure d'agrément.

La Ville apporte son soutien à la professionnalisation des assistantes maternelles, parfois jugée insuffisante[109] par les parents (pour les activités d'éveil par exemple) notamment par l'intermédiaire des RAM qui sont des lieux d'échanges et de formations pour ces personnels, avec des espaces jeux et d'activités pour les enfants. Il en existe actuellement 9 qui se situent dans les 10ème, 12ème, 13ème (lequel a reçu la visite de la Mission le 4 mai 2009), 14ème, 15ème, 17ème, 18ème 19ème et 20ème arrondissements. Deux projets de création de RAM supplémentaires sont en cours dans les 11ème et 16ème arrondissements.

L'existence des RAM et leur fréquentation par les assistantes maternelles rassurent beaucoup les parents. Ils apprécient cette ouverture vers l'extérieur et les contacts qu'elle favorise entre les assistantes maternelles et les autres professionnel(le)s de la Petite Enfance, ainsi qu'entre leurs enfants et d'autres enfants. Les familles évoquent, en général, les RAM de façon très positive, notamment lorsque les enfants sont dans la dernière année d'accueil chez l'assistante maternelle, avant l'entrée à l'école maternelle, appréciant cette transition dans la découverte par l'enfant d'un groupe plus important et d'une organisation collective.

Les familles apprécient également le fait que les enfants puissent trouver dans les relais des activités que les assistantes maternelles ne peuvent pas forcément leur proposer à leur domicile. Aussi, lorsque des temps d'animation sont proposés en présence des parents (fêtes, carnaval), ces derniers y participent, en général, en grand nombre.

LE RELAIS ASSISTANT(E)S MATERNEL(LE)S DU 13ème ARRONDISSEMENT

Les Relais Assistant(e)s Maternel(le)s (RAM) sont des lieux d'échange destinés aux assistant(e)s maternel(le)s employé(e)s par des particuliers. Lors de rencontres animées par des EJE, les assistant(e)s maternel(le)s s'y rencontrent pour évoquer leurs pratiques professionnelles (l'adaptation, les transmissions, les jeux, l'alimentation, etc.) et rompre leur isolement, notamment l'hiver où ils / elles ne peuvent pas fréquenter les parcs et jardins de la Ville de Paris.

Pour les enfants, c'est un espace d'éveil et de socialisation (ateliers livres, peinture, etc.). Les assistant(e)s maternel(le)s continuent d'être responsables des enfants pendant leur passage au RAM. Les Relais Assistant(e)s Materne(le)s sont fréquentés par près de la moitié des assistant(e)s maternel(le)s parisien(ne)s. La demande d'inscription des assistant(e)s maternel(le)s au RAM est très importante et en constante augmentation. Dans le 13ème, elles ont manifesté le souhait de bénéficier de rencontres plus régulières.

[109] *Modes de garde : vécu et attentes des parents et futurs*, op.cit.

Contrairement à ce qui se passe dans les autres départements, les RAM parisiens ne sont pas compétents pour informer sur le métier d'assistant(e) maternel(le), renseigner les parents, servir de médiateur entre ces derniers et les assistant(e)s maternel(le)s ou gérer les places disponibles. Ces missions sont assurées par le service social de PMI, comme tout ce qui concerne l'agrément.

Par ailleurs, le RAM du 13ème arrondissement, animé par un EJE encadré par un conseiller socioéducatif, est implanté dans un immeuble où sont hébergées d'autres structures (service social de PMI, Aide sociale à l'enfance, Maison de l'Enfance, médecin et puéricultrice de secteur, coordinatrice de crèches). Il dispose d'antennes dans des crèches municipales collectives ou familiales, des haltes-garderies, des jardins d'enfants de l'OPAC, des centres sociaux, des centres d'animation ou d'autres locaux associatifs, voire l'été dans les jardins publics, où les assistant(e)s maternel(le)s peuvent être accueilli(e)s avec les enfants dont ils (elles) ont la responsabilité.

Pour pallier les difficultés rencontrées dans la pratique de la langue française, des modules de formation au métier d'assistante maternelle (libérale ou rattachée à une crèche familiale) comportent un volet « spécifique » pour les femmes d'origine étrangères.

Comme précisé dans le rapport de 2007 de l'IGAS et de l'IGVP[110], une réflexion est menée au sein de la DFPE sur l'évolution du service de la PMI de Paris qui se trouve confronté à deux options : faire de l'agrément et du suivi annuel des assistantes maternelles une mission prioritaire au sein des activités de PMI ou alléger les modalités des procédures d'agrément et de suivi des assistantes maternelles pour mieux se recentrer sur son cœur de métier. Dans sa réponse au rapport provisoire, la DFPE faisait état de l'avancement de ses travaux prévoyant, entre autres, une redéfinition territoriale des circonscriptions de PMI et des moyens alloués, un plan de charge des médecins remanié, de nouvelles modalités de travail des puéricultrices de secteur, et de nouvelles modalités d'agrément des assistantes maternelles libérales.

[110] *Mission d'étude relative à la politique départementale de protection maternelle et infantile - Département de Paris*, op. cit.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En s'appuyant sur le constat et les analyses présentés dans ce rapport, la Mission propose les recommandations suivantes :

En ce qui concerne les procédures d'inscription et d'admission dans les établissements de la Petite Enfance :

1. Uniformiser les procédures d'inscription en généralisant la centralisation en mairie, en homogénéisant les documents demandés et les modalités de confirmation de la demande.
2. Pour éviter les doublons avec les listes d'attente pour les places en crèche, faire en sorte que les dossiers de demande de places à temps partiel en haltes-garderies et multi-accueil et en établissement d'accueil associatifs, soient communiqués, à titre d'information, et même *a posteriori*, aux membres des commissions d'attribution, tenus à la confidentialité. L'application de cette recommandation ne devra, toutefois, pas pénaliser les familles pour lesquelles la halte-garderie et le multi-accueil ne sont que des solutions provisoires.
3. Par souci de transparence, rendre accessible l'ensemble des dossiers en liste d'attente à tous les membres, tenus à la confidentialité, de la commission d'attribution des places, au moment de la réunion de celle-ci.

En ce qui concerne l'information des familles et la prise en compte de leurs attentes :

4. Généraliser les Relais Information Familles (RIF) qui constituent l'outil le plus efficace et le plus accessible pour répondre aux besoins des parents et permettre la mise en synergie de tous les acteurs concernés (Ville de Paris et mairies d'arrondissement, CAF, associations, etc.).
5. Mettre à la disposition des mairies d'arrondissement un outil informatique adapté leur permettant de répondre à toutes les familles ayant déposé une demande, à l'issue de chaque commission d'attribution, et d'orienter les parents vers les lieux d'information (RIF, Maison de l'Enfance) pour les informer sur les autres modes d'accueil (assistantes maternelles, garde à domicile).
6. Généraliser les conseils de parents et publier un bilan à mi-mandature des conseils de parents et des conseils d'établissements, et le présenter au Conseil de Paris, en lien avec le comité de suivi des places en crèche.

En ce qui concerne les assistantes maternelles :

7. Développer les Relais Assistantes Maternelles (RAM) qui permettent de mieux valoriser l'image de l'accueil chez les assistantes maternelles, en rompant l'isolement des assistantes, en renforçant leur professionnalisme, en rassurant les parents et en favorisant une meilleure socialisation des enfants.

En ce qui concerne les moyens de la Direction des Familles et de la Petite Enfance :

8. Remplacer, ou à tout le moins refondre profondément, dans les plus brefs délais, le système actuel de gestion et d'information « LUCI » (Logiciel Utile aux Crèches Informatisées) qui ne

correspond plus aux besoins constatés, en précisant le calendrier et le cahier des charges, et, dans ce cadre, mettre à l'étude la création d'un numéro unique d'inscription.

En ce qui concerne les demandes adressées à l'Etat :

9. Augmenter le nombre de formations aux métiers de la Petite Enfance (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, etc.) en y consacrant davantage de moyens financiers, dans le même sens que le travail engagé par la Ville avec la Région et l'Académie par une signature d'une convention d'objectifs pluriannuelle tripartite.

En ce qui concerne le développement de l'offre et l'amélioration de sa qualité :

10. Encourager le développement des structures innovantes (crèches intergénérationnelles, structures multi-accueil…)
11. Encourager le développement des conseils de parents et/ou d'établissement pour les crèches associatives et renforcer les relations avec les associations avec l'inscription de la démarche qualité de la DFPE dans le cadre du renouvellement de la Convention les liant à la Ville de Paris.

En ce qui concerne la nécessité de commander des études, notamment à l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR) :

12. Mener une enquête sur les modes d'accueil et/ou de garde « secondaires », utilisés par les familles parisiennes pour leurs enfants de moins de 3 ans, actuellement méconnus, pour évaluer la façon dont sont gardés les enfants en dehors du mode « principal » (accueil collectif, accueil par une assistante maternelle et garde à domicile (PAJE). Demander, notamment, que l'Etat transmette à la Ville de Paris les données, concernant son territoire, qui ont été recueillies pour l'étude nationale de février 2009 (DREES) intitulée « *Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de 6 ans* ».
13. Lancer une étude sur l'activité des Parisiennes (niveau de formation, type d'activités, type de contrats, importance du temps partiel, du chômage, nombre de congés parentaux, etc.).