



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE BESANÇON (Département du Doubs)

Exercices 2018 et suivants

Enquête accueil du jeune enfant

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION.....	4
1 L’OFFRE D’ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE SUR LE TERRITOIRE DE BESANÇON.....	6
1.1 L’élaboration de la stratégie de la commune	6
1.2 La composition de l’offre.....	7
1.2.1 L’offre générale	7
1.2.2 Les critères de qualité de l’accueil des jeunes enfants.....	11
2 LE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS D’ACCUEIL COMMUNAUX ...	12
2.1 La gestion de la demande.....	12
2.1.1 Les conditions d’admission dans les crèches municipales	12
2.1.2 La question de l’accessibilité géographique et financière	14
2.1.3 La prise en compte des besoins spécifiques.....	17
2.1.4 Le Relais Petite Enfance (RPE) et l’information aux parents.....	18
2.2 La gestion des établissements d’accueil des jeunes enfants	19
2.2.1 La gestion financière.....	19
2.2.2 Les moyens en personnel.....	22
ANNEXES	29

SYNTHÈSE

La commune de Besançon gère 15 crèches en régie directe dont une crèche familiale. En 2022, l'offre municipale représente 56 % de l'accueil collectif proposé sur le territoire. Durant la dernière décennie, l'offre s'est renforcée en raison principalement de la forte émergence des micro-crèches privées.

A ce jour, la commune n'a pas encore adopté de schéma pluriannuel de développement des services aux familles et ne propose pas de stratégie formalisée dans ce domaine. Elle participe, avec le département, à la détermination du besoin d'accueil du jeune enfant et à la définition des priorités d'action en la matière sur le territoire, en lien notamment avec la caisse d'allocations familiales (CAF). L'analyse des besoins en matière d'accueil de jeunes enfants est développée dans la convention territoriale globale signée avec la CAF et la communauté urbaine pour la période 2023-2026. L'analyse du territoire montre que la commune de Besançon est dans une situation sociale un peu plus fragile que les communes des autres strates, avec un revenu médian inférieur à celui de sa strate démographique et un taux de pauvreté supérieur, plus particulièrement dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (Planoise, Montrapon, Clairs-Soleils et Palente-Orchamps).

La commune ne dispose pas d'outils permettant de mesurer la disponibilité de l'offre globale sur son territoire dans la mesure où elle ne peut avoir accès à une information précise sur les places disponibles auprès des assistantes maternelles. Si la commune indique que toutes les familles trouvent une réponse à la demande de garde de leur(s) enfant(s), la chambre note toutefois que certains parents décident de ne pas reprendre leur activité professionnelle, ce qui ne peut être comptabilisé au titre des solutions.

La gestion des demandes par la commune est transparente grâce à l'organisation annuelle de quatre commissions d'attribution qui traitent les demandes en fonction de critères objectifs, traduisant une priorisation pour les familles monoparentales et pour les enfants porteurs de handicap. La commune a également mis en place des procédures d'urgence et a amorcé un travail en lien avec Pôle emploi dans le cadre de l'accompagnement à l'insertion professionnelle des parents.

Le public accueilli dans les EAJE¹ municipaux est majoritairement en situation de fragilité économique, traduite par une tarification médiane très basse (0,84 €). Plus de la moitié du public paie un tarif inférieur ou égal à 1 € l'heure.

Du point de vue de la gestion courante, la chambre note des points perfectibles : tous les EAJE affichent un taux d'occupation financier² inférieur à la valeur cible de la CAF (70 %). Si le taux de facturation³ est passé de 116 % à 114 %⁴ sur la période sous revue, il reste au-dessus de la valeur en-deçà de laquelle l'aide financière de la CAF est maximale (107 %).

¹ Etablissement d'accueil de jeunes enfants.

² Rapport heures facturées / heures théoriques disponibles.

³ Rapport heures facturées sur heures réalisées.

⁴ La CAF considère que plus ce taux est faible, plus la facturation correspond à la réalité de l'accueil.

Enfin, comme de nombreuses collectivités, la commune de Besançon doit faire face à des difficultés de recrutement du personnel des établissements ainsi qu'aux absences au travail. Afin de rendre plus attractifs les métiers de la petite enfance, caractérisés par une pénibilité certaine, elle privilégie l'amélioration des conditions de travail (travaux dans les locaux, conception de mobiliers par le personnel municipal adaptés aux agents et aux enfants) et une politique de formation adaptée.

INTRODUCTION

Le présent contrôle thématique des comptes et de la gestion de la commune de Besançon s'inscrit dans une démarche d'évaluation nationale de la politique d'accueil des jeunes enfants conduite dans le cadre d'une formation inter-juridictions avec la Cour des comptes.

Mme Vignot, maire de Besançon, a été destinataire d'une lettre d'ouverture de contrôle le 30 août 2023. L'entretien d'ouverture du contrôle a eu lieu le 17 août 2023 avec la maire en fonctions et le 5 juillet 2023 avec M. Fousseret, ordonnateur jusqu'en 2020. L'entretien de fin de contrôle s'est déroulé le 19 octobre 2023 avec Mme Vignot et le 2 novembre 2023 avec M. Fousseret.

Les observations définitives, objet de ce rapport, ont été délibérées par la chambre le 25 janvier 2024.

La commune de Besançon (118 258 habitants) a connu une inflexion à la hausse de sa population en 2019, après une diminution amorcée en 1975. En 2019, 6 029 enfants étaient âgés de moins de trois ans dans le territoire de Grand Besançon Métropole, soit 3,1 % de la population métropolitaine.

Tableau n° 1 : Évolution démographique de la commune de Besançon

<i>Recensement</i>	1999	2009	2014	2019
<i>Population</i>	117 733	117 392	116 690	118 258

Source : INSEE

A l'échelle de la commune, le nombre de naissances a diminué sensiblement, passant de 1 481 en 2014 à 1 227 en 2020, soit - 17 %⁵. La part des familles dans les ménages est passée de 44,1 % en 2009 à 41,5 % en 2019, les familles monoparentales représentant, selon les derniers chiffres publiés, 23 % des familles⁶. De même, la part des familles nombreuses a légèrement augmenté, comme le montre l'évolution de la composition des familles dans le tableau n° 2.

⁵ Source : INSEE.

⁶ Ibid.

Tableau n° 2 : Évolution de la composition des familles

	2009	%	2014	%	2020	%
Ensemble	26 876	100,0	26 317	100,0	26 216	100,0
<i>Aucun enfant</i>	13 022	48,5	12 834	48,8	12 713	48,5
<i>1 enfant</i>	6 696	24,9	6 399	24,3	6 281	24,0
<i>2 enfants</i>	4 673	17,4	4 559	17,3	4 404	16,8
<i>3 enfants</i>	1 819	6,8	1 771	6,7	1 769	6,7
<i>4 enfants ou plus</i>	665	2,5	754	2,9	1 049	4,0

Source : INSEE

La part de l'accueil individuel dans l'offre globale a diminué entre 2016 et 2019, tout en restant le mode de garde le plus important (toutefois sensiblement moins important que sur l'ensemble de la métropole). L'accueil collectif a augmenté, tandis que la préscolarisation a fortement diminué.

Tableau n° 3 : Part des modes de garde

	Part accueil individuel (AM, parents, MAM)			Part accueil collectif (EAJE, micro crèches)			Part préscolarisation		
	2016	2019	Évolution	2016	2019	Évolution	2016	2019	Évolution
<i>Besançon</i>	50,40 %	49,60 %	- 1,59 %	39,70 %	42,50 %	7,05 %	9,90 %	7,80 %	- 21,21 %
<i>GBM</i>	64,70 %	63,10 %	- 2,47 %	29,70 %	32,50 %	9,43 %	5,60 %	4,50 %	- 19,64 %

Source : CAF du Doubs 2021

L'analyse du territoire montre enfin que la population de Besançon est dans une situation plutôt fragile par rapport aux communes de la même strate, au regard d'indicateurs tels que le revenu médian et le taux de pauvreté.

L'accessibilité de l'offre d'accueil des jeunes enfants représente donc un enjeu important pour la population.

1 L'OFFRE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE SUR LE TERRITOIRE DE BESANÇON

1.1 L'élaboration de la stratégie de la commune

La commune de Besançon n'a pas formalisé de schéma pluriannuel de développement des services aux familles tel que prévu, à titre facultatif, par l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Sa politique d'investissement en matière de petite enfance est intégrée dans le schéma directeur des écoles et des crèches (60 M€ prévus de 2020 à 2026 dont 6 M€ consacrés aux crèches⁷) et concerne la rénovation de 3 crèches sur 15. La commune considère que la présence de longue date des services permet une bonne connaissance du territoire et de ses besoins et n'a pas mis en place une démarche de projet visant à formaliser la stratégie globale communale.

L'ordonnatrice a toutefois indiqué au cours de l'instruction qu'elle entend mettre la stratégie communale en cohérence avec le schéma départemental des services aux familles. Représentée au sein du comité départemental des services aux familles par des élus municipaux et des professionnels, la commune entend mettre à profit sa participation à cette instance pour prendre en compte, notamment, l'intervention des autres collectivités.

La politique bisontine en matière d'accueil des jeunes enfants s'appuie également sur un dialogue avec les acteurs locaux publics et privés de la petite enfance. Ces derniers sont nombreux : la préfecture, les services de l'Education nationale, la CAF, le conseil départemental et les crèches relevant de statuts privés (associatifs et micro-crèches), auxquels s'ajoutent plusieurs instances de concertation, dont le dispositif spécifique régional en périnatalité (DSRP⁸). L'évolution pluriannuelle de l'ensemble des modes d'accueil et de la demande de places en crèche municipale est présentée par le relais petite enfance (RPE) aux membres des comités de pilotage annuels.

La chambre note qu'il y a eu une analyse des besoins (*voir infra*) présentée dans la délibération relative à la signature de la convention territoriale globale avec la CAF, en lien avec la communauté urbaine du grand Besançon et le CCAS. Il est réalisé sur un bassin plus large que l'intercommunalité, inspiré du périmètre du SCoT, en aménageant toutefois le découpage territorial pour le rendre plus pertinent par rapport à la problématique de l'accueil de la petite enfance, avec l'identification de bassins opérationnels des services aux familles.

L'État intervient également dans la politique de l'accueil du jeune enfant (AJE) au titre de l'éducation nationale, par le biais d'ouvertures de classe de petite section ou de très petite section de maternelle. La collectivité accompagne ces décisions par le renforcement de son intervention, avec l'affectation dans toutes les écoles concernées de 40 % d'un ETP d'ATSEM supplémentaire pour l'école et ainsi soutenir les enseignants dans la prise en charge des enfants.

Outre l'analyse des besoins, l'un des éléments majeurs de la politique d'AJE est la convention territoriale globale précitée, signée avec la CAF, les 68 communes de Grand

⁷ Source : ordonnateur.

⁸ Nouvelle dénomination du réseau périnatalité de Franche-Comté, dont les missions, définies par le décret n° 2021-295 du 18 mars 2021, concernent les domaines sanitaires, médical et médico-social.

Besançon Métropole ainsi que divers syndicats pour permettre l'identification des priorités et la définition des moyens dans le cadre d'un plan d'actions adapté.

Les EAJE élaborent quant à eux un projet d'établissement qui met en œuvre la charte nationale de l'accueil du jeune enfant (article R. 2324-29 du code de la santé publique). Ces projets sont une condition d'éligibilité à la PSU⁹ versée par la CAF. Ils comprennent les éléments suivants :

- **un projet d'accueil** : il précise les prestations d'accueil, les durées et les rythmes d'accueil, les dispositions prises pour l'accueil d'enfants présentant un handicap ou atteints d'une maladie chronique, les compétences professionnelles mobilisées, les actions d'analyse de pratiques professionnelles et de formation ;

- **un projet éducatif** : il comporte des éléments relatifs à l'accueil, le soin, le développement, le bien-être et l'éveil des enfants, notamment en matière artistique et culturelle et pour favoriser l'égalité entre les filles et les garçons ;

- **un projet social et de développement durable** : il a trait à intégration de l'EAJE dans son environnement social et vis-à-vis des partenaires extérieurs (participation des familles à la vie de l'EAJE, actions de soutien à la parentalité, dispositions pour faciliter l'accès aux enfants de familles rencontrant des difficultés - conditions de vie ou de travail, précarité, enfants dont les parents sont engagés dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et démarche en faveur du développement durable).

1.2 La composition de l'offre

1.2.1 L'offre générale

La commune de Besançon s'inscrit dans une tradition forte de gestion des EAJE en régie directe. L'effectif global de la direction Petite enfance s'élève à 250 agents (personnel du siège et des établissements d'accueil). La direction de la Petite enfance comporte trois pôles : les ressources, l'accueil individuel des jeunes enfants et l'accueil collectif. Ce dernier assure l'animation des établissements municipaux, au moyen notamment de deux réunions mensuelles avec les directrices de crèches, complétées par des visites sur site et des groupes de travail thématiques.

L'offre d'accueil bisontine est donc composée en premier lieu de 15 établissements municipaux, dont une crèche familiale.

⁹ Prestation de service unique versée aux structures d'accueil collectif conventionnées avec la CAF, les parents en bénéficient directement grâce à un coût horaire calculé en fonction des revenus du foyer puis minoré du versement CAF. Les parents qui font garder leur enfant par une assistante maternelle agréée, par un auxiliaire parental (garde à domicile), ou qui placent leur enfant dans une micro crèche ou dans une crèche familiale privée bénéficient en revanche de la PAJE (Prestation d'accueil du jeune enfant).

Tableau n° 4 : Crèches municipales¹⁰

Entité	Capacité d'accueil	Dénomination	Nb de places
<i>Petites crèches</i>	Entre 13 et 24 places	- Halte-garderie Mégevand ¹¹	15
		- Crèche collective Saint-Claude	20
		- Crèche collective Vieille Monnaie	20
<i>Crèches</i>	Entre 25 et 39 places	- Crèche collective Chaprais	28
		- Crèche collective Clairs-Soleils ¹²	31
		- Crèche collective Palente	25
		- Crèche collective Tilleuls ¹³	25
		- Crèche familiale, rue Sancey	35
<i>Grandes crèches</i>	Entre 40 et 59 places	- Crèche collective Artois	42
<i>Très grandes crèches</i>	Supérieure ou égale à 60 places	- Crèche collective Battant	68
		- Crèche collective Bersot	60
		- Crèche collective Epoisses ¹⁴	60
		- Crèche collective Montrapon ¹⁵	60
		- Crèche collective Orchamps	60
		- Crèche collective Saint-Ferjeux	60

Source : commune de Besançon

A ces établissements s'ajoutent une crèche associative, 20 micro-crèches¹⁶, 2 crèches d'employeurs et d'une crèche privée « La Maison bleue ». La commune de Besançon propose également quatre lieux d'accueil parents enfants¹⁷ et subventionne un espace enfants « La Maison Verte ». Il convient enfin d'ajouter les places disponibles auprès des assistantes maternelles agréées.

Le nombre de places agréées depuis 2018 a évolué de la manière suivante :

¹⁰ Définition des catégories fixée par l'article R. 2324-46 du code de la santé publique.

¹¹ Dont 15 places occasionnelles.

¹² Dont 5 places occasionnelles et 6 réservées à des enfants porteurs de polyhandicap.

¹³ Dont 9 places occasionnelles.

¹⁴ Dont 15 places occasionnelles.

¹⁵ Dont 10 places occasionnelles.

¹⁶ Les micro-crèches sont passées de 11 en 2018 à 20 en 2023.

¹⁷ Planoise, Montrapon, Grette-Butte et Bains Douches Battants.

Tableau n° 5 : Évolution du nombre de places agréées

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Crèches municipales</i>	606	612	592	609	609
<i>Crèche associative</i>	25	25	25	25	25
<i>Micro crèches</i>	312	322	364	374	442
<i>Maison ass. Mat</i>	32	32	44	44	44
<i>Crèches d'employeur</i>	170	170	170	170	170
Total	943	959	981	1 008	1 076
Assistants Maternelles	1 206	1 057	981	NC	NC

Source : commune de Besançon / Datacaf pour les données concernant les assistantes maternelles

Hors assistantes maternelles, l'offre globale est de 1 076 places en 2022, à laquelle il faut ajouter 80 places au titre de la crèche hospitalière.

L'offre a donc augmenté de 14 % sur la période sous revue, les 133 places supplémentaires étant proposées à 90 % par de nouvelles micro-crèches. L'offre s'est accrue dans un contexte de baisse du nombre de naissances domiciliées à Besançon (- 20 % entre 2015 et 2021) et dans le grand Besançon (- 18 %)¹⁸. Cette évolution va dans le sens d'une amélioration du taux de couverture¹⁹ qui était de 59 % au 31 décembre 2020²⁰, soit un niveau quasi identique à celui de la moyenne nationale (58,8 %). Au niveau intercommunal, le taux est sensiblement plus élevé, soit 67 %²¹. La CAF considère que cet indicateur est satisfaisant, voire très satisfaisant sur l'ensemble des bassins opérationnels des services aux familles, « avec toutefois une légère faiblesse de l'offre sur l'est bisontin et Besançon »²².

¹⁸ Source : INSEE – l'année de référence (2015) correspond à trois ans avant la période sous revue, soit la période d'accueil de la petite enfance avant scolarisation.

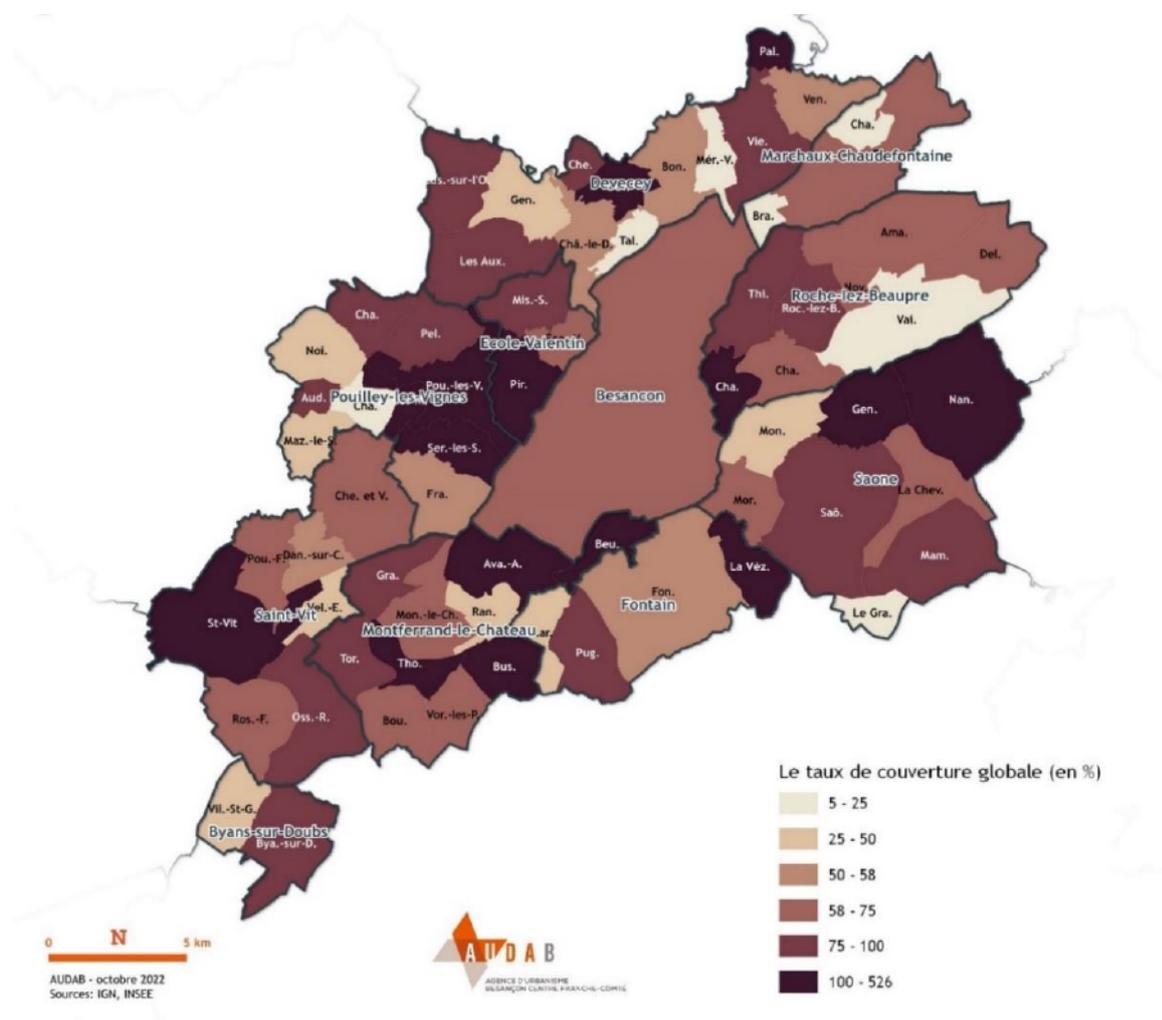
¹⁹ Au sens de la CAF : nombre de places proposées sur 100 enfants de moins de trois ans.

²⁰ Sources : CAF - Dernières données connues et publiées sur le site cafdata.

²¹ A titre d'information, le taux de couverture est de 63,2 % pour le département du Doubs et de 66,6 % pour la région Bourgogne-Franche-Comté.

²² Annexe de la convention territoriale globale, page 44.

Carte n° 1 : Répartition territoriale du taux de couverture sur le territoire



Source : CAF du Doubs

L'intégration dans la comptabilisation de l'offre du nombre de places agréées auprès des assistantes maternelles est délicate car elle ne reflète pas la réalité des places disponibles. Il y a en effet des places non proposées parmi ces agréments : certaines assistantes maternelles n'utilisent pas la totalité des places dont elles bénéficient, d'autres peuvent en réserver spécifiquement pour l'accueil périscolaire, etc.

La commune ne peut disposer d'une information précise en la matière alors qu'elle serait utile pour la connaissance de l'état de l'offre et ainsi de la définition de la politique. Les services de la CAF du Doubs ont indiqué mener, à cet égard, une politique de sensibilisation auprès des assistants maternels pour renseigner le site « monenfant.fr ». Le taux de référencement progresse. Il est estimé à hauteur de 80 %, contre 50 % il y a quelques années.

La CAF constate que les assistantes maternelles n'ont pratiquement pas de places disponibles, celles-ci étant souvent déjà pourvues avant parution. La CAF indique que leur nombre a diminué d'un tiers entre 2016 et 2021, passant de 438 à 291, ce qui représente

1 200 places théoriques en moins, qu'elle explique par la baisse tendancielle du nombre de naissances, la création de micro-crèches, la crise sanitaire et des départs en retraite non remplacés. Le maintien des assistantes maternelles est cependant une priorité qui, selon la CAF, devrait s'inscrire dans le prochain schéma départemental des services aux familles (SDSF). Celle-ci prévoit d'organiser un groupe ad hoc chargé d'analyser et de comprendre la situation actuelle, en y associant des assistantes maternelles et des parents utilisateurs.

1.2.2 Les critères de qualité de l'accueil des jeunes enfants

La commune de Besançon a fait siennes les valeurs de la charte nationale d'accueil des jeunes enfants²³ en application des dispositions du code de la santé et des familles. Cette charte définit dix principes pour garantir un éveil de l'enfant dans un environnement épanouissant, respectueux de son rythme, stimulé et encouragé de manière bienveillante par des professionnels, qui eux-mêmes bénéficient d'un environnement et de conditions de travail propices à un traitement respectueux de l'enfant.

L'ordonnateur précise que la crèche de l'association Antenne Petite Enfance de Franche-Comté, soutenue financièrement par la Ville de Besançon, respecte également les principes de cette charte. Son projet d'établissement est apprécié par la conseillère municipale déléguée à la petite enfance et à la parentalité, ainsi que par le directeur petite enfance. La directrice de cette crèche associative est associée aux échanges de pratiques mensuels réunissant l'ensemble des directrices de crèches municipales.

Parmi les critères de qualité de l'accueil des jeunes enfants, la présence de personnels qualifiés est un élément significatif. La part réglementaire des effectifs chargés de l'encadrement des enfants par crèche prévue à l'article R. 2324-42 du code de la santé publique est respectée, voire sensiblement supérieure (voir *infra* § 2.2.2.1).

²³ Arrêté du ministre des solidarités et de la santé du 23 septembre 2021 portant création d'une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, en application de l'article L 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

2 LE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS D'ACCUEIL COMMUNAUX

2.1 La gestion de la demande

2.1.1 Les conditions d'admission dans les crèches municipales

La commune de Besançon réunit annuellement quatre commissions présidées par le conseiller municipal délégué²⁴, selon les modalités calendaires suivantes :

Tableau n° 6 : Organisation des commissions d'attribution de places

<i>Date de commission</i>	<i>Demandes traitées</i>
<i>Janvier</i>	Demandes de placement pour avril, mai, juin
<i>Avril</i>	Demandes de placement pour juillet, août, septembre
<i>Juillet</i>	Demandes de placement pour octobre, novembre, décembre
<i>Octobre</i>	Demandes de placement pour janvier, février, mars

Source : commune de Besançon

La commune a mis en place un ensemble de critères permettant une réelle transparence sur la méthode d'attribution des places et sur les priorités données par la municipalité.

La liste des demandes est anonyme et classée selon le nombre de points obtenus, par ordre décroissant, en fonction du tableau de critères ci-après, disponible sur internet.

²⁴ Auquel sont adjoints : le directeur de la Direction Petite Enfance, le coordonnateur des Etablissements d'Accueil du Jeune Enfant, les deux agents en charge des attributions au Relais Petite Enfance et deux représentants de directeurs d'Etablissement d'Accueil du Jeune Enfant.

Tableau n° 7 : Critères d'attribution des places de crèches

<i>Critères</i>	<i>Nombre de points</i>
<i>Famille résidant à Besançon</i>	+ 60
<i>Couple dont les 2 membres travaillent, sont en formation ou en démarche d'insertion socio-professionnelle inscrit à Pôle Emploi</i>	+ 50
<i>Couple dont l'un des deux parents travaille, est en formation ou en démarche d'insertion socio-professionnelle inscrit à Pôle Emploi</i>	+ 30
<i>Couple dont aucun des membres n'est en emploi, en formation ou en démarche d'insertion socio-professionnelle inscrit à Pôle Emploi</i>	0
<i>Famille monoparentale travaillant, en formation ou en démarche d'insertion socio-professionnelle inscrit à Pôle Emploi</i>	+ 80
<i>Famille monoparentale ne travaillant pas ou n'étant ni en formation, ni en démarche d'insertion socio-professionnelle inscrit à Pôle Emploi</i>	+ 30
<i>Handicap de l'enfant</i>	+ 80
<i>Fratrie dans l'établissement - Gémellité</i>	+ 60
<i>Handicap d'un parent ou dans la fratrie</i>	+ 15
<i>Revenus selon le Quotient familial CAF</i>	De 0 à 40
<i>Inférieur à 500</i>	+ 40
<i>De 501 à 1 000</i>	+ 30
<i>De 1 001 à 1 500</i>	+ 20
<i>De 1 501 à 2 000</i>	+ 10
<i>Supérieur à 2 000</i>	0
<i>Ancienneté après réponse négative</i>	
<i>Inférieur à 6 mois</i>	0
<i>6 mois à 10 mois</i>	+ 10
<i>Supérieur à 10 mois</i>	+ 20
<i>En cas d'égalité</i>	
<i>Famille ayant déjà bénéficié d'une place en crèche et dont l'enfant n'est plus accueilli</i>	-10

Source : commune de Besançon

La pondération la plus forte concerne deux critères : les enfants porteurs de handicap et les familles monoparentales travaillant ou en formation à Besançon. Sont inclus également des critères de revenu et d'ancienneté de la demande. La résidentialisation à Besançon n'emporte pas une majoration de point significative en comparaison avec d'autres situations comme celles du travail ou de la formation. Les affectations seront ensuite réalisées par le Relais Petite Enfance à mesure de la libération effective des places. En cas d'égalité, après avoir appliqué le dernier critère du tableau ci-dessus, la commission reprend la logique de la cotation en donnant priorité aux familles monoparentales ainsi qu'aux enfants porteurs de handicap. Les services

ont précisé que les demandes d'accueil à temps partiel sont traitées de la même façon que les autres. Les procès-verbaux de la commission d'attribution des places sont accessibles sur le site internet de la commune.

La commune ne dispose pas d'éléments statistiques, ni de tableau de suivi du nombre de refus par commission. Elle en communique toutefois le nombre dans les procès-verbaux de commissions d'attribution. A titre d'illustration, le procès-verbal de la commission du 9 mai 2023 constate 188 refus issus de la commission de janvier et prononce 141 refus sur 316 dossiers (soit 45 %) présentés à la session de mai.

La commune considère toutefois qu'aucune demande d'accueil d'enfant reste sans réponse sur le territoire communal, compte tenu de la diversité de l'offre. Elle s'appuie notamment sur le fait qu'aucune famille ne fait part de son impossibilité de trouver une solution. La chambre considère que cette approche reste empirique et note que, comme l'indique le service compétent, il arrive que l'un des parents, faute de réponse satisfaisante soit contraint à ne pas reprendre son activité professionnelle.

2.1.2 La question de l'accessibilité géographique et financière

L'analyse du territoire montre que la commune de Besançon est dans une situation sociale plus fragile que d'autres communes de sa strate démographique : elle dispose d'un revenu médian de 19 090 €, soit inférieur aux moyennes intercommunale, départementale, régionale et nationale²⁵. Le taux de pauvreté est de 22 % (supérieur à la moyenne de l'ensemble des strates précitées²⁶). La répartition sur le territoire montre que la part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (Planoise, Montrapon, Clairs-Soleils et Palente-Orchamps) est deux fois supérieure à la moyenne de Besançon et oscille entre 30 % et + de 50 %. Il est de 52,3 % pour le quartier de Planoise. Les services constatent de manière empirique, au cours de l'année 2023, une dégradation de la situation des familles en condition de fragilité, en raison notamment de l'inflation.

Le taux d'activité des familles ayant au moins un enfant de moins de 3 ans est de 42 %, soit un niveau sensiblement inférieur aux autres strates précitées ainsi qu'aux différents bassins voisins identifiés par la CAF²⁷ : 71 % pour l'intercommunalité hors Besançon, 67 % à 78 % pour les autres bassins opérationnels des services aux familles.

Dans le but de faciliter l'accès des familles les plus en difficulté aux structures d'accueil collectif, les crèches peuvent bénéficier d'un bonus financier dit « bonus mixité sociale » proposé par la CAF. Prévu par les COG²⁸ 2018-2022 et 2023-2027, il est basé sur la moyenne de la participation financière des familles. Au cours de la période sous revue, il se calculait

²⁵ Source : INSEE – Intercommunalité : 22 030 €, département : 22 750 €, région : 21 640 €, France métropolitaine : 21 930 €.

²⁶ Source : INSEE : respectivement 14,8 %, 12,2 %, 12,8 % et 13,6 %.

²⁷ Source : CAF du Doubs 2021.

²⁸ Convention d'Objectif et de Gestion signée entre la CNAF et l'État.

d'après le rapport « nombre total des participations familiales / nombre total d'heures facturées » et était valorisé de la manière suivante²⁹ :

Tableau n° 8 : Calcul du bonus mixité sociale

<i>Participation horaire moyenne des parents</i>	Bonus par place et par an
<i>Inférieure à 0,75 €</i>	2 100 €
<i>Comprise entre 0,75 € et 1 €</i>	800 €
<i>Comprise entre 1 € et 1,25 €</i>	300 €
<i>Supérieure à 1,25 €</i>	0 €

Source : CAF

Une analyse des tarifications par établissement montre des différences significatives d'un EAJE à un autre en fonction de sa localisation.

²⁹ A titre d'illustration, si une crèche de 20 places facture 24 000 € aux familles sur 31 500 heures facturées, le rapport est de 0,76 € par place. Le bonus mixité sociale sera alors de 800 € par place, soit un total de 20 X 800 = 16 000 €.

Tableau n° 9 : Répartition de la tarification horaire par EAJE en 2022³⁰

<i>Crèches</i>	Quartier	Moyenne	Médiane	Part des tarifs <=1 € ³¹
<i>Artois</i>	Planoise Chateaufarine	0,50 €	0,39 €	90 %
<i>Battant</i>	Battant	1,84 €	1,78 €	25 %
<i>Bersot</i>	Centre Chapelle des Buis	1,52 €	1,58 €	36 %
<i>Chaprais</i>	Chaprais Cras	1,70 €	1,48 €	21 %
<i>Clairs soleils</i>	Vaite Clairs Soleils	0,83 €	0,42 €	67 %
<i>Epoisses</i>	Planoise Chateaufarine	0,48 €	0,39 €	95 %
<i>Mégevand</i>	Centre Chapelle des Buis	1,30 €	1,01 €	48 %
<i>Montrapon</i>	Montrapon Monboucons	1,17 €	1,12 €	49 %
<i>Orchamps</i>	Palente Orchamps Saragosse	0,89 €	0,47 €	72 %
<i>Palente</i>	Palente Orchamps Saragosse	1,16 €	0,86 €	60 %
<i>Saint Claude</i>	Saint Claude Torcols	1,08 €	1,78 €	55 %
<i>Saint Ferjeux</i>	Saint Ferjeux Rosemont	1,18 €	0,94 €	53 %
<i>Les Tilleuls</i>	Palente Orchamps Saragosse	1,32 €	1,25 €	40 %
<i>Vieille Monnaie</i>	Centre-Chapelle des Buis	1,30 €	1,01 €	48 %
<i>Crèche familiale</i>	Butte Grette	1,22 €	1,21 €	42 %
Total³²		1,16 €	0,84 €	55 %

Source : calcul CRC à partir des données de la commune de Besançon

L'examen du tableau n° 9 montre également que le tarif médian pour l'ensemble des places est très bas (0,84 €), ce qui traduit une situation économique et sociale majoritairement fragile des usagers des EAJE.

³⁰ Voir annexe n° 1 composition de la tarification (comprise, pour 1 enfant, entre 0,47 et 3,71 € en accueil collectif pour une famille bisontine et entre 0,56 et 4,46 € pour une famille hors Besançon).

³¹ Montant considéré par la CAF et les services communaux comme un marqueur significatif de pauvreté.

³² Total pondéré en fonction de la taille de chaque établissement.

2.1.3 La prise en compte des besoins spécifiques

Cette catégorie regroupe les places dites « A Vocation d'Insertion Professionnelle - AVIP »³³, l'accueil des enfants porteurs d'un handicap et les logiques de souplesse en matière d'accueil de jeunes enfants pour les parents ayant un besoin ponctuel de garde.

Les 14 établissements bisontins (hors crèche familiale) sont classés « AVIP » depuis 2020. La mise en place du dispositif est progressive et nécessite une coordination entre la commune, le conseil départemental et Pôle Emploi. Seulement 6 cas ont été pris en charge depuis 2021³⁴. Il convient toutefois de préciser qu'un processus d'attribution pour motif médico-social³⁵, prévu par l'article 7 du règlement de fonctionnement des EAJE, existe par ailleurs, en lien avec les travailleurs sociaux du département notamment afin de répondre en urgence, hors procédure communale, dans une logique d'insertion. Les attributions de place décidées dans ce cadre exceptionnel font l'objet d'une information systématique de la commission d'attribution des places, lors de chacune de ses réunions.

La commune a réservé 49 places pour un accueil occasionnel à partir d'une heure sur 5 sites : Clairs-Soleils, Epoisses, Montrapon, Mégevand et Tilleul. Les documents à disposition du public précisent que l'accueil des enfants peut s'effectuer sans réservation en fonction de la disponibilité. Cette absence de réservation implique toutefois que l'enfant a déjà été inscrit et a pu se familiariser avec la structure qui l'accueille. A ce titre, le règlement du fonctionnement des EAJE communaux précise que « L'enfant est accueilli dans la limite des places disponibles, les réservations se font la semaine précédente et au plus tard la veille³⁶ ». Ces informations figurant dans deux documents différents pourraient faire l'objet d'une mauvaise interprétation et nécessiteraient sans doute une précision à destination du grand public, même si aucun problème n'a été relevé par les services jusqu'à aujourd'hui.

La ville a conduit en 2015 une étude relative aux besoins en horaire atypique, concluant que la demande était faible sur le territoire. L'ordonnatrice ajoute qu'un parangonnage plus récent a mis en évidence des cas de collectivités, engagées dans des accueils collectifs atypiques, ne semblant pas satisfaites du résultat. La commune de Besançon a donc préféré développer des solutions pour répondre aux quelques demandes existantes, par le biais du volontariat d'assistantes maternelles indépendantes.

Le règlement de fonctionnement des EAJE municipaux prévoit une possible évolution du planning hebdomadaire contractualisé avec la crèche afin de tenir compte du recours plus fréquent au télétravail. Ainsi, les parents s'engageant dans ce mode d'organisation ont la possibilité d'ajuster le temps d'accueil en crèche de leur enfant.

³³ AVIP : la difficulté d'accès aux solutions d'accueil des jeunes enfants, en particulier pour les cheffes de famille monoparentale, constitue un frein majeur de retour à l'emploi. A titre d'information, la France comptait 262 crèches AVIP en 2021.

³⁴ Source : commune de Besançon et CAF.

³⁵ 28 demandes de janvier à avril 2023, les motifs principaux étant : le soutien à la parentalité, l'insertion professionnelle, le besoin de stimulation de l'enfant, l'insertion sociale, la rupture brutale du mode d'accueil, une situation de crise familiale, ou un besoin pour l'organisation de soins aux parents ou à la fratrie.

³⁶ Article 13 du règlement en vigueur.

Concernant la prise en compte du handicap, les 15 établissements d'accueil collectif peuvent accueillir des enfants porteurs de handicap. En juin 2023, 19 enfants ont été accueillis dans huit crèches différentes (dont six enfants polyhandicapés) disposant d'une reconnaissance MDPH, et 11 enfants disposant d'un Plan Personnalisé d'Accueil du Jeune Enfant³⁷ au sein de sept crèches différentes. Depuis sa création, la crèche municipale des Clairs Soleils dispose de six places pour des enfants polyhandicapés dans le cadre d'un conventionnement avec la Fondation Pluriel (ex ADAPEI) et le Centre d'Action Médico-Social Précoce (CAMSP). Cette action bénéficie d'un financement de la CAF dans le cadre des appels à projets Fonds Publics et Territoire.

2.1.4 Le Relais Petite Enfance (RPE) et l'information aux parents

Le Relais Petite Enfance est un guichet unique d'accueil, d'information et de conseils aux familles pour tous types de mode d'accueil, individuel ou collectif, public ou privé, en établissement ou à domicile. Il est également le guichet unique d'accueil pour les créateurs de crèche ou micro crèche. Le RPE bénéficie d'un soutien financier de la CAF et du département du Doubs. Ses missions sont de plusieurs ordres :

a) un appui renforcé aux assistantes maternelles (AM) indépendantes et à leur professionnalisation ; il promeut la formation professionnelle par le conseil (organisation de rendez-vous individuels), l'explication sur les droits (financement, relations avec le parent employeur, etc.). Il peut inviter un organisme de formation lors de ses réunions d'AM. En termes de soutien, il organise des groupes de professionnalisation, avec ou sans intervenants extérieurs (musique, arts, médiation animale, etc.), il promeut également des sorties possibles (ateliers « contes » des médiathèques, visites musées, etc.). Ainsi, le RPE contribue à briser leur isolement, à susciter de la coopération ou de l'entraide entre AM ;

b) l'observation des besoins et des réponses en matière d'offre de service, étudiée lors de chaque comité de pilotage annuel, avec des représentants des institutions et des professionnels de la petite enfance (AM indépendantes, entreprises de micro crèche ou de garde à domicile, crèche associative) ;

c) l'information, au travers de la mise à disposition d'un diagnostic actualisé de l'offre d'accueil du jeune enfant, sous deux formats : l'offre municipale (via la procédure de demande de place en crèche), et l'offre privée (via une fiche recensant les établissements d'accueils du jeune enfant privés, lucratifs ou non, micro crèches privées, et maisons d'assistant maternel). Ce diagnostic est accompagné d'une présentation de l'évolution pluriannuelle de la demande de places en crèche municipale et de l'ensemble des modes d'accueil.

Un accueil physique ou téléphonique est prévu toute l'année du lundi au vendredi (fermeture le mardi après-midi) de 8h30 à 12h et de 13h30 à 17h30. Les agents du RPE sont disponibles pour informer les familles sur les modes d'accueil bisontins (des réunions de présentation des différents modes d'accueil ont lieu une fois par mois au RPE). Une documentation format papier est distribuée aux usagers à la recherche d'un mode d'accueil. La communication se fait également via le site internet de la Ville de Besançon, à la rubrique petite enfance.

³⁷ Concerne plus particulièrement les enfants porteurs d'un handicap intellectuel ou avec autisme.

Le développement de la mise en place d'un portail famille à destination du public est prévu pour le 1^{er} décembre 2023. La chambre note que les parents disposent d'une possibilité de calculer sur le site internet de la commune et de la communauté urbaine le tarif horaire pour la garde de leur enfant, tant pour la crèche que pour la halte-garderie, de manière très simple, en fonction notamment de leur revenu n-2³⁸.

2.2 La gestion des établissements d'accueil des jeunes enfants

2.2.1 La gestion financière

La gestion des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) représente une charge brute de l'ordre de 11,33 M€ en 2022³⁹, dont 90 % relèvent, compte tenu de la nature du service, des frais de personnel. En moyenne sur la période sous revue, cette charge est financée à 50 % par la CAF et 10 % par les parents, le reste étant financé par la commune. Le coût moyen horaire 2022 est de 10,98 € dont 1,07 € pour les parents et 4,12 € pour la commune.

Comme mentionné plus haut, la commune de Besançon a fait le choix d'une gestion en régie directe de ses EAJE, avec une tarification selon les barèmes CNAF.

³⁸ <https://www.grandbesancon.fr/infos-pratiques/enfance-ecoles/petite-enfance/la-creche-familiale-et-la-creche-collective-municipale/> et <https://www.grandbesancon.fr/infos-pratiques/enfance-ecoles/petite-enfance/la-halte-garderie/>.

³⁹ Source : données ordonnateur - exercice 2022.

Tableau n° 10 : Taux d'occupation dans les EAJE

Activités (cumul EAJE municipaux)	2018	2019	2020	2021	2022
Offre théorique (agrément) - en nombre d'heures (A)	1 422 472	1 442 400	1 186 098	1 357 855	1 440 377
Offre réalisée - en nombre d'heures (B)	873 170	852 202	589 042	780 092	807 097
Offre facturée - en nombre d'heures (C)	1 016 644	983 402	648 175	875 506	920 117
Offre théorique (agrément) - en nombre de places	606	612	592	609	609
Offre réalisée - en nombre de places	1 459	1 477	1 320	1 336	1 287
Nombre inscrits/places	2,41	2,41	2,23	2,19	2,11
Taux d'occupation financier (C/A)	71 %	68 %	55 %	64 %	64 %

Source : commune de Besançon

Le taux d'occupation est, depuis 2019, en dessous de la valeur cible de 70 % recherché par la CAF⁴⁰. Comme le montre le tableau n° 10, aucun des établissements n'atteint en 2022 le taux d'occupation précédent la crise sanitaire, puisqu'il atteint entre 44 % (halte-garderie de Mégevand) et 69 % (Chaprais). La CAF rappelle qu'il s'agit d'un indicateur d'analyse important pour vérifier si la structure est bien utilisée par les familles. « Si cet indicateur est faible, il permet de s'interroger sur le fonctionnement de la structure (projet adapté aux besoins, etc.). Il peut également justifier un coût élevé du prix de revient horaire⁴¹ ». Un taux de 100 % reste toutefois théorique dans la mesure où les crèches proposent des plages horaires élargies plus étendues que le temps maximum d'accueil d'un enfant (dix heures)⁴².

L'autre indicateur, pris en compte par la CAF dans le calcul de la prestation de service unique (PSU), est le taux de facturation⁴³.

⁴⁰ A noter toutefois que les années 2020 et 2021 sont deux années de crise sanitaire.

⁴¹ Guide 2022 de la Prestation de Service Unique (PSU).

⁴² Même dans le cas où une crèche pratiquerait l'accueil en surnombre autorisé à 115 % au maximum, l'article 38 du décret du 30 août 2021 dispose que « le taux d'occupation hebdomadaire de l'établissement n'excède pas 100 % de la capacité horaire hebdomadaire d'accueil calculée selon le nombre d'heures d'ouverture hebdomadaire ». Ce n'est pas le cas à Besançon.

⁴³ Nombre d'heures facturées / nombre d'heures réalisées.

Tableau n° 11 : Taux de facturation par établissement

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Artois</i>	122 %	120 %	113 %	115 %	117 %
<i>Battant</i>	123 %	115 %	109 %	113 %	114 %
<i>Bersot</i>	123 %	122 %	114 %	114 %	114 %
<i>Chaprais</i>	115 %	113 %	110 %	111 %	109 %
<i>Clairs soleils</i>	115 %	111 %	110 %	110 %	115 %
<i>Epoisses</i>	120 %	114 %	115 %	110 %	119 %
<i>Grette</i>	98 %	101 %	100 %	-	-
<i>Mégevand</i>	104 %	102 %	101 %	99 %	103 %
<i>Montrapon</i>	114 %	115 %	110 %	111 %	112 %
<i>Orchamps</i>	117 %	118 %	113 %	115 %	118 %
<i>Palente</i>	113 %	118 %	110 %	112 %	116 %
<i>Saint Claude</i>	112 %	118 %	107 %	110 %	113 %
<i>Saint Ferjeux</i>	112 %	113 %	109 %	118 %	115 %
<i>Les Tilleuls</i>	-	-	-	107 %	111 %
<i>Vieille Monnaie</i>	113 %	110 %	102 %	100 %	111 %
Total⁴⁴	116 %	115 %	110 %	112 %	114 %

Source : Calcul CRC à partir des données de la commune de Besançon

L'incidence du taux est significative car la subvention de la CAF varie selon les trois tranches suivantes : 5,89 € par heure et par enfant (taux inférieur ou égal à 107 %), 5,45 € (taux compris entre 107 et 117 %) et 5,04 € (taux supérieur à 117 %). En 2022, deux établissements sont au-dessus de 117 % alors que cinq l'étaient en 2018. La tendance globale est à la baisse du taux de facturation, la commune étant passée, en moyenne, de 116 % à 114%.⁴⁵ La CAF considère que plus ce taux est faible, plus la facturation correspond à la réalité de l'accueil. La structure gestionnaire doit toutefois trouver un équilibre entre la qualité de l'accueil et le coût de fonctionnement de chaque structure.

En termes de méthode, la commune de Besançon facture les heures prévues au contrat d'engagement conclu avec la famille mais soustrait certains éléments tels que les congés, la maladie, etc.⁴⁶

⁴⁴ Total pondéré : le calcul est obtenu en cumulant le total des heures réalisées et facturées sur l'ensemble des établissements.

⁴⁵ Les années 2020 et 2021 sont peu représentatives en raison de la crise sanitaire.

⁴⁶ Article 9 du règlement de fonctionnement des EAJE.

2.2.2 Les moyens en personnel

Les missions des personnes qui assurent l'accueil du jeune enfant sont précisées par l'article L. 214-1-1 du code de l'action sociale et des familles : elles doivent veiller à leur santé, sécurité, bien-être et développement physique, psychique, affectif, cognitif et social, et contribuer à leur éducation.

2.2.2.1 Le taux d'encadrement

Tableau n° 12 : Composition de l'équipe en crèches collectives

	Micro crèche	Petite crèches	Crèche	Grande crèche	Très grande crèche
<i>Capacité d'accueil</i>	Inf. ou égale à 12 places	Entre 13 et 24 places	Entre 25 et 39 places	Entre 40 et 59 places	Sup. à 60 places
<i>Temps de direction</i>	Pas d'obligation de nommer un directeur Réfèrent technique = 0,2 ETP	0,5 ETP	0,75 ETP	1 ETP	1 ETP Directeur + 0,75 directeur adjoint
<i>Temps d'EJE</i>	Pas d'obligation	0,5 ETP	0,75 ETP	1 ETP	1 ETP + 0,5 ETP par tranche complète de 20 enfants supplémentaires à partir de 60 places
<i>Temps de puéricultrice ou infirmier</i>	Pas d'obligation	Pas d'obligation	0,2 ETP	0,3 ETP	0,4 ETP + 0,1 ETP par tranche complète de 20 places supplémentaires au-delà de 65 places
<i>Temps de référents "santé et accueil inclusif"</i>	10 h annuel dont 2 h par trimestre	20 h annuel dont 4 h par trimestre	30 h annuel dont 6 h par trimestre	40 h annuel dont 8 h par trimestre	50 h annuel dont 10 h par trimestre + 10 h annuel par tranche de 20 places supplémentaires
<i>Temps de psychologue pour APP</i>	6 h mini par an et par professionnel				
<i>Ratio d'encadrement</i>	Pas de ratio	40 % diplômés / 60 % qualification dont % certifiés et CAP AEPE			

Source : article R.2324-46 du CSP (1 à 5)

Dans les crèches collectives, l'effectif moyen annuel du personnel de l'EAJE chargé de l'encadrement des enfants est défini selon les proportions suivantes, exprimé en équivalent temps plein (articles R. 2324-42 et 43 du code de la santé publique) : soit à hauteur de 40 % au moins de l'effectif des professionnels diplômés⁴⁷, et 60 % au plus de l'effectif des titulaires ayant une qualification prévue par les textes⁴⁸.

⁴⁷ Puéricultrice, EJE, auxiliaire de puériculture, infirmier ou psychomotricien.

⁴⁸ CAP AEPE (Accompagnement Éducatif Petite Enfance) ou petite enfance ou validation des blocs 1 et 2 du CAPAEPE et justifiant d'une expérience professionnelle de 5 ans auprès de jeunes enfants (0 à 3 ans),

Tableau n° 13 : La structuration des effectifs bisontins (cumul EAJE+ services « petite enfance »)

<i>En ETP</i>	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Evol. 2018/22</i>
<i>Direction en EAJE</i>	10,8	10,7	10,7	10,95	10,95	1,39 %
<i>Educateur Jeunes enfants</i>	21,4	24	24	24,35	25,35	18,46 %
<i>Auxiliaire de puériculture⁴⁹</i>	133,3	133,5	133,5	135,8	134,8	1,13 %
<i>Autres pers. qualifiés (agent polyvalent encadrement enfants)</i>	1,8	0,5	0,5	5,9	5,9	227,78 %
<i>Infirmière/puéricultrice</i>	2,3	2,1	2,1	1	1	- 56,52 %
<i>Autres professionnels : agent polyvalent à l'entretien des locaux</i>	39	41,5	41,5	36,7	36,7	- 5,90 %
<i>Service Ressources</i>	9,25	9,25	9,68	9,53	8,21	- 11,24 %
<i>Relais Petite Enfance</i>	3,92	3,92	4,58	4,15	3,9	- 0,51 %
<i>Volant de remplacement permanent</i>	14	14	14	14	22	57,14 %
TOTAL	235,77	239,47	240,56	242,38	248,81	5,53 %
<i>Nombre de postes vacants au 31/12/N (ETP)</i>	/	14	5	4	21	

Note : ETP signifie équivalent temps plein.

Source : données de la commune - retraitement CRC⁵⁰.

Besançon dispose bien, conformément aux dispositions de l'article R. 2324-46-4 du code de la santé publique, d'un adulte pour cinq enfants qui ne marchent pas et d'un adulte pour huit enfants qui marchent. De surcroît, la commune comptabilise 60 % d'agents diplômés et 40 % d'agents qualifiés⁵¹, soit une part des effectifs chargés de l'encadrement des enfants par crèche⁵², en termes de diplômes, supérieure à la moyenne⁵³ et conforme, là aussi, à la réglementation (article R. 2324-42 du code de la santé publique).

BAC Pro ASSP (Accompagnement, Soins et Services à la Personne), BAC Pro Services aux Personnes et aux Territoires, BEP ASSP, BEP option sanitaire et sociale, TISF (ou certificat d'aptitude), DEAVS (ou certificat d'aptitude aux fonctions d'aide à domicile), DEAES (Accompagnement Éducatif et social), DEAMP (ou certificat d'aptitude), Brevet d'État d'animateur technicien de l'éducation populaire et de la jeunesse (option petite enfance) ou BP de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport (spécialité loisirs tout public), Titulaire du titre professionnel Assistant de vie aux familles, expérience de 5 ans en qualité d'assistant maternel agréé, expérience de 3 ans auprès d'enfants dans un EAJE ou ACM (accueil collectif de mineurs).

⁴⁹ Les données n'incluent pas les 22 auxiliaires de remplacement (« personnel volant »), mais incluent les postes vacants (21 en 2022).

⁵⁰ Le tableau initial renseigné par la commune ne comportait pas les ratios de l'EAJE Les Tilleuls dans sa formule de calcul.

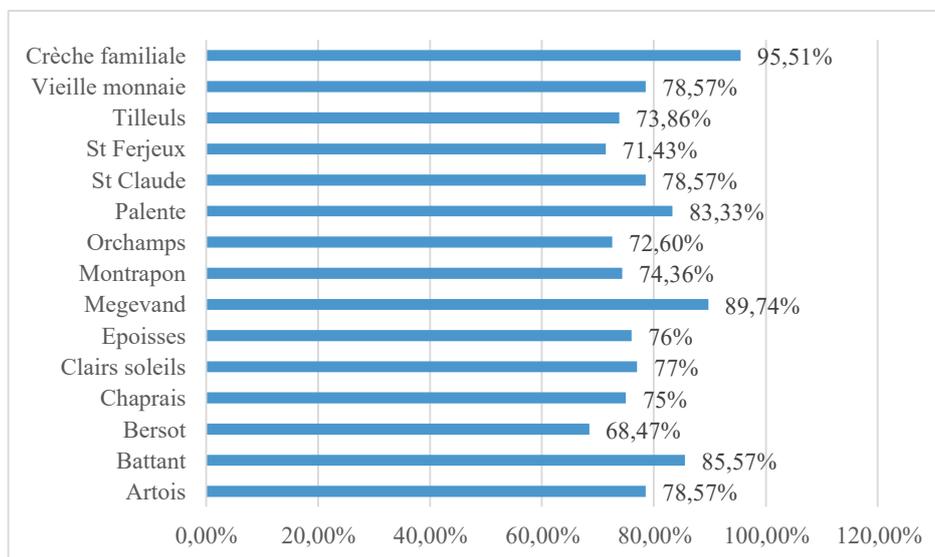
⁵¹ Le ratio réglementaire étant pour 40 % au moins de l'effectif, des professionnels diplômés et pour 60 % au plus de l'effectif, des titulaires ayant une qualification (*article R.2324-42 et 43 du CSP*).

⁵² Conformément aux articles R. 2324-34 et 35 du CSP, les directeurs disposent d'un diplôme d'état (DE) d'infirmière puéricultrice ou d'EJE selon la capacité d'accueil de l'EAJE, les directeurs adjoints ayant un DE d'EJE.

⁵³ Soit le nombre total ETP encadrement / nombre total ETP.

La part des effectifs chargés de l'encadrement des enfants par crèche se situe à 70,57 % en 2022 (soit le niveau le plus bas sur l'ensemble de la période), avec des disparités fortes entre les crèches (68,47 % pour l'EAJE Bersot, 95,5 % pour la crèche familiale).

Graphique n° 1 : Part des effectifs chargés de l'encadrement des enfants par crèche (données 2022)



Source : commune de Besançon

Les effectifs globaux sont quant à eux en hausse de près de 5,5 % sur la période, pour un total de 249 ETP en 2022, mais les évolutions diffèrent selon les catégories de postes :

- une augmentation des ETPT dans les postes de direction (+ 1,4 %) ;
- une diminution des ETPT d'infirmières (- 56,5 % mais sur un effectif initial de 2 ETPT), et du service ressources (- 11,2 %) ;
- une augmentation de 227,8 % du personnel polyvalent à l'encadrement des enfants, et de 57,1 % du volant de remplacement permanent :

21 postes sont vacants au 31/12/2022 (il y en avait 4 en 2021⁵⁴), dont 20 concernent le personnel travaillant dans les crèches (11 agents fixes et 9 remplaçantes).

S'agissant des cadres d'emplois A (infirmier puériculteur, éducateur de jeunes enfants) et B (auxiliaire de puériculture), la commune de Besançon recrute sur des postes permanents vacants en CDD de trois ans renouvelable une fois, puis en CDI. Concernant les agents de catégorie C, elle leur propose des CDD d'un an, avec un objectif de déprécarisation (par intégration directe) suivant les possibilités liées aux libérations de postes (retraite, mobilité, etc.). Les postes vacants sont publiés en interne afin de favoriser la mobilité interne ainsi que l'accompagnement des évolutions des parcours professionnels (mobilité subie suite à des problématiques de santé ou mobilité choisie avec souhait de reconversion, formation des agents, etc.).

⁵⁴ Lors d'un entretien du 3 octobre 2023, les services de la commune ont indiqué qu'il y en avait actuellement 17.

La commune ne recourt pas au personnel intérimaire. Des intervenants extérieurs sont en revanche mobilisés : des psychologues et pédiatres en activité libérale interviennent dans les établissements sur la base d'un volume d'heures/place. Des intervenants en éveil musical, médiation animale ou activité théâtrale animent des actions en relation avec le projet pédagogique des établissements. De même, des partenariats avec les médiathèques et bibliothèques municipales sont mis en œuvre afin de favoriser l'accès des enfants à la culture.

2.2.2.2 Les difficultés en matière de gestion de ressources humaines

A l'image du non renouvellement des assistantes maternelles, l'accueil collectif est lui aussi touché par une pénurie de professionnels, le rythme de l'enfant tendant dès lors à s'adapter aux contraintes d'organisation et de personnel plutôt que l'inverse⁵⁵.

L'évolution du nombre de postes vacants en atteste :

Tableau n° 14 : Évolution du nombre de postes vacants au sein des structures

	2019	2020	2021	2022	Evol. 2022/19
<i>EAJE</i>	10	5	4	11	10 %
<i>Service ressources, RPE et volant de remplacement</i>	4	0	0	10	150 %
<i>(Dont volant de remplacement)</i>	3	0	0	9	200 %
Total général	14	5	4	21	50 %

Note : pas de données disponibles en 2018.

Source : commune de Besançon.

2.2.2.2.1 Le manque d'attractivité des métiers et les leviers actionnés

Les conditions actuelles d'exercice des métiers de la petite enfance, quel que soit le mode d'accueil (individuel/collectif, privé/public), n'apparaissent pas suffisamment attractives. Un mouvement de grève a eu lieu à Besançon en octobre 2022, comme dans une soixantaine de villes en France, pour dénoncer ce qui est considéré par la profession comme une dégradation des conditions d'accueil des tout-petits⁵⁶. Une nouvelle mobilisation nationale⁵⁷ a été menée le 19 octobre 2023 afin de réclamer des mesures pour la qualité de l'accueil des tout-petits. Il fait suite notamment à la publication du rapport de l'IGAS 2022 (publié en mars 2023), qui relève notamment que « *la qualité de l'accueil de l'enfant est restée un aspect secondaire de la politique d'accueil du jeune enfant* »⁵⁸.

⁵⁵ Cf. rapport IGAS 2022.

⁵⁶ Un arrêté du 29/07/2022 autorise les crèches à recruter jusqu'à 15 % de professionnels sans diplôme petite enfance ni expérience auprès des jeunes enfants.

⁵⁷ Organisée par le collectif « pas de bébés à la consigne ».

⁵⁸ Intitulé du chapitre 1 du rapport.

De manière générale, la commune est confrontée à d'importantes difficultés pour recruter du personnel diplômé⁵⁹, auxiliaire de puériculture et éducateurs de jeunes enfants (EJE) notamment, en raison d'éléments liés au contexte national (manque de reconnaissance des métiers concernés, barrière des concours dans la fonction publique territoriale, faiblesse de la rémunération, pénibilité du travail, relations avec le public, etc.) et également à un contexte local particulier invoqué par les services municipaux : la proximité de la frontière suisse, la concurrence accrue avec les crèches privées et associatives (CHU), voire le développement des micro-crèches privées. Le nombre de postes vacants est actuellement de 21 postes, ce qui représente plus de 8 % de l'effectif⁶⁰.

Dans ce contexte, la commune n'a pas revalorisé le régime indemnitaire⁶¹ des personnels. Le régime indemnitaire délibéré prévoit des montants qui ne dépassent pas les plafonds annuels.

Elle a fait le choix d'optimiser les conditions de travail, et d'accorder une attention particulière sur le cadre de travail. La commune procède ainsi à l'amélioration des conditions bâtimementaires de travail en développant un plan crèches (rénovation de deux crèches durant le mandat et création d'une nouvelle crèche en substitution de deux équipements moins fonctionnels pour éviter les étages, faciliter les flux, disposer de plans de changes ergonomiques, etc.). Elle suit également des programmes de rénovation partielle : isolation phonique, isolation confort été/hiver, modernisation des vestiaires, etc. Elle encourage les activités à l'extérieur dans la mesure du possible, permettant, outre la recherche de la connexion des enfants à la nature, l'environnement est moins bruyant et les enfants plus sereins.

La chambre relève avec intérêt que le centre technique municipal confectionne le mobilier en concertation avec les professionnels de la petite enfance et la médecine de prévention, afin de stimuler la motricité des enfants et d'éviter au maximum les gestes répétitifs des agents afin de prévenir les troubles musculosquelettiques. La commune mène des actions de prévention des accidents et de l'usure professionnelle (outre l'analyse obligatoire des accidents du travail), avec la formation gestes et postures, la prévention des risques liés à l'activité physique, l'écoute.

Un effort est réalisé sur la formation en vue notamment d'une évolution professionnelle : à titre d'illustration, l'engagement a été pris de faire suivre à deux agents polyvalents par an une formation d'auxiliaires de puériculture, pendant lesquels ils sont payés à 85 % par la collectivité, contre un engagement de rester dans la collectivité pendant trois ans. La chambre n'a pu toutefois disposer du plan de formation concernant le service petite enfance.

Parallèlement, la commune met en place des actions pour se faire connaître et recruter les professionnels dès leur formation, noue des partenariats avec les écoles de formation du territoire pour accueillir des stagiaires ou des apprentis⁶², et intervient dans les écoles de formation pour favoriser les échanges.

⁵⁹ Difficultés accrues par les besoins en remplacement des temps partiels.

⁶⁰ 248,8 agents - source : services de la commune de Besançon.

⁶¹ L'IFSE a été mis en place à partir de 2017 (délibération du 12/12/2016), l'instauration du CIA ayant été délibérée en décembre 2018.

⁶² Quatre apprentis en 2023.

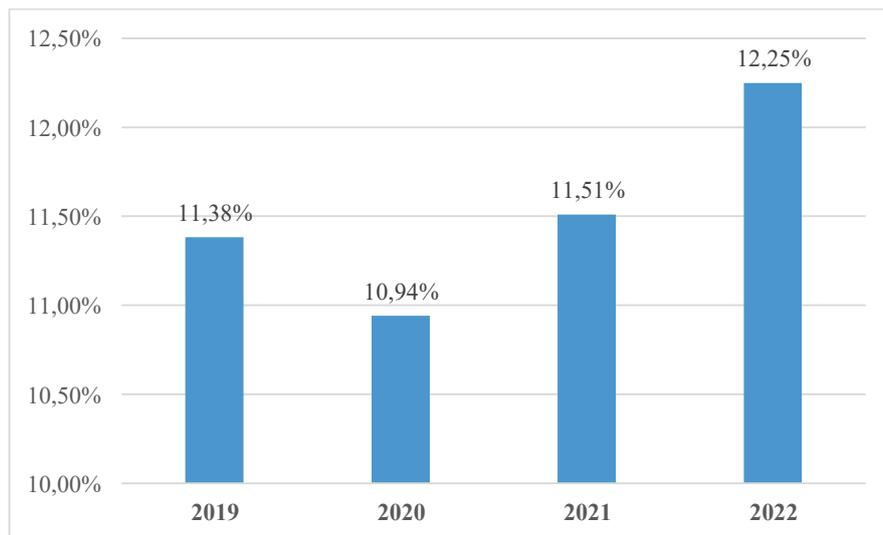
La direction Petite enfance organise une journée pédagogique tous les ans pour les agents. L'analyse des pratiques professionnelles⁶³, animée par des psychologues, est organisée trois fois par an sur deux heures en plusieurs groupes inter-établissement de 12 à 13 professionnels.

Enfin, la commune a mis en place deux jours de RTT supplémentaires par an en compensation de la sujétion « travail sur la pause méridienne⁶⁴ ».

2.2.2.2.2 Les absences au travail

Le taux d'absence au travail (congés maladie ordinaire, longue durée, professionnelle, accident du travail, jour enfant malade, congé maternité, etc.) s'est accru sur la période considérée, même si le nombre d'agents concernés reste relativement faible. En 2022, il représente un taux moyen de 12,7 %, le plus fort enregistré sur la période. Les services de la commune estiment que les causes relevaient davantage de la somme de situations individuelles que des causes systémiques.

Graphique n° 2 : Le taux d'absence moyen⁶⁵ dans les EAJE



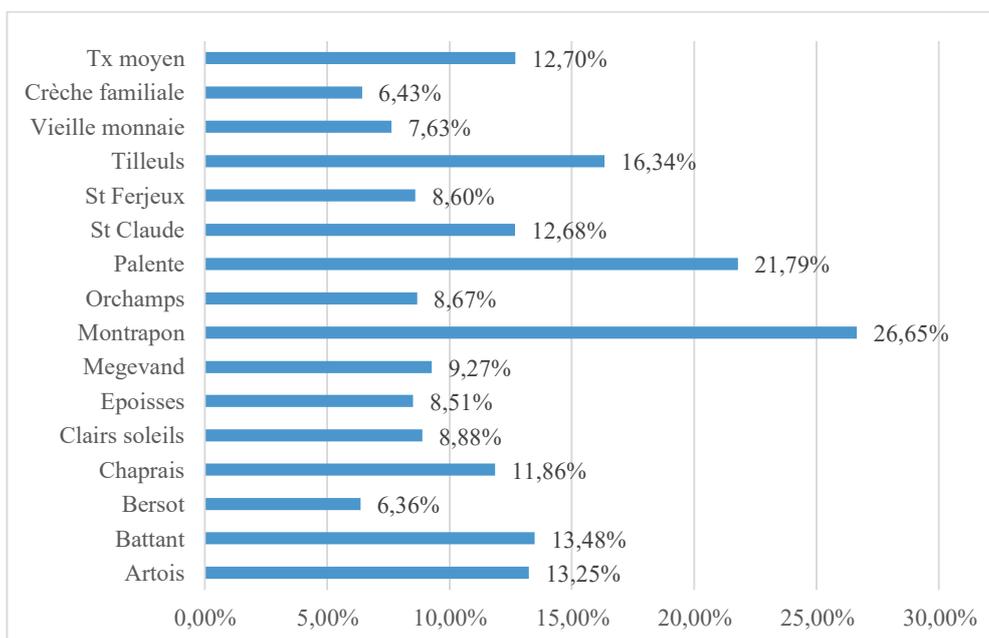
Source : commune de Besançon

Cette moyenne correspond à des réalités très différentes selon les EAJE. Les proportions les plus élevées sont situées à Montrapon, qui correspond à deux fois la moyenne des EAJE communales, alors qu'il s'agit d'une très grande crèche (60 places).

⁶³ Prévue par l'article R. 2324-37 du CSP.

⁶⁴ Les exigences du service nécessitent la mise en place d'une pause méridienne de 30 mn alors qu'elle devrait être de 45 mn en vertu du règlement relatif au temps de travail de la commune (délibération n° 2021/006496 du 24 juin 2021, § 4.3).

⁶⁵ Soit le nombre de jours d'absence en EAJE / (Nb total ETP * 365).

Graphique n° 3 : Le taux d'absence par crèches (chiffres 2022)

Source : commune de Besançon (chiffres 2022)

La commune met en avant plusieurs explications à cet absentéisme, telles que l'usure professionnelle liée aux conditions même d'exercice du métier (environnement bruyant, sollicitations physiques et émotionnelles, changements fréquents de planning) ou la transmission accrue des virus des maladies infantiles. Par ailleurs, les agents, majoritairement des femmes, peuvent elles-mêmes être absentes pour garder leurs propres enfants malades. La chambre n'a pu disposer d'une analyse de l'absentéisme par EAJE.

En réponse à cette situation, la collectivité a notamment axé ses efforts sur le volant de remplaçants permanents (22 postes). En 2023, elle en a modifié les modalités de gestion en prévoyant un volant mobile, avec des agents intervenant dans un secteur, et un volant rattaché, avec un agent affecté à l'année sur une structure pour pallier l'ensemble des absences de sa crèche de rattachement. Elle l'a également renforcé avec le recrutement de huit agents supplémentaires, dont elle a sectorisé les interventions pour qu'ils aient une meilleure connaissance des EAJE et leur éviter des déplacements répétés. Cette action novatrice reste à évaluer.

ANNEXES

Annexe n° 1. La grille tarifaire (accueil collectif).....	30
Annexe n° 2. La grille tarifaire (accueil familial).....	31
Annexe n° 3. Glossaire (tiré de l’Observatoire National de la Petite Enfance – ONAPE).....	32

Annexe n° 1. La grille tarifaire (accueil collectif)

Nombre d'enfants	ACCUEIL COLLECTIF REGULIER OU OCCASIONNEL BESANCON			ACCUEIL COLLECTIF REGULIER OU OCCASIONNEL HORS BESANCON		
	Taux d'effort	Tarif Mini	Tarif Maxi	Taux d'effort	Tarif Mini	Tarif Maxi
1 enf.	0,0619%	0,47	3,71	0,0743%	0,56	4,46
2 enf.	0,0516%	0,39	3,10	0,0619%	0,47	3,71
3 enf.	0,0413%	0,31	2,48	0,0496%	0,37	2,98
4 enf.	0,0310%	0,23	1,86	0,0372%	0,28	2,23
5 enf.	0,0310%	0,23	1,86	0,0372%	0,28	2,23
6 enf.	0,0310%	0,23	1,86	0,0372%	0,28	2,23
7 enf.	0,0310%	0,23	1,86	0,0372%	0,28	2,23
8 enf.	0,0206%	0,16	1,24	0,0247%	0,19	1,48
9 enf.	0,0206%	0,16	1,24	0,0247%	0,19	1,48
10 enf.	0,0206%	0,16	1,24	0,0247%	0,19	1,48

Source : ordonnateur

Annexe n° 2. La grille tarifaire (accueil familial)

Nombre d'enfants	ACCUEIL FAMILIAL BESANCON			ACCUEIL FAMILIAL HORS BESANCON		
	Taux d'effort	Tarif Mini	Tarif Maxi	Taux d'effort	Tarif Mini	Tarif Maxi
1 enf.	0,0516%	0,39	3,10	0,0619%	0,47	3,71
2 enf.	0,0413%	0,31	2,48	0,0496%	0,37	2,98
3 enf.	0,0310%	0,23	1,86	0,0372%	0,28	2,23
4 enf.	0,0310%	0,23	1,86	0,0372%	0,28	2,23
5 enf.	0,0310%	0,23	1,86	0,0372%	0,28	2,23
6 enf.	0,0206%	0,16	1,24	0,0247%	0,19	1,48
7 enf.	0,0206%	0,16	1,24	0,0247%	0,19	1,48
8 enf.	0,0206%	0,16	1,24	0,0247%	0,19	1,48
9 enf.	0,0206%	0,16	1,24	0,0247%	0,19	1,48
10 enf.	0,0206%	0,16	1,24	0,0247%	0,19	1,48

Source : ordonnateur

Annexe n° 3. Glossaire (issu de l'Observatoire national de la petite enfance – ONAPE)

Bonus « inclusion handicap » : mis en place par la CNAF pour faciliter l'accueil des enfants en situation de handicap, accessible à tout EAJE bénéficiant de la Psu et accueillant un ou plusieurs enfants en situation de handicap.

Bonus « mixité » : mis en place par la CNAF pour financer davantage les structures adaptant leur projet d'accueil pour accueillir des familles en situation de précarité économique.

Enseignement préélémentaire : concerne les enfants de 3 à 6 ans (les enfants de 2 ans sont admis dans la limite des places disponibles).

EAJE (établissements d'accueil du jeune enfant) : établissements conçus et aménagés pour recevoir dans la journée, collectivement ou chez une assistante maternelle exerçant en crèche familiale, de façon régulière ou occasionnelle, des enfants âgés de moins de 6 ans placés sous la responsabilité de professionnelles de la petite enfance. Il existe plusieurs types d'EAJE :

- *les crèches collectives*, généralement pour des enfants de moins de 4 ans amenés à fréquenter régulièrement la structure ;
- *les crèches parentales*, gérées par des parents, dans le cadre d'une association ;
- les haltes garderies*, mode d'accueil occasionnel et de courte durée ;
- *les crèches familiales*, ou « services d'accueil familial », employant des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile un à quatre enfants, de moins de 4 ans ;
- *les établissements « multi-accueil »*, combinant l'accueil régulier et occasionnel – crèche et halte-garderie – ou l'accueil collectif et familial ;
- *les micro-crèches*, qui n'accueillent que 10 enfants maximum ;
- *les crèches de personnel*, accueillant les enfants du personnel d'une ou de plusieurs entreprises ou établissements publics (administrations, hôpitaux...) ;
- *les jardins d'enfants*, structures d'éveil réservées aux enfants âgés de 2 à 6 ans ;
- *les jardins d'éveil, destinés aux enfants âgés de 2 ans ou plus.*

Fonds « publics et territoires » : enveloppe financière à la disposition de chaque CAF lui permettant de soutenir des porteurs de projets.

MAM (maisons d'assistantes maternelles) : lieu permettant aux assistantes maternelles d'exercer leur activité professionnelle ailleurs qu'à leur domicile.

PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant) : prestation unique et globale qui a remplacé progressivement l'ensemble des aides liées à la naissance et à l'accueil des enfants âgés de moins de 6 ans et qui comprend plusieurs composantes :

- un socle de base (avec une prime de naissance ou d'adoption et une allocation de base versée sous conditions de ressources, de la naissance de l'enfant jusqu'à ses 3 ans) ;

- plusieurs compléments octroyés en fonction du choix du mode de garde par la famille et l'âge de l'enfant (plus ou moins de 3 ans) :
 - le complément de mode de garde (CMG) (assistante maternelle, garde à domicile ou structure) pour les parents d'enfant(s) de 0 à 6 ans qui exercent une activité professionnelle, en les aidant à financer un mode de garde ;
 - le complément de libre choix d'activité (CLCA) pour les parents d'enfants de moins de 3 ans qui travaillent à temps partiel, ou qui ne travaillent pas (sous réserve d'activité antérieure) et qui élèvent leur(s) enfant(s) jusqu'aux 3 ans du dernier enfant (6 ans s'il s'agit de triplés ou plus). Depuis le 1^{er} janvier 2015, il est remplacé progressivement par la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) ;
 - le complément optionnel de libre choix d'activité (COLCA), uniquement versé à taux plein et réservé aux parents d'au moins trois enfants, dont au moins un est âgé de moins de 3 ans.

Particuliers employeurs sur le champ de l'emploi direct : particuliers qui emploient des salariées à domicile pour la garde d'enfants ou des assistantes maternelles qu'ils rémunèrent directement.

PSU : aide au fonctionnement, versée directement au gestionnaire du mode d'accueil par la Caf et/ou la Msa. Le montant de la participation familiale est défini par un taux d'effort, proportionnel aux ressources du foyer et modulé en fonction du nombre d'enfants à charge. Selon les modalités de financement de la Cnaf, le montant de la PSU perçue additionnée aux participations des familles ne peut excéder 66 % du prix de revient d'une place.

RAM (relais assistantes maternelles devenus Rpe en 2021) : lieux d'information, de rencontre et d'échange pour :

- les parents qui peuvent y recevoir des conseils et des informations sur les modes d'accueil, les obligations et démarches à faire en tant que parents employeurs ;
- les professionnelles (assistantes maternelles et salariées à domicile) qui peuvent recevoir un soutien et un accompagnement dans leur métier (informations sur les conditions d'accès et d'exercice du métier, sur les aides et les formations disponibles, échanges sur les pratiques professionnelles quotidiennes).



Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté

28-30 Rue Pasteur – CS 71199 – 21 011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

Site Internet : <https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>