

Chambre régionale
des comptes

Bourgogne-Franche-Comté



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DEPARTEMENT DU DOUBS

Exercices 2018 et suivants

Enquête accueil du jeune enfant

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
INTRODUCTION.....	7
1 LA PRÉSENTATION DE L'ETAT DE L'OFFRE DANS LE DEPARTEMENT DU DOUBS	9
1.1 Une offre d'accueil en recomposition mais en recul.....	9
1.2 Un maintien à ce stade du taux de couverture.....	10
2 LA STRATÉGIE DE LA PETITE ENFANCE AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL	11
2.1 Une stratégie multi-partenaire : le schéma départemental de services aux familles	11
2.1.1 Une contribution limitée du département à la mise en œuvre du SDSF 2016-2019	12
2.1.1.1 Un diagnostic territorial relativement complet.....	12
2.1.1.2 Les orientations et le plan d'action.....	12
2.1.1.3 Un suivi et une mise en œuvre du schéma limités.....	13
2.1.2 Le recentrage du rôle du département dans le cadre du SDSF 2020- 2023	14
2.1.2.1 Un périmètre du diagnostic territorial globalement reconduit.....	14
2.1.2.2 Une limitation des missions attribuées au département par le schéma.....	15
2.1.2.3 Un suivi plus régulier malgré l'absence de bilan formalisé.....	17
2.2 L'absence d'une stratégie spécifique à l'accueil du jeune enfant et propre au département	18
3 LA RÉGULATION DE L'OFFRE D'ACCUEIL PAR LE DÉPARTEMENT.....	19
3.1 La régulation, le suivi et le contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant EAJE	20
3.1.1 Une organisation lisible et une procédure conforme à la réglementation.....	20
3.1.2 Le renforcement du suivi et du contrôle des EAJE.....	22
3.1.2.1 Un suivi et un contrôle sur pièces satisfaisants	22
3.1.2.2 Un contrôle sur place à mieux retracer.....	23
3.1.2.3 Un traitement satisfaisant des signalements	23
3.2 L'agrément, le suivi et le contrôle des assistants maternels.....	24
3.2.1 La procédure d'agrément initial des assistants maternels	25
3.2.1.1 Une procédure d'agrément conforme à la réglementation.....	25
3.2.1.2 L'agrément des assistants maternels exerçant en dehors de leur domicile.....	26
3.2.1.3 Les procédures de modification ou renouvellement d'agrément.....	27
3.2.2 Le suivi et le contrôle	27
3.2.2.1 Un suivi limité des assistants maternels, en voie de renforcement.....	27

3.2.2.2 Un rôle de la commission consultative paritaire départementale limité aux décisions relatives aux agréments	28
3.3 Un règlement départemental d'aide sociale à actualiser	30
4 LES MOYENS CONSACRÉS PAR LE DÉPARTEMENT À LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT.....	30
4.1 L'organisation de la PMI et les moyens humains consacrés à l'accueil du jeune enfant	32
4.2 Les leviers financiers.....	34
4.2.1 Les subventions aux relais petite enfance	34
4.2.2 La formation des assistants maternels.....	34
4.2.3 L'externalisation des agréments des assistants maternels.....	36
4.2.4 Le financement de projets d'EAJE portés par les collectivités.....	37
4.3 D'autres leviers d'action plus limités.....	38
4.3.1 La promotion du métier d'assistant maternel.....	38
4.3.2 Le soutien aux LAEP	38
4.3.3 L'expérimentation « Solution assistants maternels relais ».	38
ANNEXES.....	39
Annexe n° 1. Comparaison des effectifs de PMI	40
Annexe n° 2. Cartographie des secteurs PMI du département du Doubs	41
Annexe n° 3. Glossaire.....	42

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté a contrôlé le département du Doubs sur les exercices 2018 et suivants, dans le cadre d'une enquête nationale commune aux juridictions financières sur la politique d'accueil du jeune enfant.

L'offre d'accueil du jeune enfant en recul

Alors que la population du Doubs est en croissance depuis 1968, les enfants de moins de trois ans et le nombre de naissances dans le département ont diminué sur la période (respectivement - 4 % et - 10 %), ce qui contribue à réduire les besoins de garde. Pour autant, l'offre d'accueil des enfants de moins de trois ans en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) et chez les assistants maternels a davantage diminué (- 10 % depuis 2018). En effet, l'accueil individuel, prépondérant dans le département (74 % de l'offre en 2022), a reculé sur la période de 18 % alors que l'offre d'accueil collectif augmentait (+ 20 % depuis 2018), notamment sous l'influence du secteur privé lucratif (80 % des places créées en 2022).

Si plus de quatre-vingt projets d'EAJE sont accompagnés par les services du département pour une ouverture prévue d'ici 2025, il n'est pas garanti qu'ils permettent de compenser les cessations d'activités des assistants maternels, ce qui pourrait conduire à terme, malgré le recul du nombre d'enfants de moins de trois ans, à une diminution du taux de couverture (66,5 % en 2021).

Une stratégie multi-partenariale

Le schéma départemental de services aux familles (SDSF) constitue le principal document stratégique de pilotage de la politique en faveur de l'accueil du jeune enfant à l'échelon du département. Le département du Doubs n'a pas établi ou adopté par délibération d'autre stratégie formalisée spécifiquement ciblée sur la politique d'accueil du jeune enfant.

Compte tenu des difficultés exprimées par le département pour s'engager pleinement dans la démarche multi-partenariale du SDSF en début de période contrôlée, les missions directement pilotées par le département du Doubs au titre du SDSF 2020-2023 ont été recentrées en matière d'accueil du jeune enfant. Sur des actions parfois en lien avec son champ de compétences, cette situation a conduit à transférer la responsabilité du pilotage à d'autres acteurs. La chambre a également constaté que le département n'a pas évalué les actions dont il était pilote, ce qui constitue un enjeu important pour la mise en œuvre de la troisième version du schéma adoptée au cours de son contrôle.

Une organisation stabilisée avec davantage de moyens

Dans le Doubs, la procédure d'agrément des EAJE est entièrement centralisée au niveau du service départemental de la PMI alors que la procédure d'agrément des assistants maternels est assurée par les services territoriaux de la PMI, le service départemental exerçant un rôle de soutien technique, juridique et administratif des dossiers présentant un risque de contentieux. Les moyens humains mis en œuvre ont été renforcés après contractualisation avec l'Etat au titre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfant.

En ce qui concerne la période antérieure à 2021, les statistiques relatives au contrôle des EAJE ont été produites de manière *ad hoc* par le département en l'absence d'un archivage centralisé. L'acquisition d'un nouvel outil informatique permettant le suivi de l'agrément des EAJE et des assistants maternels est en cours. Son déploiement devrait avoir lieu en juin 2024. S'agissant de l'organisation en vigueur, les procédures relatives à l'agrément des assistants maternels, l'autorisation d'activité des EAJE de droit privé et d'avis concernant les EAJE de droit public ainsi que leur application sont conformes à la réglementation.

Les modalités d'organisation retenues permettent de proposer un accompagnement technique et juridique aux porteurs d'un projet de création d'EAJE et favorisent sa conformité aux exigences réglementaires. L'agrément, le suivi et le contrôle des assistants maternels s'appuient sur les trois pôles territoriaux de la PMI ainsi que sur un prestataire chargé des formations obligatoires des assistants maternels et, depuis juin 2021, de la totalité de l'évaluation des demandes d'agrément (hors déménagement), ce qui devrait permettre de renforcer les actions de suivi.

Par ailleurs, la chambre estime que les modalités de traitement des signalements sont satisfaisantes et constate que les cas de refus ou de retraits d'agrément ou d'autorisation d'activité sont marginaux. Elle invite le département du Doubs à renseigner un fichier unique des décisions de retrait d'agrément et à consulter chaque année la commission consultative paritaire départementale sur le programme de formation des assistants maternels ainsi que sur le bilan de fonctionnement de l'agrément.

Au-delà des ressources humaines mobilisées et des coûts des externalisations (formation et évaluation de l'agrément des assistants maternels), des subventions sont versées aux relais petite enfance et à des projets d'EAJE portés par d'autres collectivités territoriales. La chambre invite le département à communiquer davantage sur le dispositif de remboursement des frais de garde occasionnés pendant la formation obligatoire des assistants maternels.

INTRODUCTION

Présentation du département du Doubs

Le département du Doubs, frontalier avec la Suisse et limitrophe du territoire de Belfort, de la Haute-Saône et du Jura, couvre une superficie de 5 232 km² et compte 545 209 habitants au 1^{er} janvier 2023¹. Il est composé de quinze établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Le taux de chômage au deuxième trimestre 2023, de 6,5 %, est inférieur à la moyenne nationale (6,9 % en France métropolitaine) et proche de la moyenne régionale (6,3 % en Bourgogne-Franche-Comté).

Le Doubs est marqué par des disparités économiques entre des bassins d'emploi (notamment de Besançon, de Montbéliard et de Pontarlier) et une zone frontalière à la Suisse (où le revenu fiscal de référence moyen est significativement plus élevé par rapport au reste du département) particulièrement dynamiques, face à des espaces ruraux qui le sont moins. Le département est un des plus industrialisés de France avec l'implantation historique d'une usine Stellantis (Peugeot) à Sochaux et des usines dans le secteur des microtechniques.

Alors que la population du Doubs est en croissance depuis 1968, le nombre d'enfants de moins de trois ans a diminué sur la période contrôlée. En effet, il est de 17 915 en 2021 contre 18 649 en 2018 (- 734 enfants, soit - 4 %). Cette évolution est cohérente avec la trajectoire des exercices précédents (- 2 000 enfants entre 2013 et 2019, soit - 10 %). Elle est notamment liée à un recul des naissances. Ainsi, le nombre de naissances dans le département était de 5 394 en 2022, contre 5 992 en 2018 (- 10 %), soit une diminution deux fois plus marquée que les données nationales².

En outre, la population du Doubs comptait 83 256 familles avec enfants en 2020, ce qui est relativement similaire aux données constatées lors des recensements de 2009 et 2014. En revanche, la part des familles monoparentales s'est accrue : elles représentent désormais 15 % des familles avec enfant (contre 13,0 % en 2009 et 13,9 % en 2014).

La procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du département du Doubs pour les exercices 2018 et suivants. Ce contrôle s'intègre dans des travaux communs à la Cour des Comptes et aux chambres régionales des comptes, relatifs à la politique d'accueil du jeune enfant.

L'ordonnateur en fonctions depuis avril 2015, Madame Christine Bouquin, a été informée, par lettre d'ouverture de contrôle notifiée le 28 août 2023, réceptionnée le 30 août 2023, de l'engagement de la procédure de contrôle des comptes et de la gestion en application des dispositions des articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières.

¹ Source : Décidata - Données INSEE 2020, Recensement de la Population, populations municipales.

² Sur la même période, les naissances ont diminué de 4,7 % au niveau national (données Insee).

Lors de sa séance du 21 décembre 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à Madame Christine Bouquin, ordonnateur en fonctions. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 20 février 2024 a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Les axes de contrôle

Le contrôle des comptes et de la gestion du département du Doubs a été conduit selon trois axes :

- La stratégie d'accueil du jeune enfant ;
- La régulation de l'offre ;
- L'évaluation du soutien du département à l'accueil du jeune enfant.

1 LA PRÉSENTATION DE L'ÉTAT DE L'OFFRE DANS LE DÉPARTEMENT DU DOUBS

1.1 Une offre d'accueil en recomposition mais en recul

L'offre globale d'accueil d'enfants de moins de trois ans chez les assistants maternels et en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) était de 13 128 places en 2022, soit un recul d'environ 1 500 places depuis 2018. Elle est composée à 74 % de places d'accueil chez les assistants maternels (9 722) et à 26 % de places d'accueil collectif (3 406).

L'accueil individuel est prépondérant dans le département mais le nombre de places disponibles chez les assistants maternels a reculé de 18 % entre 2018 et 2022. Il est estimé qu'un assistant maternel sur deux partira à la retraite d'ici 2030³. Si la plupart des assistants maternels travaillent à leur domicile, certains exercent également dans les trente-neuf maisons d'assistantes maternelles (MAM)⁴ et dans quelques crèches familiales.

A l'inverse, l'offre d'accueil collectif a augmenté sur la période récente (+ 20 % depuis 2018). Au début des années 2010, le département comptait soixante-dix EAJE contre cent soixante-dix-huit en 2022. Cette dynamique devrait perdurer au moins jusque 2025. En effet, les services du département accompagnent plus de quatre-vingt projets dont l'ouverture est prévue d'ici à 2025.

Tableau n° 1 : Evolution des places d'accueil individuel et collectif EAJE dans le Doubs

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2018
Nombre de places agréées des assistants maternels sur le territoire pour accueil de - 3 ans	11 801	10 953	10 053	9 887	9 722	- 18 %
Places d'accueil collectif	2 839	2 955	3 026	3 191	3 406	20 %
<i>Dont secteur Besançon</i>	50 %	N.C.	50 %	51 %	52 %	
<i>Dont secteur Montbéliard</i>	25 %	N.C.	23 %	23 %	21 %	
<i>Dont secteur Pontarlier</i>	25 %	N.C.	27 %	26 %	27 %	
Total	14 640	13 908	13 079	13 078	13 128	- 10 %
Nombre d'EAJE	136	145	152	163	178	

Source : CRC, à partir de données du département

³ En 2018, sur les 5 160 assistants maternels dans le Doubs, 27,4 % avaient plus de 55 ans.

⁴ Chaque MAM compte entre deux et quatre assistants maternels.

Les EAJE sont gérés à 55 % par des gestionnaires publics ou privés par voie de délégation de service public (collectivités territoriales, associations, établissements publics et centres communaux d'action sociale) et 45 % par des gestionnaires privés à but lucratif.

Le secteur privé lucratif représente actuellement de l'ordre de 30 % des places d'accueil collectif et 80 % de celles créées en 2022.

En 2021, le département comptait trente-trois EAJE labellisés « crèche à vocation d'insertion professionnelle » (AVIP)⁵. Ce dispositif partenarial entre la CAF, le conseil départemental et Pôle emploi, ou la mission locale, permet aux parents en recherche d'emploi de bénéficier d'un accompagnement professionnel complet.

L'offre d'accueil du département comporte également un volet pré-scolarisation des deux-trois ans. Si le taux de scolarisation des enfants de deux ans a augmenté dans le Doubs (4,1 % à la rentrée 2020 et 4,9 % en 2022), il est relativement faible par rapport aux autres départements (9,9 % en France en 2022)⁶. Par ailleurs, en 2020, environ 1 150 enfants sont gardés par leurs parents (environ 8 % des moins de trois ans du département).

Le maillage du territoire est complété par vingt-six relais petite enfance⁷ (RPE, anciennement relais assistantes maternelles, RAM), lieux de référence pour l'information des familles et des professionnels sur les modes d'accueil. Parmi les quinze EPCI du département, les communautés d'agglomération de Montbéliard et de Besançon comptent respectivement sept et six RPE, huit EPCI comptent au moins un RPE et cinq EPCI au sud du département⁸ ont un RPE itinérant commun.

1.2 Un maintien à ce stade du taux de couverture

Le taux de couverture représente la capacité théorique d'accueil des enfants de moins de trois ans par les modes d'accueil « formels » pour cent enfants de moins de trois ans d'un territoire. Il totalise les places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE), les places chez les assistants maternels ainsi qu'une estimation des gardes au domicile des parents et des enfants de moins de trois ans scolarisés⁹. Le taux de couverture du département était de 66,5 % en 2021, chiffre le plus récent disponible au cours du contrôle de la chambre, ce qui est supérieur au taux de couverture national et légèrement inférieur au chiffre régional.

⁵ En 2021, le nombre de crèches AVIP sur le territoire national était de 262.

⁶ La scolarisation des enfants de moins de trois ans peut constituer un mode d'accueil à la condition d'être adaptée au développement et aux rythmes de l'enfant.

⁷ Leur rôle a été renforcé par la loi d'accélération et de simplification de l'action publique en décembre 2020 et leurs missions précisées par le décret du 25 août 2021 relatif aux relais petite enfance et à l'information des familles sur les disponibilités d'accueil en établissement d'accueil du jeune enfant.

⁸ Communauté de communes (CC) du Grand Pontarlier, CC de Montbenoit, CC Altitude 800, CC du plateau de Frasne et Val Drugeon, CC des Lacs et Montagnes du Haut Doubs.

⁹ Selon la DREES, le taux de couverture est de 86,04 % pour la même année. Néanmoins, contrairement au taux de l'Observatoire national de la petite enfance (ONAPE), il ne comprend notamment pas les gardes à domicile et ne retranche pas du nombre total de places disponibles une estimation des places occupées par des enfants de 3 ans ou plus. Le taux de l'ONAPE est donc le plus pertinent à retenir pour le présent contrôle. Selon une méthode similaire de calcul, le taux de couverture estimé en 2022 serait de 74 %.

Tableau n° 2 : L'évolution du taux de couverture

	2018	2019	2020	2021
Département du Doubs	65,1	65,6	63,2	66,5
Région Bourgogne-Franche-Comté	65,9	67,4	66,6	67,7
France entière	59,3	59,8	58,8	59,4

Source : CRC, à partir des données de la CAF.

Commentaire : Le taux de couverture régional n'étant pas disponible dans les données CAF sur les exercices 2018 et 2019, il s'agit d'une moyenne des taux de couverture départementaux, méthode avec laquelle les chiffres obtenus en 2020 et 2021 (65,8 et 67,0) auraient été légèrement inférieurs au taux de couverture régional.

En décembre 2022, il était estimé, dans le cadre d'un travail conduit en lien avec le schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public (SDAASP), que la situation s'était dégradée au niveau départemental depuis 2018, compte tenu de la baisse du nombre de places malgré la diminution du nombre des enfants de moins de trois ans. D'après ce document, l'évolution du taux de couverture est hétérogène sur le territoire départemental. En particulier, les petits pôles de proximité ont enregistré une hausse du taux de couverture en raison de la création de micro-crèches, alors que le taux de couverture des pôles urbains de Besançon, Montbéliard et Pontarlier a diminué sur la même période.

La CAF a indiqué que l'augmentation du taux entre 2020 et 2021 résulte d'une diminution plus marquée des enfants de moins de trois ans que celle, sur la même période, des places d'accueil. En effet, d'après les données communiquées par le département, le nombre de places en accueil formel est resté stable entre 2020 et 2021.

Néanmoins, la chambre observe que, d'après les données communiquées par le département et la CAF sur la période 2018 à 2021, le nombre de places en accueil formel individuel ou en EAJE (- 1 562) a deux fois plus reculé que le nombre d'enfants de moins de trois ans (- 734), ce qui pourrait conduire à terme à une diminution du taux de couverture.

2 LA STRATÉGIE DE LA PETITE ENFANCE AU NIVEAU DÉPARTEMENTAL

2.1 Une stratégie multi-partenariale : le schéma départemental de services aux familles

Les schémas départementaux des services aux familles (SDSF) sont précisés aux articles L. 214-5 et D. 214-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Ils définissent le pilotage des services aux familles à l'échelle départementale et couvrent notamment l'accueil du jeune enfant et les services de soutien à la parentalité. Ils peuvent également être étendus aux structures en faveur de la jeunesse et à l'animation de la vie sociale. Aux termes de ces dispositions, le SDSF doit comporter un diagnostic de l'offre et des besoins d'accueil, un plan d'actions départemental et une synthèse d'indicateurs communs à tous les départements.

La généralisation de schémas départementaux des services aux familles a été engagée en 2015¹⁰. Le Doubs bénéficiait préalablement d'un comité départemental d'accueil du jeune enfant (CDAJE) dont les orientations avaient été transcrites dans un schéma départemental de l'accueil des jeunes enfants pour la période 2014-2017.

Le Doubs a adopté deux SDSF durant la période sous contrôle : le premier le 16 décembre 2016 pour la période 2016-2019 puis, le deuxième, pour la période 2020-2023 le 20 décembre 2019.

Les signataires du SDSF 2016-2019 sont l'Etat, le Conseil Départemental, l'Inspection d'Académie, la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) et la Caisse de Mutualité Sociale Agricole. Le SDSF 2020-2023 a été signé par ces mêmes acteurs, ainsi que la Caisse primaire d'assurance maladie, Pôle emploi et l'Agence Régionale de Santé.

2.1.1 Une contribution limitée du département à la mise en œuvre du SDSF 2016-2019

2.1.1.1 Un diagnostic territorial relativement complet

Le diagnostic territorial du SDSF 2016-2019 a été établi sur la base de données CAF et INSEE à l'échelle du département. Il comporte un état de la situation des familles et des enfants (évolution du nombre de familles, de naissances et d'enfants, analyse des revenus des allocataires, situation des familles monoparentales, taux d'activité des mères) ainsi qu'un état détaillé et territorialisé de l'offre d'accueil à l'échelle des EPCI (nombre et type d'EAJE, scolarisation à deux ans, nombre de RAM et de MAM).

Il intègre également une présentation des autres actions portées par les acteurs en charge de la petite enfance. Il précise notamment les actions portées dans le cadre du schéma départemental d'organisation sociale et médicosociale (SDOSMS) 2013-2017 dans les domaines de la parentalité, son rôle en matière d'agrément des EAJE et des assistants maternels, et les projets financés dont les EAJE et les RAM.

La chambre estime que ce diagnostic permet d'apprécier de manière précise les caractéristiques du territoire ainsi que l'offre et les actions menées en matière de petite enfance.

2.1.1.2 Les orientations et le plan d'action

Trois orientations prioritaires avaient été retenues dans le cadre du SDSF 2016-2019, dont la première était spécifique à la petite enfance :

- développer une couverture territoriale cohérente en matière de petite enfance ;
- développer l'offre de service parentalité et améliorer la complémentarité des dispositifs petite enfance et soutien à la parentalité ;
- améliorer la communication auprès des famille et des partenaires.

¹⁰ Circulaire n° DGCS/SD2C/2015/8 du 22 janvier 2015.

Ces orientations étaient déclinées en douze fiches-actions, dont cinq au titre du développement d'une offre territoriale en matière de petite enfance (orientation 1) avec un copilotage associant notamment le conseil départemental et la CAF. En effet, un à deux pilotes sont définis par action, qui sont chargés d'animer sa mise en œuvre, en lien avec les partenaires mobilisés.

Tableau n° 3 : Déclinaison de l'orientation « Petite enfance » du SDSF 2016-2019

<i>Développer une couverture territoriale cohérente en matière de petite enfance</i>		Pilote	Coût estimatif
<i>Fiche action 1</i>	Poursuivre le développement équilibré de l'offre d'accueil petite enfance sur l'ensemble du territoire	Conseil départemental /CAF	Non renseigné
<i>Fiche action 2</i>	Valoriser le métier d'assistant(e) maternel(le)	Conseil départemental /CAF	Non renseigné
<i>Fiche action 3</i>	Former et professionnaliser les personnels de la petite enfance	Conseil départemental	Non renseigné
<i>Fiche action 4</i>	Faciliter l'accès des modes d'accueils aux enfants porteurs de handicap	Conseil départemental /CAF	Non renseigné
<i>Fiche action 5</i>	Favoriser la scolarisation des enfants de moins de 3 ans	Education nationale/ Conseil départemental	Non renseigné

Source : SDSF 2016-2019

La chambre estime que ces fiches-actions étaient relativement bien structurées, en précisant les pilotes, les objectifs, les modalités de mise en œuvre, les actions déjà réalisées ou encore les critères d'évaluation de l'action. En revanche, le coût estimatif n'a, dans la plupart des cas, pas été quantifié.

2.1.1.3 Un suivi et une mise en œuvre du schéma limités

La gouvernance du SDSF est portée par :

- le comité départemental de services aux familles : cette instance stratégique est en charge de la définition des priorités et des déclinaisons locales ainsi que de la communication auprès des partenaires et des familles. La périodicité de ses réunions est annuelle ;
- le comité technique en charge de la maîtrise d'œuvre et du suivi du schéma ;

- le groupe observatoire : ce comité d'expert est notamment en charge de la démarche d'amélioration continue des dispositifs et des actions d'information à destination des familles et des professionnels.

Il était prévu que le comité technique et le groupe observatoire se réunissent au minimum chaque trimestre. Des comités de financeurs ont également été mis en place par le schéma pour statuer sur les projets présentés dans le cadre du fond parentalité de la CAF.

D'après le SDSF, le comité départemental des services aux familles devait procéder à une évaluation annuelle des actions engagées. Aucun bilan final des actions ou document de suivi des indicateurs sur l'ensemble de la période n'a pu être transmis à la chambre par le conseil départemental. En particulier, le SDSF 2020-2023 ne comprend pas de partie consacrée au bilan du schéma qui l'a précédé.

Un bilan intermédiaire a néanmoins été communiqué pour la période 2016-2018, ainsi que le compte rendu de la réunion du 1^{er} mars 2019 du comité de pilotage, dans lequel ce document a été présenté. D'après ces documents, il est difficile de mesurer l'impact du SDSF sur le nombre d'ouvertures de places en crèches mais le schéma a contribué à initier des collaborations entre les parties prenantes.

Le département du Doubs a également fait part de ses difficultés à trouver sa place dans ce schéma et à s'engager pleinement dans la démarche, compte tenu d'équipes non stabilisées et d'autres missions prioritaires à mener (notamment relatives à la protection de l'enfance). Ces interrogations ont conduit la CAF à proposer un engagement à la carte dans le schéma, en fonction des préoccupations susceptibles d'être mises en commun.

Ce constat ressort également du degré de mise en œuvre limitée des actions en lien avec l'accueil du jeune enfant, d'après les éléments produits à la chambre par le département sur les actions dont il était pilote ou co-pilote. A titre d'exemples, certaines actions n'ont pu être mises en œuvre par manque de moyens (notamment par absence de médecin) ou encore de consensus entre les acteurs (livrets produits à destination des professionnels de la petite enfance et de valorisation du métier d'assistant maternel). Certaines actions ont néanmoins été reconduites dans le SDSF 2020-2023, tel que le développement des crèches AVIP.

2.1.2 Le recentrage du rôle du département dans le cadre du SDSF 2020-2023

2.1.2.1 Un périmètre du diagnostic territorial globalement reconduit

Le périmètre du diagnostic réalisé pour le SDSF 2016-2019 a globalement été reconduit. Après une présentation des caractéristiques du département, chaque orientation stratégique comprend des éléments complémentaires de diagnostic.

La démarche du groupe technique a été d'identifier les thématiques communes et prioritaires à étoffer et prolonger, et de s'appuyer sur les diagnostics réalisés pour les conventions territoriales globales (CTG) avec les EPCI. En particulier, des précisions concernant le taux de couverture à l'échelle des intercommunalités permettent de distinguer les territoires les mieux dotés avec des taux de couverture supérieurs à la moyenne du département de plus de treize points, et des EPCI dont le taux de couverture est inférieur à la moyenne départementale.

Pour autant, la chambre constate qu'aucun ciblage des territoires prioritaires n'a ensuite été retenu par le plan d'action. Elle remarque également que la donnée relative au taux d'activité des mères n'est plus fournie. Or, cette donnée est l'un des principaux facteurs sur le besoin en matière de garde d'enfant.

2.1.2.2 Une limitation des missions attribuées au département par le schéma

Le SDSF 2020-2023 du Doubs, désormais fusionné avec le schéma directeur de l'animation de la vie sociale (SDAVS)¹¹, comporte quatre orientations stratégiques, dont la première est dédiée à l'accueil du jeune enfant :

- développer l'offre d'accueil du jeune enfant en luttant contre les inégalités sociales et territoriales ;
- impulser une dynamique départementale sur la thématique de l'enfance à la jeunesse ;
- valoriser le rôle des parents et contribuer à prévenir les difficultés rencontrées avec ou par leurs enfants ;
- contribuer à l'accompagnement des habitants sur les territoires et au développement de l'animation de la vie sociale.

Chacune des actions est déclinée en axes et fiches actions, précisant notamment le pilote de l'action, le public et les objectifs visés, les financements mobilisables ainsi que les indicateurs d'évaluation assortis d'objectifs. La chambre relève que ces fiches sont très bien structurées et particulièrement opérationnelles.

¹¹ L'ambition était notamment d'ouvrir le SDSF à l'ensemble des champs d'intervention des signataires du SDSF afin de couvrir la notion de famille dans toutes ses composantes.

Tableau n° 4 : Déclinaison de l'orientation stratégique « Petite enfance » du SDSF 2020-2023

Développer l'offre d'accueil du jeune enfant en luttant contre les inégalités sociales et territoriales		Pilote	Coût estimatif
<i>Axe 1 : Développer l'offre et l'accès aux modes d'accueil petite enfance</i>			
<i>Fiche action 1.1</i>	Définir les priorités, établir un suivi et accompagner les implantations des modes d'accueil en fonction des besoins	CAF	Non renseigné
<i>Fiche action 1.2</i>	Valoriser le métier d'assistant(e) maternel(le) et accompagner les professionnel(les) dans la formation continue	CAF	Non renseigné
<i>Fiche action 1.3</i>	Développer les procédures d'accueil sur la base de critères de vulnérabilité sur le repérage et sollicitation PMI	Conseil départemental	Temps de travail agents
<i>Axe 2 : Faciliter l'inclusion des enfants en situation de handicap dans les EAJE ou modes de garde individuel</i>			
<i>Fiche action 1.4</i>	Créer un pôle départemental d'appui et de ressource handicap	CAF	103 000 €
<i>Fiche action 1.5</i>	Mettre en adéquation l'offre d'accueil des assistant(e)s maternel(le)s pouvant accueillir des enfants en situation de handicap	Conseil départemental	Temps de travail agents
<i>Axe 3 : Développer l'offre et l'accès aux modes d'accueil petite enfance dans le cadre de besoins spécifiques, accueil d'urgence, insertion et horaires atypiques</i>			
<i>Fiche action 1.6</i>	Étendre la labellisation des crèches AVIP et le partenariat avec le Fonds d'Action Sociale du Travail Temporaire	CAF	10 000 €

Source : SDSF 2020-2023

La première des actions pilotées par le département visait à développer les procédures d'accueil sur la base de critères de vulnérabilité, sur repérage de la PMI. Il s'agissait, d'une part, de maintenir ou développer le protocole entre le département et la ville de Besançon pour l'accueil d'enfants en situation de vulnérabilité dans les EAJE municipaux sur demande de la PMI¹² et, d'autre part, de l'étendre à d'autres communes (notamment Montbéliard et Pontarlier), ce qui a rapidement été initié sur la période, notamment pendant la crise sanitaire.

¹² Sur l'année scolaire 2017/2018, 45 enfants avaient été accueillis par ce moyen sur 64 demandes formulées par les services de PMI.

La seconde action consistait à mettre en adéquation l'offre d'accueil des assistants maternels pouvant accueillir des enfants en situation de handicap, bien que la création d'un pôle départemental d'appui et de ressource handicap ait été confiée à la CAF. L'objectif était de recenser les professionnels pouvant accueillir des enfants en situation de handicap et inciter les assistants maternels à mettre à jour leurs caractéristiques d'accueil sur monenfant.fr¹³. La chambre n'a pas été en mesure d'apprécier la mise en œuvre de cette action.

Par ailleurs, la PMI du département intervient toujours à titre partenarial sur des actions comme celle relative aux crèches AVIP, en lien avec la CAF et Pôle emploi, ou sur le dispositif des classes passerelles d'Ornans et Arc-et-Senans. Ces classes passerelles (respectivement ouvertes en 2018 et 2019) permettent d'accueillir une dizaine d'enfants de deux à trois ans. Elles ont pour objectif de « rendre l'école plus accessible aux familles qui en sont éloignées et d'offrir aux enfants un espace de socialisation et d'éveil ». Des ateliers d'aides à la parentalité concernant les parents d'enfants scolarisés en toute petite section et petite section issus de neuf écoles du quartier de Planoise à Besançon (réseau d'éducation prioritaire) sont également proposés afin que les parents nouent une relation de confiance avec les enseignants.

Cependant, la chambre constate qu'en lien avec les difficultés relevées par le département au terme du SDSF 2016-2019 (cf. § 2.1.1.3), le nombre d'actions dont il est pilote ou co-pilote dans le schéma 2020-2023 a été réduit à deux. La CAF est devenue pilote de certaines thématiques auparavant pilotées ou co-pilotées par le département, comme l'appui au développement de l'offre d'accueil ou la valorisation du métier d'assistant maternel, et l'accompagnement des professionnels en formation continue. Le département reste toutefois engagé dans ces actions en finançant les RPE, chargés de la promotion et de la valorisation du métier d'assistant maternel, et en renforçant son organisation interne (cf. infra).

2.1.2.3 Un suivi plus régulier malgré l'absence de bilan formalisé

Les modalités de gouvernance du SDSF s'organisent autour du comité annuel de services aux familles et d'une instance spécifique chargée du pilotage stratégique. Il était également prévu l'installation d'un comité technique et d'un comité des financeurs (compétents pour le financement des dispositifs REAAP et CLAS). Enfin, un comité de coordination spécifique aux enjeux de médiation familiale et des espaces rencontres est instauré.

La chambre observe que le comité de pilotage stratégique s'est réuni deux à trois fois par an ; ses comptes rendus permettent de constater que le suivi du SDSF a été formalisé. La CAF a également élaboré des plaquettes synthétiques annuelles présentant son déploiement progressif avec un rappel des orientations, des modalités de gouvernance et les principales avancées constatées. En revanche, le SDSF 2020-2023 n'a pas fait l'objet d'un bilan formalisé.

Suite à la publication du décret du 14 décembre 2021 relatif à la gouvernance des services aux familles et au métier d'assistant maternel, le comité annuel de services aux familles a été renommé en comité départemental des services aux familles. Sa composition est portée à trente-sept membres ; il comprend, en plus des partenaires historiques, les représentants des collectivités locales (maires et présidents des EPCI), des professionnels de la petite enfance,

¹³ L'enjeu sous-jacent à l'accueil des enfants en situation de handicap est l'activité des parents. Selon une enquête de la DREES parue le 6/11/2020, les mères d'enfant handicapé déclarent 2,5 fois plus souvent que les autres mères être inactives pour s'occuper d'un enfant ou d'une personne dépendante.

des employeurs privés et publics, les représentants des magistrats, le responsable de la formation du conseil régional, l'union départementale des associations familiales, ainsi que des personnes qualifiées dans les domaines de l'accueil du jeune enfant et de la parentalité.

Par ailleurs, le troisième SDSF, sur une période de deux années, a été signé en décembre 2023.

2.2 L'absence d'une stratégie spécifique à l'accueil du jeune enfant et propre au département

En 2016, le conseil départemental du Doubs s'est doté d'un projet de territoire pour la période 2016-2021 (projet C@p 25). Dans ce cadre, la protection maternelle et infantile comprenait des orientations relatives à l'accueil de la petite enfance. Le département n'a pas adopté de nouvelle version de son projet de territoire sur la période sous revue.

Les principales mesures du projet C@p 25 relatives à l'accueil du jeune enfant (2016-2021)

- Les modes d'accueil individuel et collectifs
 - Actualiser la procédure EAJE, micro-crèche et MAM ;
 - Améliorer la communication avec les partenaires lors de la création d'EAJE, notamment par la création d'un référentiel à destination des porteurs de projet ;
 - Accompagner et former les professionnel(le)s travaillant dans les huit MAM du département ;
 - Mettre en place un groupe de travail autour de l'accueil à l'école des enfants de deux ans en ZEP ;
 - Mobiliser les partenaires autour de l'élaboration des projets d'établissement pour le EAJE.
- Accompagner la parentalité dans les EAJE
 - Travailler pour optimiser le taux d'occupation des EAJE avec information des plages horaires disponibles ;
 - Revoir les conventions ville de Besançon/département (notamment relatives à l'accueil prioritaire en crèche des enfants repérés par la PMI) et les étendre à d'autres territoires ;
- Accompagner la parentalité chez les assistants maternels
 - Repérer les assistants maternels susceptibles de pouvoir accueillir des enfants porteurs de handicap ou maladie chronique ou ceux en capacité de soutenir la parentalité ;
 - Travailler avec les communes ayant des crèches familiales pour mettre en place des accueils spécifiques ;
 - Mieux prendre en compte les situations d'urgence, par exemple en étudiant l'opportunité de mettre en place un « service d'urgence » des assistantes maternelles.

Une note de septembre 2019 effectue un point d'étape, en matière de politique enfance-famille, sur les mesures prises depuis 2016 et dans le cadre du projet C@p 25. Concernant l'accueil du jeune enfant, les éléments mentionnés sont la rédaction d'un guide des bonnes pratiques d'agrément et des suivis des assistants maternels ainsi que l'amélioration de la communication avec les partenaires lors de la création d'un EAJE ou d'une MAM.

En dehors de sa contribution au schéma départemental de services aux familles (cf. 2.1), le département du Doubs n'a pas établi ou adopté par délibération de stratégie formalisée spécifiquement ciblée sur la politique d'accueil du jeune enfant.

Sur la période, l'assemblée délibérante ou la commission permanente ont été consultées, en matière de politique d'accueil du jeune enfant, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire et de l'adoption du budget, lors d'attributions de subventions (par exemple à des relais petite enfance ou d'EPCI porteurs de projets d'EAJE), ainsi que lors de la présentation de documents avec des incidences sur l'organisation des missions et les moyens de la PMI, telles que la convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi et la convention relative à la prévention et la lutte contre la pauvreté.

3 LA RÉGULATION DE L'OFFRE D'ACCUEIL PAR LE DÉPARTEMENT

Les départements sont chargés de délivrer les agréments des assistants maternels¹⁴ et les autorisations d'activité des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE)¹⁵ gérés par des personnes physiques ou morales de droit privé. En ce qui concerne les établissements et les services publics, ces décisions sont prises par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil départemental. Le rôle du département en matière de régulation se limite aux aspects réglementaires et il ne lui appartient pas de réguler l'implantation de l'offre sur le territoire.

Dans le Doubs, la procédure d'agrément des EAJE est entièrement centralisée au niveau du service départemental de la PMI (SDPMI) alors que la procédure d'agrément des assistants maternels est assurée par les services territoriaux de la PMI, le service départemental exerçant un rôle de soutien technique, juridique et administratif, et des dossiers présentant un risque de contentieux.

Les moyens associés ont été renforcés suite à l'intégration du département du Doubs dans la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfant (SNPPE). Ce contrat local tripartite (Etat, ARS, conseil départemental) sur la période 2020-2023 constitue le cadre de la mise en œuvre d'actions concrètes pour renforcer l'accès à la prévention en santé de tous les enfants et notamment la prévention précoce (protection maternelle et infantile).

Le premier engagement du département pris dans le cadre de la SNPPE a été de réorienter le travail du personnel de la PMI vers des missions médicales et de prévention précoce en faveur de la santé maternelle et infantile. En contrepartie, le département a obtenu des moyens financiers lui permettant de recruter six agents venus renforcer les services de PMI, dont deux en qualité de référentes EAJE.

Lors du contrôle, le département a pu fournir des éléments permettant de constater la mise en œuvre effective de l'organisation actuelle. Concernant l'accueil individuel, le département ne dispose pas à ce jour d'outils de suivi assez fins pour permettre de distinguer le

¹⁴ Articles L. 421-1 et suivants et articles R. 421-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles.

¹⁵ Articles L. 2324-1 et suivants du Code de la santé publique.

suivi régulier du suivi pour cause de signalement. En ce qui concerne la période antérieure à 2021, les statistiques relatives au contrôle des EAJE ont été produites de manière ad hoc par le département, en l'absence d'un archivage centralisé.

3.1 La régulation, le suivi et le contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant EAJE

La délivrance d'avis ou d'autorisation relatif à la création, l'extension ou la transformation des EAJE¹⁶ ainsi que sur le suivi et le contrôle de ceux-ci relèvent de la compétence du département¹⁷. Afin de constater la mise en œuvre de ces obligations et d'illustrer son analyse, la chambre a constitué un échantillon de dix-neuf dossiers d'EAJE présentant des caractéristiques diverses en termes de statuts, d'implantation, de taille de la structure, d'ancienneté de fonctionnement.

3.1.1 Une organisation lisible et une procédure conforme à la réglementation

Au sein du service départemental de la PMI, le traitement des demandes de création, d'extension ou de transformation des EAJE est confié à une équipe de quatre agents du service départemental de la PMI. Parmi eux, deux gestionnaires d'agrément ont la charge de vérifier les pièces et d'établir les actes relatifs au fonctionnement des structures, et deux référentes EAJE ont pour missions l'accompagnement des porteurs de projets, les visites d'ouverture et de contrôle ainsi que l'accompagnement des structures et le travail partenarial.

Les référentes EAJE sont des personnels du cadre d'emploi d'éducateur de jeunes enfants, ayant une expérience en matière de direction d'EAJE. La création des postes de référentes dans le cadre de la SNPPE a permis au département de bénéficier d'un financement à part égale avec l'Etat sur plusieurs années.

Un accompagnement partenarial des porteurs de projets est mis en œuvre dès l'émergence d'un projet de création, extension ou transformation d'EAJE par la PMI, la CAF, le RPE ou encore d'élus de la collectivité concernée. En sus d'échanges et de transmissions de documentation, un avis technique d'opportunité concernant les locaux peut également être rendu en amont du dépôt de la demande. Cet avis n'engage pas la décision rendue après examen de la demande formelle.

A la suite de la phase préalable du projet, la demande d'autorisation ou d'avis est transmise à la PMI par le porteur de projet. L'article R. 2324-18 du code de la santé publique (CSP) précise que, pour une création d'établissement, le dossier est limitativement composé des pièces réglementaires : identification du porteur de projet (nom, raison sociale, coordonnées, statuts, adresse, etc.), étude de besoin tenant compte des perspectives de développement des EAJE notamment dans le cadre des orientations prévues par le SDSF, catégorie d'établissement visée, plan des locaux ainsi que projets d'établissement et règlement de fonctionnement.

¹⁶ Article L. 2324-1 du CSP.

¹⁷ Article L. 2324-2 du CSP.

La demande est réputée complète dès réception. Le département dispose d'un délai de trente jours pour réclamer les pièces ou informations manquantes. A compter de la date de complétude du dossier, la décision doit être rendue sous trois mois. L'absence de décision vaut autorisation (article R. 2324-19 du CSP). L'avis du représentant de la commune d'implantation est sollicité et celui-ci dispose d'un délai de trente jours pour le transmettre. A défaut, son avis est réputé avoir été donné.

Au sein du service de la PMI, la gestionnaire d'agrément formalise l'avis ou l'autorisation en lien avec la référente EAJE sur la base des pièces transmises et du compte rendu de visite sur place (article R. 2324-23 du CSP), dont la trame a été formalisée par une grille d'inspection.

Le contrôle de l'organigramme de la structure constitue un élément important du dossier des EAJE ; en effet, bien que le recrutement du personnel ne relève pas de la compétence de la PMI (article L. 2324-2 et R. 2324-25 du CSP), les diplômes et qualifications des postulants comme le taux d'encadrement prévisionnel sont contrôlés par la PMI. Le casier judiciaire du personnel non fonctionnaire est également contrôlé.

Les dossiers examinés ont permis de constater que ces points de contrôle sont systématiquement vérifiés durant le processus décisionnel.

La décision est signée par la présidente du conseil départemental et transmise soit au futur gestionnaire pour un EAJE privé, soit au représentant de la collectivité pour un EAJE public. Le maire de la commune d'implantation est informé de la décision rendue. Avec l'accompagnement précoce des porteurs de projets, les décisions rendues sont majoritairement positives car les projets non viables sont abandonnés avant de dépôt de demande. Durant la période sous contrôle, soixante et un projets ont été abandonnés.

En 2022, vingt projets ont été accompagnés et seize avis techniques d'opportunité rendus. Le département dénombre quatre-vingt projets en cours sur le territoire pour des ouvertures d'ici 2025.

Conformément à la réglementation, lorsque la décision du département est défavorable, le refus est motivé et un délai de recours de deux mois est accordé au porteur de projet, ce qui peut lui permettre d'affiner sa demande ou de finaliser des travaux sans avoir à déposer un nouveau dossier.

Enfin, le département a engagé la rédaction d'un guide à destination des porteurs de projet et des gestionnaires de structures existantes afin de présenter les différentes étapes de création et de vie d'un projet, ainsi que les incidences des évolutions réglementaires récentes.

Tout projet de modification (changement de gestionnaire, de catégorie d'établissement, extension des locaux) doit être porté à la connaissance du président du conseil départemental sans délai (article R. 2324-24 du CSP). La décision doit être rendue dans un délai d'un mois, l'absence de réponse dans ce délai valant autorisation ou avis favorable. La chambre constate que, comme pour l'autorisation ou avis initial de création, le département motive correctement les cas de refus, conformément au cadre réglementaire.

La chambre relève que la procédure du département et son application sont conformes à la réglementation. En sus, le travail d'accompagnement des porteurs d'un projet en vue de la création d'un EAJE favorise la conformité du projet aux exigences de la réglementation. L'équipe EAJE apporte une solution en termes de connaissances techniques et juridiques approfondies face à la forte croissance du secteur.

3.1.2 Le renforcement du suivi et du contrôle des EAJE

3.1.2.1 Un suivi et un contrôle sur pièces satisfaisants

Le service départemental de PMI est chargé de recueillir chaque année les informations relatives aux enfants accueillis ainsi que les caractéristiques de l'accueil des structures auprès des gestionnaires¹⁸.

Au sein du SDPMI du Doubs, le suivi de la transmission et le contrôle des pièces sont organisés au sein de l'équipe dédiée. Lors de chaque contact avec la structure (demande de modification de sa capacité, transmission de l'organigramme, projet de recrutement, etc.), un contrôle du respect de ses obligations de transmission est opéré, et la pratique au sein du service est de ne plus établir aucun acte en cas de non-respect des obligations. Selon les gestionnaires d'agrément, le taux de retour des pièces demandées aux gestionnaires s'est amélioré depuis la mise en place de cette organisation.

De plus, la revue des pièces du dossier est systématique avant toute visite sur place, ce qui permet de repérer les points de vigilance, d'orienter les visites et de lister les pièces complémentaires à réclamer lors de la visite.

Sur ce point, la chambre n'a pu constater la matérialité de ce travail préparatoire que dans deux dossiers d'EAJE de son échantillon. Sans remettre en cause la réalité du travail de suivi et de convergence des informations, la chambre relève que les informations relatives aux EAJE sont éclatées en une multiplicité de supports, ce qui peut nuire à la parfaite connaissance des membres de l'équipe EAJE et à la conservation de l'information dans le temps. Le département a indiqué que l'acquisition d'un nouvel outil informatique permettant le suivi de l'agrément des EAJE et des assistants maternels était en cours, avec un objectif de mise en service en juin 2024.

Concernant les évolutions réglementaires récentes, la chambre a vérifié l'application de deux dispositions, l'une relative au « référent santé et accueil inclusif » (RSAI) et l'autre concernant le recrutement dérogatoire d'agents d'encadrement sans qualification.

Le décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 a introduit l'obligation de faire intervenir un RSAI dans tous les EAJE selon une quotité de temps proportionnelle à la capacité de la structure (disposition codifiée à l'article R. 2324-39 du CSP). Les dossiers d'EAJE consultés ont permis de constater que les EAJE ont transcrit cette obligation dans leur règlement intérieur et que ce point est contrôlé lors des visites faisant systématiquement, le cas échéant, l'objet d'une recommandation de mise en œuvre.

L'arrêté du 29 juillet 2022 a précisé l'encadrement de l'emploi de personnel sans qualifications en EAJE (le précédent arrêté du 26 décembre 2000 en son article 5 ouvrait déjà cette possibilité).

La dérogation est soumise à conditions ; ainsi, elle n'est pas ouverte pour faire face aux cas d'urgence car l'EAJE doit justifier de trois semaines de recherches infructueuses au minimum. De plus, le nouvel arrêté précise les conditions de mise en œuvre d'un parcours d'intégration du personnel pendant les cent vingt premières heures d'exercice professionnel. La

¹⁸ Article R. 2324-25 du CSP.

décision de dérogation doit être rendue dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la demande par le président du conseil départemental, réduit à trois semaines en cas de vacances simultanées de plusieurs postes.

Le département a fourni à la chambre la procédure interne mise en œuvre, celle-ci répondant aux exigences de la réglementation. Selon le fichier de suivi des dérogations accordées, onze l'ont été depuis la mise en œuvre des dispositions de l'arrêté à compter du 1^{er} septembre 2022, et moins de cinq refus ont été formulés entre janvier et août 2023. Les motifs des refus sont l'absence de justification de la situation de pénurie de personnel, une dérogation déjà obtenue par l'établissement, le manque de garantie du profil proposé par l'établissement et l'absence de moyens pour la mise en œuvre du parcours d'intégration. Selon le département, les risques sur la qualité de l'accueil des enfants et l'augmentation de la probabilité d'accidents constituent des freins au déploiement de cette disposition dérogatoire. Il a néanmoins fait part de pressions de la part de gestionnaires d'EAJE pour obtenir une dérogation sans avoir à justifier des conditions définies.

3.1.2.2 Un contrôle sur place à mieux retracer

La périodicité des contrôles des EAJE n'est pas déterminée par la réglementation. Néanmoins, la PMI est chargée de veiller au maintien des conditions d'accueil (article L. 2324-2 du CSP). L'objectif du service de la PMI du Doubs est de réaliser des visites de suivi bisannuelles. Les visites se déroulent selon la même trame d'inspection que les visites initiales. Elles donnent lieu à la rédaction d'un rapport et/ou d'un compte-rendu.

D'un point de vue quantitatif, la chambre constate que le bilan de la première année de fonctionnement de l'équipe EAJE est positif. En 2022, quatre-vingt-huit structures ont été visitées (soit la moitié) dont une dizaine suite à un signalement¹⁹. Fin septembre 2023, près de 77 % des EAJE avaient été contrôlés.

Le département n'a pu communiquer d'éléments relatifs à une programmation des contrôles avant 2021. A compter de 2022-2023, il a indiqué avoir défini ses contrôles sur la base de l'ancienneté des derniers comptes rendus de visite et des derniers actes administratifs, afin de prioriser les établissements à contrôler. Une deuxième phase de visite des établissements est prévue en 2024 par le département afin de contrôler la mise en œuvre des recommandations.

3.1.2.3 Un traitement satisfaisant des signalements

L'article L. 2324-3 du CSP prévoit que « *Lorsqu'il estime que la santé physique ou mentale ou l'éducation des enfants sont compromises ou menacées (...) le président du conseil départemental peut adresser des injonctions aux établissements (...). Dans le cas où il n'a pas été satisfait aux injonctions, le représentant de l'Etat dans le département peut prononcer la fermeture totale ou partielle, provisoire ou définitive des établissements (...)* ».

¹⁹ Entre 2018 et 2021, le nombre de visites d'ouverture et de contrôle/suivi des EAJE était en moyenne de 25 par an.

Les signalements peuvent émaner de parents, de membres du personnel de l'établissement, d'agents de la PMI ou de personnels des communes d'implantation. En ce qui concerne le traitement des signalements, celui-ci peut donner lieu à des échanges par mail ou téléphonique avec les structures, des visites programmées ou inopinées, la saisie d'un médecin de la PMI du secteur, ou le prononcé d'injonctions.

D'après les fichiers d'enregistrement et de suivi des signalements du service départemental de la PMI du Doubs, trente signalements lui ont été transmis entre janvier 2022 et septembre 2023.

Concernant l'enregistrement de ces signalements, la chambre observe que les informations ne sont pas recensées de manière systématique et exhaustive dans les différents fichiers pour ce qui concerne l'année 2022. En outre, les fiches individuelles des EAJE ne mentionnent pas systématiquement le signalement ou ses suites, ce qui permettrait de garder la mémoire des antécédents de la structure pour préparer la visite et suivre les mesures prises.

A travers l'examen d'un échantillon de dossiers d'EAJE ayant fait l'objet d'un ou plusieurs signalements en 2022, la chambre a pu constater que le délai de prise en charge des signalements et l'accompagnement ont été satisfaisants au regard des enjeux.

3.2 L'agrément, le suivi et le contrôle des assistants maternels

L'assistant maternel est une personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement de façon non permanente des mineurs à son domicile ou dans un lieu distinct appelé « maison d'assistants maternels »²⁰. L'agrément nécessaire pour exercer la profession d'assistant maternel est délivré par le président du département où le demandeur réside²¹.

Les directions territoriales des solidarités humaines (DTSH) du Doubs sont chargées de la mise en œuvre de la procédure d'agrément et du suivi des assistants maternels de leur secteur²²:

- DTSH du Haut Doubs pour les centres médico-sociaux Haut Doubs forestier (secteur de Pontarlier) et Haut Doubs horloger (secteur de Maiche, Morteau, Valdahon) ;
- DTSH du pôle Bisontin pour les centres médico-sociaux Est (secteur de Baume-les-Dames, Devecey, Novillars, Saône), Ouest (secteur de Quingey, Ornans, Serre-les-Sapins, Saint-Vit) et Besançon (secteur de Bacchus, Planoise, Montrapon, Saint-Claude, Saint-Ferjeux, Tristan-Bernard) ;
- DTSH du pôle de Montbéliard pour les centres médico-sociaux Nord (secteur de Bethoncourt, Grand-Charmont, l'Isle-Sur-le-Doubs, Montbéliard) et Sud (secteur d'Audincourt, Etupes, Beaulieu Mandeure, Pont-de-Roide, Seloncourt, Valentigney).

Afin d'apprécier la mise en œuvre de la procédure d'agrément et le suivi des assistants maternels du département, la chambre a consulté une vingtaine de dossiers individuels des assistants maternels du secteur Haut Doubs forestier.

²⁰ Article L421-1 CASF.

²¹ Articles R.421-3 à R421-6 du CASF.

²² Voir annexe 4.

3.2.1 La procédure d'agrément initial des assistants maternels

3.2.1.1 Une procédure d'agrément conforme à la réglementation

Conformément à l'article R.421-1 du CASF, les candidats à l'activité d'assistant maternel sont conviés à des réunions d'informations organisées par le département. A l'issue de ces réunions, les candidats intéressés se voient remettre un dossier de demande d'agrément. Toutefois, selon les responsables de pôles PMI, près de huit à neuf candidats sur dix ne poursuivent pas leur démarche au-delà de cette étape.

Le dossier remis comprend le formulaire CERFA et la liste des pièces nécessaires au dépôt de la demande d'agrément, la liste des RPE, le protocole d'agrément, le guide de référence et la grille des conditions d'hygiène et sécurité, ainsi qu'un document d'information sur le métier d'assistant maternel.

Le protocole d'agrément a été établi en août 2020 et n'est pas à jour des évolutions de la procédure. En effet, comme l'y autorise l'article D. 421-7 du CSF, le département a externalisé progressivement le volet évaluation des demandes d'agrément à compter du 1^{er} janvier 2020, aussi la chambre invite le département à mettre à jour le protocole. Un premier marché a été conclu avec un prestataire en 2020 pour une période de trois ans puis renouvelé pour la période 2023-2025 (cf. 4.2.3).

Les demandes d'agrément sont adressées à l'antenne de la PMI de secteur, la vérification de la complétude du dossier est de la compétence des secrétariats des pôles PMI en charge des assistants maternels. Les dossiers complets sont transmis par les secrétariats des pôles en charge des assistants maternels avec un bon de commande au prestataire.

L'agrément des candidats est soumis à l'examen de leur capacité à accueillir des enfants dans un cadre adapté et sécurisant. La chambre a constaté que les comptes-rendus de visite et d'entretien transmis par le prestataire étaient de nature à apprécier le respect des conditions d'agrément. Le cas échéant, l'évaluateur peut assortir son avis de réserves ou émettre un avis défavorable. De même, le dossier d'un candidat qui ne se rendrait pas disponible pour la réalisation des évaluations recevra un avis défavorable. L'avis de l'évaluateur n'emporte pas la décision finale.

Réglementairement, le délai de traitement des demandes d'agrément est de trois mois, aussi le rapport d'évaluation établi par le prestataire doit être retourné au responsable du pôle PMI au plus tard quatre semaines avant la date limite de réponse. Toutefois, lors de son contrôle, la chambre a constaté que ce délai de quatre semaines n'était pas respecté et que les retards de transmission des rapports d'évaluation pouvaient entraîner des difficultés pour les équipes de la PMI chargées de l'analyse des demandes contraintes par le délai réglementaire de trois mois.

Lorsque l'agrément est accordé, la décision est prise par la responsable du pôle PMI sur délégation de la présidente du département. L'agrément est délivré pour une durée de cinq ans²³ et précise le nombre d'enfants pour lequel l'agrément est accordé. L'agrément initial est accordé par défaut pour deux enfants sauf si les conditions d'accueil ne le permettent pas, et le nombre maximum d'enfants accueillis est de quatre.

²³ Article R. 421-12 du CASF.

En cas de refus d'agrément, la procédure du département prévoit de centraliser la rédaction des décisions au service départemental de la PMI, afin de limiter le risque de contentieux. Conformément à la réglementation, toute décision défavorable est donc motivée. Les motivations de refus les plus fréquemment observées sont liées à la sécurité et l'hygiène, à la non prise en compte des besoins des enfants et au niveau de compétence insuffisant du candidat.

La décision peut faire l'objet d'un recours gracieux auprès de la présidente du conseil départemental ou d'un recours juridictionnel auprès du tribunal administratif de ressort.

Sur la période 2019 à 2022, les demandes d'agrément (initiale et renouvellement) ont diminué de 24 % et près de 99 % d'entre elles ont été accordées ; les refus sont donc relativement exceptionnels.

L'assistant maternel agréé peut débiter son activité après avoir satisfait à l'obligation de suivre un premier volet de formation de quatre-vingt heures avant l'accueil du premier enfant (articles L. 421-14 et D. 421-44 du CASF)²⁴. La mise en œuvre de cette formation est de la compétence du service de la PMI. Le département du Doubs a externalisé cette mission au même prestataire que celui en charge des entretiens et visites préalables à l'agrément. Il est destinataire chaque mois de la liste des nouveaux agréments pour lui permettre d'organiser les sessions de formation.

Le département informe les maires du département des décisions d'agrément et de toutes les décisions modificatives du contenu de l'agrément des assistants maternels agréés résidant sur leur territoire. A cette fin, il tient à jour des listes sectorisées selon les RPE qu'il adresse chaque trimestre aux maires.

3.2.1.2 L'agrément des assistants maternels exerçant en dehors de leur domicile

L'assistant maternel peut réaliser tout ou partie de son activité en dehors de son domicile : en Maison d'assistants maternels (MAM)²⁵ ou bien en crèche familiale.

Dans le premier cas, l'assistant maternel exerce exclusivement en dehors de son domicile dans un local dédié. La MAM est une personne morale et l'assistant maternel est salarié des parents employeurs. Une délégation d'accueil peut être accordée par les parents employeurs à un ou plusieurs assistants maternels exerçant dans la MAM.

Le nombre maximum d'assistants maternels pouvant exercer dans une même MAM est d'un à six, dont au maximum quatre simultanément. Si l'assistant maternel disposait déjà d'un agrément pour l'accueil d'enfants à son domicile, il doit adresser une demande de modification de son agrément pour exercer en MAM. Les conditions d'agrément sont les mêmes que pour un exercice à domicile.

La procédure départementale d'agrément des assistants maternels exerçant en MAM est globalement identique à la procédure d'agrément des assistants maternels exerçant à domicile. Elle est mise en œuvre par les directions territoriales de PMI depuis 2019. Des réunions

²⁴ Des dérogations peuvent être accordées dans le cas où l'assistant maternel justifie d'une formation antérieure équivalente.

²⁵ Articles L424-1 à L 424-7 du CASF.

spécifiques d'informations des porteurs de projets sont sectorisées. En ce qui concerne le volet évaluatif des agréments, l'évaluation des candidats est réalisée par le prestataire et la visite des locaux est assurée conjointement par le prestataire et le cadre infirmier de la PMI. La décision d'agrément est prise par le pôle PMI du secteur ou, en cas de refus, par le service de la PMI.

Les assistants maternels ont également la possibilité d'exercer en crèche familiale (ou « service d'accueil familial »). La crèche familiale est un mode d'accueil hybride : l'assistant maternel exerce à son domicile et partage des temps d'accueil en crèche collective (en général une demi-journée ou une journée par semaine). L'assistant maternel est salarié de la crèche. La procédure d'agrément des assistants maternels est identique à celle des assistants maternels employés par des parents employeurs.

Au regard du nombre de MAM (trente-neuf en 2021 dans le département du Doubs) et des crèches familiales (moins d'une dizaine), les agréments correspondants sont minoritaires par rapport à la garde à domicile. Aucune difficulté n'a été relevée concernant les agréments des assistants maternels exerçant dans ces conditions.

3.2.1.3 Les procédures de modification ou renouvellement d'agrément

L'assistant maternel a la possibilité de solliciter une modification ou une extension de son agrément durant la période de validité de celui-ci. La procédure de traitement des demandes de modification est similaire à celle de la demande d'agrément initial. Seules les demandes liées au déménagement de l'assistant maternel sont intégralement traitées par le pôle PMI ou la MAPE (mission accueil petite enfance), en raison des délais d'instruction raccourcis (un mois), ne permettant pas de transmission au prestataire.

Aux termes de l'article L. 421-4 du CASF, le nombre maximum d'enfants pouvant être accueillis par un assistant maternel est, depuis 2021, de six enfants de moins de onze ans, dont quatre au maximum de moins de trois ans. La décision est temporaire et prise pour une période définie. Cette dérogation avait été mise en œuvre par le département pendant la période de crise sanitaire afin de pallier la fermeture de certains EAJE, et des écoles.

Le renouvellement de l'agrément de l'assistant maternel est conditionné par l'accueil effectif d'au moins un enfant durant la première période d'agrément, le suivi de la seconde tranche de formation obligatoire et le passage des épreuves du CAP Petite enfance. La procédure est menée conjointement par les pôles PMI et le prestataire en charge de l'évaluation des candidats.

L'agrément des assistants maternels ayant réussi deux épreuves du CAP Petite enfance est renouvelé pour dix ans. Dans le cas contraire, il est renouvelé pour une période de cinq ans.

3.2.2 **Le suivi et le contrôle**

3.2.2.1 Un suivi limité des assistants maternels, en voie de renforcement

Réglementairement, la PMI est chargée du suivi et du contrôle des assistants maternels quelles que soient les modalités d'exercice (domicile, MAM ou crèche familiale). La PMI doit

notamment s'assurer que toutes les conditions réunies lors de l'obtention de l'agrément restent satisfaites dans le temps. La chambre a observé que le contrôle de la réalisation de la seconde tranche de formation dans les trois années suivant l'accueil du premier enfant n'était assuré que lors des demandes de renouvellement, soit cinq ans après l'agrément.

La PMI doit également contrôler que les assistants maternels respectent les obligations auxquelles ils sont tenus, comme la transmission à la PMI de tout changement concernant leur situation (déménagement, composition des personnes vivant à leur domicile, etc.), l'accueil et le départ définitif des enfants accueillis et l'inscription sur le site *monenfant.fr*.

D'après le département, le nombre de visites de suivi des assistants maternels effectuées entre 2018 et 2023, tous motifs confondus, était en moyenne de 261 par an.

La contractualisation du SNPPE entre le département du Doubs et l'Etat en 2021 a conduit à dégager du temps de travail des personnels de PMI (infirmiers, puériculteurs, éducateurs de jeunes enfants). Le département estime que l'externalisation permet en moyenne de gagner, en termes de temps de travail, 10 % d'ETP par professionnel concerné (soit six ETP). La chambre relève que jusqu'alors, sa mission de suivi des assistants maternels était limitée à celui des demandes de renouvellement d'agrément, faute de temps disponible.

Depuis l'externalisation de la mission d'évaluation des agréments et le gain de temps de travail correspondant, l'objectif des services de PMI est d'assurer le suivi des nouveaux assistants maternels agréés dans les six mois suivants l'accueil d'un premier enfant puis, chaque année.

La collectivité dresse un bilan positif de cette externalisation, qui constitue un levier de sa politique de prévention, malgré une augmentation prévisionnelle des coûts. Si le retour des personnels infirmiers des directions territoriales de PMI est favorable, le personnel administratif a constaté en revanche une charge de travail supplémentaire due notamment aux circuits de validation mis en place avec le prestataire dans des délais contraints : création, suivi des bons de commande et contrôle du service fait.

Compte-tenu de la définition récente de cet objectif, le département n'a pas été en mesure de fournir de bilan des nouvelles modalités de suivi bien qu'à ce stade, les dossiers consultés aient permis de constater de premières visites de suivi hors renouvellement ou modification d'agrément. La chambre invite le département à effectuer à moyen terme un bilan des incidences de l'externalisation sur le renforcement du suivi des assistants maternels, qui doit être davantage développé afin de sécuriser leurs pratiques professionnelles et de maintenir la qualité de l'offre.

3.2.2.2 Un rôle de la commission consultative paritaire départementale limité aux décisions relatives aux agréments

L'article L. 421-6 du CASF prévoit que « *lorsque les conditions d'agrément cessent d'être remplies, le président du conseil départemental peut, après avis d'une commission consultative paritaire départementale, modifier le contenu de l'agrément ou procéder à son retrait* ».

La survenance d'un évènement particulier porté à la connaissance de la PMI entraîne l'ouverture d'une enquête administrative. En cas d'urgence, parallèlement à cette enquête, l'agrément peut être suspendu pour quatre mois maximum.

Le service départemental de la PMI suit un fichier des signalements. Sur la période 2018 à 2022, treize signalements par an ont, en moyenne, été transmis à la PMI.

Selon les conclusions de l'enquête administrative, la présidente du conseil départemental peut soumettre une décision de restriction ou de retrait de l'agrément à la CCPD. Un accompagnement renforcé peut être mis en place.

La CCPD du Doubs est constituée de quatre représentants de la profession élus pour six ans et de quatre représentants du département nommés par la présidente, dont la vice-présidente du département en charge de l'enfance. Sur la période, elle s'est réunie de six à huit fois par an. L'assistant maternel a la possibilité de consulter son dossier et de présenter ses observations devant la CCPD. La commission délibère en dehors de sa présence. Toute décision est susceptible de recours et doit être motivée. Entre 2018 et 2022, cinq recours ont été formulés contre une décision de retrait d'agrément.

Les procès-verbaux de la CCPD font état d'une présentation complète et exhaustive des conclusions des enquêtes administratives.

Tableau n° 5 : Décisions de la commission consultative paritaire départementale (CCPD) relatives aux agréments des assistants maternels

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombres de dossiers examinés</i>	11	3	5	11	9
<i>Décisions de retrait d'agrément</i>	9	3	4	10	9
<i>Décisions de restriction d'agrément</i>	1		1	1	
<i>Décision de maintien d'agrément</i>	1				

Source : CRC d'après les procès-verbaux des CCPD 2018 à 2022

En cas de retrait d'agrément, le maire de la commune de résidence de l'assistant maternel est informé par voie postale.

En cas de décision de retrait motivée notamment par des faits de violences à l'encontre des mineurs accueillis, il ne peut plus être délivré d'agrément à la personne à qui l'agrément a été retiré quel que soit le département où la nouvelle demande est présentée.

La chambre a constaté que cette information n'est portée que dans le dossier individuel de l'assistant maternel et qu'aucun fichier spécifique de recensement des retraits d'agrément n'existe au sein du département afin de prévenir une nouvelle demande d'agrément dans le département du Doubs ou dans un autre département. Les services de la PMI ont indiqué qu'à ce jour, la transmission d'informations à d'autres départements était faite au cas par cas lorsqu'ils disposaient de la nouvelle adresse de l'assistant maternel en cas de déménagement en dehors du département.

La chambre invite le département du Doubs à renseigner un fichier unique des décisions de retrait d'agrément, dans l'attente de la publication du décret d'application de l'article L. 421-7-1 du CASF²⁶.

Par ailleurs, elle invite également le département à consulter chaque année la commission sur le programme de formation des assistants maternels ainsi que sur le bilan de fonctionnement de l'agrément, conformément à l'article L. 421-6 du CASF.

3.3 Un règlement départemental d'aide sociale à actualiser

Le règlement départemental d'aide sociale (RDAS) constitue un guide d'informations pratiques en direction des usagers en matière de prestations sociales et une base juridique relative aux décisions individuelles prises par délégation de la présidente du conseil départemental. Le RDAS en vigueur a été adopté par l'assemblée départementale le 18 décembre 2018, il succède à celui adopté le 12 juillet 2005.

En matière d'accueil du jeune enfant, les fiches relatives aux EAJE, aux assistants maternels et aux maisons d'assistants maternels n'ont pas été mises à jour depuis leur adoption alors que la réglementation a évolué.

Les services ont la possibilité de se référer à des schémas ou des notes de procédure mis à jour régulièrement (carte mentale EAJE et schéma des assistants maternels). Le référentiel technique de l'agrément des assistants maternels, récemment mis à jour, est également consultable sur le site internet.

Les services du département ont indiqué procéder ponctuellement à la mise à jour du RDAS au fil des évolutions. Aussi, la chambre invite le département à mettre à jour les fiches relatives à la petite enfance lors de la prochaine actualisation du RDAS, afin de tenir compte de l'évolution de la réglementation et des procédures internes ainsi que de le mettre en cohérence avec le référentiel technique de l'agrément des assistants maternels.

4 LES MOYENS CONSACRÉS PAR LE DÉPARTEMENT À LA POLITIQUE D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Les services de protection maternelle et infantile (PMI) sont des services départementaux chargés d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant. Au-delà de leurs compétences en matière d'agrément, contrôle et suivi des structures d'accueil des enfants de moins de six ans ainsi que des assistants maternels et familiaux, ils organisent notamment des consultations et des actions médico-sociales de prévention et de suivi en faveur des femmes enceintes, des parents et des enfants de moins de six ans, ainsi que des activités de planification familiale et d'éducation familiale.

²⁶ Depuis février 2022, l'article L. 421-7-1 du CASF prévoit la création d'une base nationale recensant les suspensions et retraits d'agrément des assistants maternels.

Tableau n° 6 : La structure des coûts du service de protection maternelle et infantile (PMI)

Structure des coûts	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	225 159	205 961	464 663	505 465	535 178
+Charges de personnel	4 381 209	4 243 580	4 090 197	5 016 523	5 338 442
+Autres charges de gestion	593 100	634 237	723 702	730 368	758 283
= Charges courantes	5 199 468	5 083 778	5 278 562	6 252 356	6 631 903
Charges personnel/Charges courantes	84 %	83 %	77 %	80 %	80 %

Source : CRC, à partir de données transmises par le département du Doubs

Le département du Doubs a communiqué des éléments relatifs à l'évolution du budget et des effectifs de son service de PMI sur la période 2018 à 2022. Il n'a pas été en mesure d'estimer le temps de travail consacré par ses personnels à cette thématique. En effet, en dehors de deux référentes sur les EAJE et de deux gestionnaires administratives, le département a indiqué qu'il n'existe pas de fiche de poste exclusivement centrée sur l'accueil du jeune enfant.

Tableau n° 7 : Les effectifs du service de la protection maternelle et infantile (PMI)

Structure effectifs (en ETP)	2018	2019	2020	2021	2022
Direction					
Médecin	9,7	12,2	9,5	9,9	8,8
Puéricultrice/infirmière	44,3	44,3	53,8	44,5	51,3
Sage-femme	4,9	5,8	6,1	7,3	8,3
Autres personnels médico-sociaux (psychologues, conseillers conjugaux, etc.)	10,8	6	6,2	7,5	12,5
Autres professionnels (administratif)	10,2	6,5	7,7	5,6	8,7
TOTAL	79,9	74,8	83,3	74,8	89,6

Source : département du Doubs

Dans le cadre de son enquête sociale, la DREES²⁷ recense la composition des PMI des départements de France métropolitaine et DROM (hors Mayotte). A ce jour, les données sont disponibles jusqu'en 2021. La chambre a effectué une comparaison avec les six départements dont la population légale 2020, en vigueur au 1^{er} janvier 2023, se rapproche le plus de celle du Doubs. Au sein de cet échantillon, le département du Doubs occupe une place médiane en nombre d'effectifs de PMI.

²⁷ La Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques, Ministère de la santé et de la prévention.

**Tableau n° 8 : Les effectifs moyens de la protection maternelle et infantile (PMI)
 dans un échantillon de départements sur la période 2018-2021 (en ETP)**

	Drôme	Aisne	Côte-d'Or	Doubs	Saône-et-Loire	Vaucluse	Marne
<i>Population légale en 2020</i>	517 709	529 374	535 078	545 209	551 063	561 941	566 659
Médecins	11,1	4	16,9	10,3	9,6	23,2	5,7
<i>Médecins (heures de vacations)</i>	7 302	1 987	0	0	346	0	763
Sages-femmes	8,9	6,5	8,6	6	6,6	6,9	7,3
Infirmiers/infirmières (dont puériculteurs/puéricultrices)	62,5	39,6	39,9	46,7	35	41,1	40,7
Auxiliaires de puéricultrice	0	8,3	2	0	0	0	0,1
Conseillers/conseillères conjugaux/conjugales	1,6	0	4	0,7	4,7	12,4	0
Psychologues	3,5	0	1,7	3,8	0	1,9	3,3
Educateurs/éducatrices de jeunes enfants	0	0,5	2	1,3	0	0	0
Personnels administratifs	10,8	3,9	16,3	7,5	16,3	28,9	0
Total	98,4	62,8	91,4	76,3	72,2	114,4	57,1

Source : CRC, à partir de données de la DREES (enquête sociale – volet PMI)

Commentaire : le nombre d'heures de vacations de médecins et celui de puériculteurs/puéricultrices concernant le département de la Drôme en 2021 ainsi que le nombre de psychologues du département du Vaucluse en 2020 n'étant pas disponibles dans la base de la DREES, ces éléments ne sont donc pas inclus dans les moyennes.

Les développements ci-après visent à caractériser, dans la mesure du possible, les moyens spécifiquement consacrés à la politique publique d'accueil du jeune enfant.

4.1 L'organisation de la PMI et les moyens humains consacrés à l'accueil du jeune enfant

Les services de PMI assurent l'accompagnement préventif et le contrôle des modes de garde individuels et collectifs, la gestion des agréments d'assistants maternels, en lien avec le prestataire du département, et le contrôle des EAJE. Ils sont répartis entre quatre directions :

La direction enfance-famille (DEF) : il s'agit d'une direction thématique, à laquelle est notamment rattaché le service départemental de la PMI²⁸. Ce dernier rassemble des gestionnaires administratifs, et l'ensemble des médecins, sages-femmes, psychologues,

²⁸ Les autres services de la direction enfance-famille sont le service de prévention et protection de l'enfance, le service évaluation et accompagnement des mineurs non-accompagnés, le service budgétaire et pilotage ainsi que le centre départemental de l'enfance et de la famille.

éducateurs de jeunes enfants et orthoptistes du département. Ces derniers sont répartis entre Besançon, Montbéliard et Pontarlier.

Les trois directions territoriales des solidarités humaines (Besançon, Montbéliard et Haut-Doubs) : elles comprennent un service enfance famille, divisé en pôles dont un pôle PMI. Sous la responsabilité du chef de service enfance famille, le responsable de pôle PMI encadre l'ensemble des puériculteurs et infirmiers de sa direction. Si des pôles territoriaux de la PMI ont existé sur l'ensemble de la période, ils étaient rattachés à la direction enfance-famille et au service départemental de PMI jusqu'en août 2019.

Tableau n° 9 : Les caractéristiques des services de la protection maternelle et infantile (PMI) par territoire des directions territoriales des solidarités humaines (DTSH), en octobre 2023

Rattachement administratif	Nombre	DTSH de Besançon	DTSH de Montbéliard	DTSH du Haut-Doubs
	Centres médico-sociaux	13	12	4
DTSH	Infirmières puéricultrices	28	20	14
DEF	Médecins	5	3	1
	Sages-femmes	3	2	2
	Psychologues	3	2	1

Source : CRC, à partir d'éléments communiqués par le département

Les dépenses de personnel constituent le principal levier financier mobilisé pour le fonctionnement du service de PMI (en moyenne 80 % des charges courantes sur la période). Ce constat est valable également pour les missions relatives à la politique d'accueil du jeune enfant, même si le recours à un prestataire pour les missions d'agrément (hors déménagement) et de formation limite en pratique légèrement cette proportion.

Le conseil départemental a fait part de ses difficultés pour pourvoir les postes de médecins sur l'ensemble de la PMI, dont l'accueil du jeune enfant. Ils correspondent la plupart à des postes vacants.

En particulier, le poste de chef du service départemental de PMI, qui doit être exercé par un médecin (article L. 2112-1 du CSP), est vacant en raison d'absence de candidature. En dehors d'un intérim de quelques mois en 2019, le chef de service adjoint de PMI a encadré sur l'ensemble de la période les gestionnaires administratifs, et l'ensemble des médecins, sages-femmes, psychologues, éducateurs de jeunes enfants, orthoptistes du service départemental.

Par ailleurs, la PMI du Doubs a recruté dès janvier 2022, deux éducatrices de jeunes enfants en charge de l'accompagnement des porteurs de projets, des visites d'ouverture et de contrôle ainsi que de l'accompagnement des structures, ce que l'IGAS avait estimé être une bonne pratique dans son rapport d'avril 2023²⁹.

²⁹ Inspection générale des affaires sociales et de la santé, *Qualité de l'accueil et prévention de la maltraitance dans les crèches*, mars 2023.

4.2 Les leviers financiers

En sus des dépenses de personnel, le département mobilise différents leviers financiers, notamment en faveur du développement de l'offre d'accueil des assistants maternels et des EAJE, ainsi que de l'information sur les modes de garde.

Tableau n° 10 : Les dépenses de la PMI en faveur de l'accueil du jeune enfant (hors personnel)

	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions aux relais petite enfance	229 250 €	241 597 €	248 471 €	252 961 €	272 603 €
Subventions pour le développement de modes de garde	12 420 €	3 680 €	2 300 €	0 €	0 €
Externalisation des agréments des assistants maternels	0 €	0 €	178 410 €	190 641 €	268 278 €
Frais de formation des assistants maternels	142 412 €	106 426 €	181 000 €	171 534 €	142 901 €
Frais annexes à la formation des assistants maternels	1 328 €	2 692 €	160 €	0 €	704 €
Catalogues, imprimés, publications	685 €	16 463 €	12 771 €	23 266 €	19 334 €
Total	386 095 €	370 858 €	623 113 €	638 402 €	703 820 €

Source : CRC, à partir de données communiquées par le département du Doubs

4.2.1 Les subventions aux relais petite enfance

Le département du Doubs compte vingt-six relais petite enfance. Ils ont notamment pour mission d'accompagner les professionnels et d'informer les parents sur les différents modes d'accueil du jeune enfant. Ils constituent un lieu d'échanges ouvert aux parents, aux professionnels de la petite enfance et aux enfants.

Conformément aux orientations du projet C@p 25, le département participe à leur financement dans le cadre d'une convention annuelle. Les subventions sont attribuées à hauteur de 8 418 € par équivalent temps plein d'animateur agréé par la CAF du Doubs. Sur la période, le montant versé chaque année par le département représente environ 0,25 M€.

4.2.2 La formation des assistants maternels

La formation des assistants maternels est obligatoire. L'assistant maternel agréé doit en effet accomplir cent vingt heures de formation dont quatre-vingt avant l'accueil du premier enfant (décret n°2018-903 du 23 octobre 2018). Des dispenses sont accordées en fonction des qualifications de l'assistant maternel.

L'organisation de la formation initiale obligatoire dispensée aux assistants maternels est confiée à un prestataire extérieur, le même que celui en charge de l'évaluation des demandes

d'agrément. Pour ce faire, le département a signé un marché à bons de commandes puis un accord-cadre à partir de 2019. Cet accord-cadre est conclu pour une durée d'un an, renouvelable tacitement dans la limite de quatre ans.

Le prestataire est chargé de l'organisation de la formation, de l'envoi des convocations à l'évaluation des acquis, et de l'établissement des attestations de formation.

Le prix des formations est fixé sous forme de forfait journalier comprenant les frais de déplacements, les frais de personnel, d'organisation et de coordination, de location de salle et d'évaluation. En 2022, le forfait pour la formation des première et deuxième phase s'élève à 525 € HT. Le forfait relatif à l'initiation aux gestes de secourisme s'établit à 430 € H.T. Les prix sont révisés périodiquement.

Tableau n° 11 : Nombre de jours de formation obligatoire (initiale et complémentaire) suivis par les assistants maternels et coûts associés

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de jours de formation suivis</i>	234	246	317	280	284
<i>Coûts de formation (en €)</i>	142 412	106 426	181 000	171 534	142 901

Source : département du Doubs

Le département propose, conformément à l'article L. 421-14 du CASF un dispositif de soutien aux parents employeurs visant à rembourser les frais de garde occasionnés pendant la formation obligatoire de leur assistant maternel. Le forfait journalier s'élève à 16 €. Cet instrument est insuffisamment mis en œuvre au regard du nombre de jours de formation obligatoire suivis par les assistants maternels sur la période.

Tableau n° 12 : Remboursement des frais de garde d'enfant pendant le temps de formation obligatoire des assistants maternels

<i>Année</i>	Nombre de jours remboursés	TOTAL (16 € / jours)
<i>2018</i>	83	1 328 €
<i>2019</i>	67	1 072 €
<i>2020</i>	10	160 €
<i>2021</i>	6	96 €
<i>2022</i>	38	608 €

Source : département du Doubs

La chambre invite le département à communiquer davantage sur ce dispositif auprès des familles.

4.2.3 L'externalisation des agréments des assistants maternels

Comme indiqué, le département du Doubs a confié la mission d'évaluation des demandes d'agrément des assistants maternels, sous forme d'accord-cadre, au prestataire extérieur qui assure également la formation initiale des assistants maternels. Les documents contractuels précisent que ce prestataire ne peut pas affecter les mêmes évaluateurs sur une même direction territoriale, à la fois pour la formation et pour l'agrément des assistants maternels.

L'objectif de cette externalisation est de dégager du temps pour le personnel infirmier et les puéricultrices afin de réaliser les missions de prévention de la PMI, en lien avec les objectifs déclinés par le plan pauvreté, puis avec la stratégie nationale de prévention et protection de l'enfant. À titre d'exemple, il s'agit des visites à domicile post natales, des visites de suivi des assistantes maternelles, des bilans de santé en école maternelles ou encore des suivis de situation de vulnérabilité.

Un premier marché a été conclu dès le 1^{er} janvier 2020 pour une période de trois ans puis renouvelé pour la période 2023-2025. Il a pour objet l'évaluation des demandes d'agrément initial, des renouvellements d'agrément et, depuis 2023, des demandes de modification d'agrément des assistants maternels (changement de nombre d'enfants, d'âge des enfants et demandes de dérogation). En raison du délai de traitement particulier, les demandes relatives à un déménagement sont exclues du marché.

Des réunions de suivi doivent être organisées trois fois par an, afin de réaliser un bilan des évaluations et un ajustement des pratiques. Le prestataire s'engage à établir un rapport annuel comprenant notamment le nombre de dossiers évalués par type de procédure et le temps passé. Le temps consacré aux évaluations est défini depuis 2023 selon les modalités suivantes : six heures pour une demande initiale, quatre heures pour une demande de renouvellement d'agrément, trois heures pour une demande de modification d'agrément. Le rapport d'évaluation est transmis au plus tard quatre semaines avant l'échéance du délai de trois mois fixé par la réglementation.

Le prestataire s'engage également à mettre à disposition une équipe qualifiée et expérimentée, composée de professionnels de la petite enfance (puériculteur, infirmier, éducateur de jeunes enfants, éducateur spécialisé, assistant social) disposant d'une connaissance du métier d'assistant maternel.

L'externalisation s'est déroulée progressivement, tout d'abord sur le territoire de la direction territoriale des solidarités humaines du Haut-Doubs et sur une partie du territoire de la direction territoriale des solidarités humaines de Besançon. Depuis juin 2021, elle est étendue à l'ensemble du département.

Les prestations sont fixées à l'acte, soit 425,04 € pour une demande initiale, 303,60 € pour une demande de renouvellement et 215 € pour une demande de modification d'agrément.

Le montant du marché 2020-2022 portait sur un total estimé dans l'appel d'offre à 978 000 € HT sur trois ans. La consommation des crédits annuels n'a pas atteint ces estimations, en particulier en 2020. En effet, les demandes de renouvellements ont fortement baissé en 2020 et 2021, dans un contexte de crise sanitaire. Plus globalement, le taux de départ en retraite des assistants maternels ne cesse d'augmenter.

Au terme de ce marché, le département a produit une note sur le bilan financier et des agréments, qui a fondé la définition des perspectives pour le renouvellement du marché sur la période 2023-2025.

Le nouveau marché inclut les prévisions de renouvellement issues des extractions du logiciel métier, ainsi qu'un ajustement du taux d'abandon de la profession. Selon ses estimations, le département envisage un doublement du nombre de renouvellements pour les années 2023 et 2024 par rapport aux années 2020 et 2021. Le montant total de ce nouveau marché a ainsi été estimé à 1 396 200 €.

4.2.4 Le financement de projets d'EAJE portés par les collectivités

Depuis 2018, le conseil départemental a mis en place des contrats de territoire avec chaque EPCI du département (contrats pour porter une action concertée, dits contrats P@C). Les documents cadres de la première (2018-2021) et de la deuxième génération (2022-2028) ont fait l'objet d'une présentation en assemblée départementale. Au sein de ces contrats, le département accompagne financièrement, voire techniquement, les projets d'investissement de collectivités du ressort.

Les projets d'EAJE portés par les collectivités figurent parmi ceux susceptibles d'être accompagnés. L'aide prend en compte l'intervention des autres cofinanceurs, notamment la CAF. Le département a indiqué qu'en conséquence, il intervient moins ou n'intervient pas sur certains projets qui auraient pu bénéficier d'une aide financière, car les collectivités locales ont réussi à obtenir 80 % de financement. S'il est demandé aux collectivités de maintenir le service, dans le bâtiment financé, pendant une durée minimale de cinq ans, le recul n'est pas encore suffisant pour apprécier le respect de cette condition.

Le département a aussi indiqué que les collectivités peuvent également faire appel à ses services pour un accompagnement en phase amont du projet³⁰. Il peut aussi financer ces études réalisées par des tiers au travers d'un dispositif d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Entre 2018 et 2022, douze subventions ont été notifiées concernant des projets d'EAJE pour un total de 0,58 M€ (sur un coût prévisionnel de 4,80 M€ HT et 3,35 M€ HT de dépenses éligibles). D'après le département, neuf autres subventions restaient à notifier pour 1,42 M€ (sur un coût prévisionnel de 9,93 M€ HT et 8,65 M€ HT de dépenses éligibles).

³⁰ Il s'agit notamment de formaliser les besoins, associer les services compétents et les cofinanceurs à mobiliser ou encore consulter des bureaux d'études pour la réalisation d'études de faisabilité.

4.3 D'autres leviers d'action plus limités

4.3.1 La promotion du métier d'assistant maternel

Dans un contexte de tension des métiers de la petite enfance et bien que l'action soit pilotée par la CAF dans le SDSF 2020-2023, le département met en œuvre une démarche de promotion du métier d'assistant maternel via différents supports de communication.

Le site internet du département met à disposition des informations sur les conditions d'exercice, la formation sous forme de fiches pratiques, des formulaires, permettant par exemple d'effectuer une demande d'agrément, ou encore le guide ministériel de création d'une maison d'assistants maternels.

Une plaquette d'information à destination du grand public synthétise ces éléments et mentionne les coordonnées des pôles territoriaux de la PMI ainsi que des relais petite enfance.

4.3.2 Le soutien aux LAEP

Le département a également participé sur la période au financement d'un lieu d'accueil enfants parents (LAEP) par la mise à disposition des travailleurs sociaux pour un coût de l'ordre de 15 000 € par an. Cette structure, portée par la commune de l'Isle-sur-le-Doubs, vient compléter l'offre de service en matière de petite enfance et d'appui à la parentalité. Elle associe les communes de Onans, Arcey, Montenois, la CAF et le département.

4.3.3 L'expérimentation « Solution assistants maternels relais ».

Dès 2018, le conseil départemental a initié un groupe de travail afin de développer un partenariat conventionné avec le fonds d'action sociale du travail temporaire (FASTT) pour diversifier son offre d'accueil et permettre aux parents intérimaires, pour lesquels l'absence de solution de garde d'enfant peut constituer un frein à l'emploi, de trouver un mode de garde souple dans des délais contraints. Il s'agit également pour le FASTT de mettre en place un fonds de garantie afin de prendre en charge les frais de garde en cas de non-paiement par l'intérimaire.

Une convention de partenariat a été conclue avec le FASTT pour une durée de dix-huit mois au titre de l'année 2018-2019 dans le cadre d'une expérimentation « Solution assistants maternels relais ».

Le pilote de ce dispositif est la CAF. Le département s'engage à promouvoir le dispositif auprès des parents intérimaires et des assistants maternels. Il est ainsi chargé d'appuyer la préparation du dossier de dérogation et de transmettre mensuellement aux RAM la liste des assistants maternels volontaires.

Le SDSF 2020-2023 indique une cible de quatorze EAJE labellisés et de vingt familles bénéficiaires pour un coût indicatif de 10 000 € financés par la CAF sous forme d'un forfait de 1 000 € par structure.

ANNEXES

Annexe n° 1. Comparaison des effectifs de PMI	40
Annexe n° 2. Cartographie des secteurs PMI du département du Doubs	41
Annexe n° 3. Glossaire.....	42

Annexe n° 1. Comparaison des effectifs de PMI

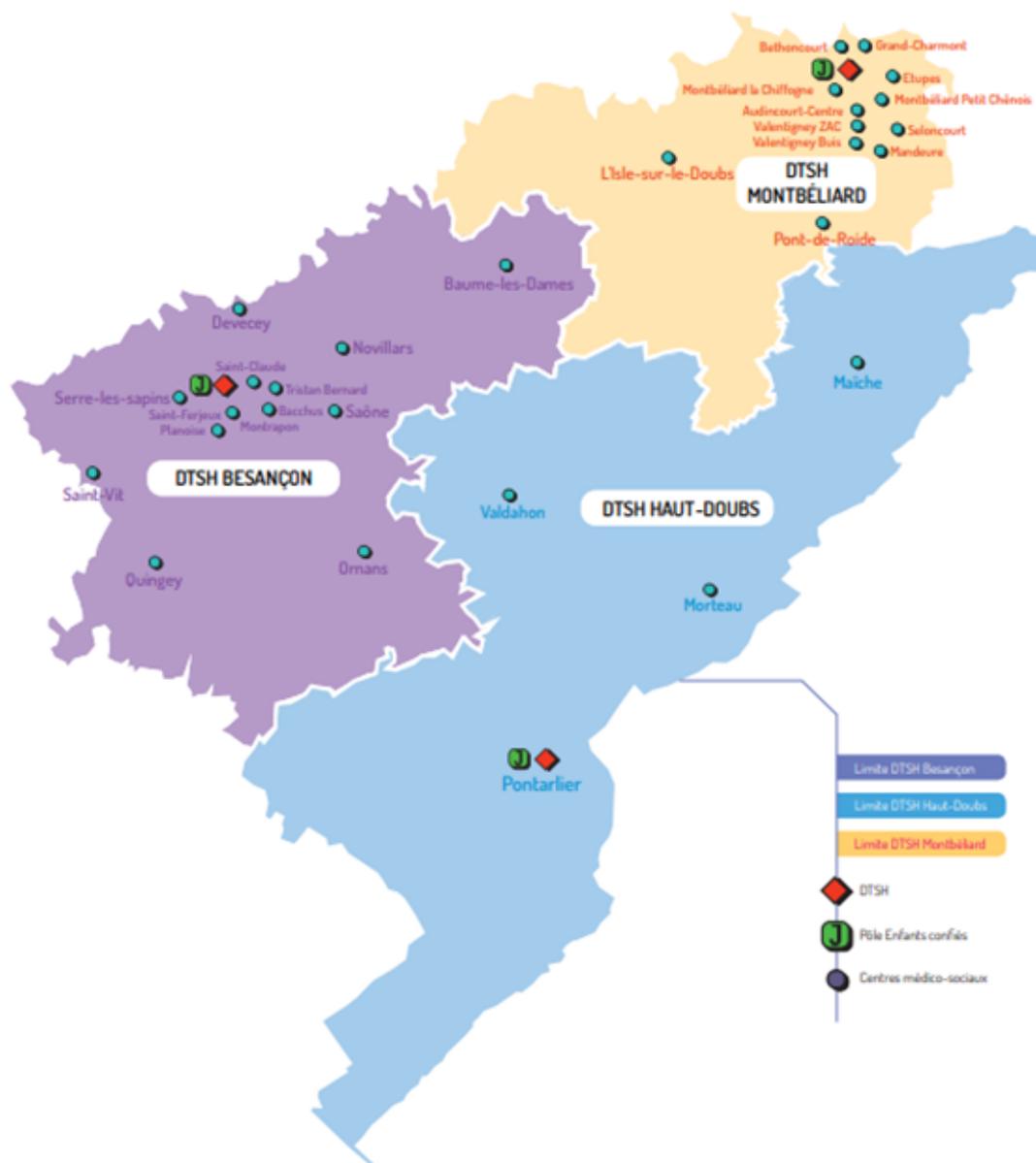
Tableau n° 13 : Les effectifs moyens de la PMI dans un échantillon de départements sur la période 2018-2021 (en ETP)

	Drôme	Aisne	Côte-d'Or	Doubs	Saône-et-Loire	Vaucluse	Marne
<i>Population légale en 2020</i>	517 709	529 374	535 078	545 209	551 063	561 941	566 659
Médecins	11,1	4	16,9	10,3	9,6	23,2	5,7
<i>Médecins (heures de vacations)</i>	7 302	1 987	0	0	346	0	763
Sages-femmes	8,9	6,5	8,6	6	6,6	6,9	7,3
Infirmiers/infirmières (dont puériculteurs/puéricultrices)	62,5	39,6	39,9	46,7	35	41,1	40,7
Auxiliaires de puéricultrice	0	8,3	2	0	0	0	0,1
Conseillers/conseillères conjugaux/conjugales	1,6	0	4	0,7	4,7	12,4	0
Psychologues	3,5	0	1,7	3,8	0	1,9	3,3
Educateur/éducatrice de jeunes enfants	0	0,5	2	1,3	0	0	0
Personnels administratifs	10,8	3,9	16,3	7,5	16,3	28,9	0
Total	98,4	62,8	91,4	76,3	72,2	114,4	57,1

Source : CRC, à partir de données de la DREES (enquête sociale – volet PMI)

Commentaire : le nombre d'heures de vacations de médecins et celui de puériculteurs/puéricultrices concernant le département de la Drôme en 2021 ainsi que le nombre de psychologues du département du Vaucluse en 2020 n'étant pas disponibles dans la base de la DREES, ces éléments ne sont donc pas inclus dans les moyennes.

Annexe n° 2. Cartographie des secteurs PMI du département du Doubs



Source : Observatoire départemental de la protection de l'enfance, 2021

Annexe n° 3. Glossaire

ARS : agence régionale de santé

ASE : aide sociale à l'enfance

AVIP : (crèches) à vocation d'insertion professionnelle

CAF : caisse d'allocations familiales

CASF : code de l'action sociale et des familles

CCPD : commission consultative paritaire départementale

CDSF : comité départemental des services aux familles

CLAS : contrat local d'accompagnement scolaire

CRIP : cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes

CSP : code de la santé publique

CTG : convention territoriale globale

DEF : direction enfance famille

DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DTSH : direction territoriale des solidarités humaines

EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

IGAS : inspection générale des affaires sociales

MAM : maison des assistants maternels

ONAPE : observatoire national de la petite enfance

PAJE : prestation d'accueil du jeune enfant

PMI : protection maternelle et infantile

PSU : prestation de service unique

RAM : relais assistants maternels

RDAS : règlement départemental d'aide sociale

REAAP : réseau d'écoute d'appui et d'accompagnement à la parentalité

RPE : relais petite enfance

SDAVS : schéma directeur de l'animation de la vie sociale

SDAASP : schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public

SDOSMS : schéma départemental d'organisation sociale et médicosocial

SDSF : schéma départemental de services aux familles

SNPPE : stratégie nationale prévention et protection de l'enfance



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr

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