

Dijon, le 30 avril 2024

Le président

Réf. : 24 ROD2 FR 07

Objet : Notification des observations définitives
relatives au contrôle des comptes et de la gestion
de la commune de Dijon (accueil du jeune enfant)

P.J : 1 rapport d'observations définitives et sa réponse

Envoi recommandé avec avis de réception

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations définitives portant sur une enquête relative à l'accueil du jeune enfant de la commune de Dijon pour les exercices 2018 et suivants, ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre conseil municipal. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre conseil municipal et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet de la région Bourgogne-Franche-Comté, préfet de la Côte d'Or, ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques de Bourgogne-Franche-Comté et du département de la Côte d'Or.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que "dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes".

M. François REBSAMEN
Maire de Dijon
Place de la Libération
21000 DIJON

Il retient ensuite que "ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9".

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Bien à vous

Emmanuel ROUX





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE DIJON

(Département de la Côte d'Or)

Exercices 2018 et suivants

Enquête accueil du jeune enfant

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	9
1 LES ORIENTATIONS DE LA VILLE DE DIJON POUR LA PETITE ENFANCE	10
1.1 Une analyse régulière des données démographiques et socio-économiques des familles.....	11
1.1.1 Le diagnostic réalisé en 2018 pour le dernier contrat enfance jeunesse (CEJ).....	11
1.1.2 Un diagnostic approfondi conduit en 2020, partiellement actualisé en 2023	11
1.2 Le projet de direction de la petite enfance, stratégie opérationnelle de la ville 13	
1.3 Un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant qui reste à définir.....	14
2 LES MOYENS MOBILISÉS PAR LA VILLE EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	16
2.1 Une offre municipale importante et diversifiée dans ses modes de gestion.....	17
2.1.1 Une offre d'accueil collectif majoritaire	17
2.1.2 Une offre d'accueil individuel qui s'érode.....	20
2.2 Des moyens financiers consacrés à la petite enfance en progression.....	22
2.2.1 La caisse d'allocations familiales, principal contributeur financier de la ville de Dijon pour la petite enfance.....	24
2.2.2 Des dépenses liées à la gestion des crèches municipales en progression	27
2.2.3 Les dépenses liées à la gestion des crèches confiées à des partenaires privés, à mieux contrôler	27
2.2.3.1 La sélection des prestataires	28
2.2.3.2 Un contrôle des contrats de délégation et d'achats de places à consolider.....	29
2.3 Une organisation et une gestion de la Direction de la petite enfance structurées par le projet de direction	30
2.3.1 Une direction de la petite enfance qui s'est structurée depuis 2018	30
2.3.2 Des modalités de pilotage à consolider	34
2.3.3 La mise en œuvre d'un cadre de gestion des ressources humaines harmonisé	35
2.3.3.1 Le cadre des formations	35
2.3.3.2 Le cadre des rémunérations	37
2.3.3.3 Le cadre du temps de travail.....	38
2.3.4 Un niveau d'absence au travail en hausse	39
3 LA GESTION DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	40
3.1 Une gestion des demandes de places assortie de critères depuis 2021	40

3.2 Des familles accueillies au profil socio-économique très variable d'une crèche à l'autre	42
3.3 L'appréciation de la qualité de l'accueil	43
3.3.1 Un niveau d'encadrement dans l'ensemble favorable.....	43
3.3.2 Des projets d'établissement élaborés selon une trame commune, qui déclinent les orientations municipales	44
3.3.2.1 Les projets éducatifs	45
3.3.2.2 Les projets sociaux et développement durable	46
3.3.3 Le suivi et le contrôle de la qualité d'accueil à mieux formaliser.....	46
ANNEXES.....	48
Annexe n° 1. Projection du nombre d'enfants de moins de trois ans d'ici 2026	49
Annexe n° 2. Les axes du projet « Génération Dijon » en faveur de la petite enfance.....	50
Annexe n° 3. Vue synthétique du budget petite enfance de la ville de Dijon	51
Annexe n° 4. Détails de l'évolution du régime indemnitaire par cadre d'emplois	52
Annexe n° 5. Le projet de recherche pour l'« investissement social dans l'accueil du jeune enfant ».....	54
Annexe n° 6. Glossaire.....	55

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé la politique de la ville de Dijon en faveur de l'accueil du jeune enfant, dans le cadre d'une enquête nationale pilotée par la Cour des comptes en lien avec plusieurs chambres régionales des comptes.

Elle a examiné la stratégie de la collectivité pour adapter l'offre d'accueil par rapport aux besoins des familles du territoire, les moyens déployés par la collectivité en faveur de la petite enfance ainsi que les modalités de gestion de l'accueil des jeunes enfants dans les crèches financées par la collectivité.

La chambre a également interrogé la capacité de la ville à exercer la compétence d'autorité organisatrice de la petite enfance récemment définie par loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 (capacité d'analyser les besoins des familles, de développer ou d'adapter l'offre en fonction des besoins, information et accompagnement des parents, soutien à l'offre individuelle).

Le contexte de l'accueil du jeune enfant sur Dijon et la stratégie de la ville

La commune de Dijon connaît un léger accroissement démographique au cours de la dernière décennie (+ 3,3 % entre 2013 et 2019). À rebours de cette dynamique, le nombre d'enfants de moins de trois ans stagne (4 603 en 2013 contre 4 596 en 2019), en cohérence avec les tendances observées au niveau national, tandis que la structure des familles évolue, engendrant une évolution des besoins sociaux et des besoins d'accueil et d'accompagnement des familles et du jeune enfant (plus d'enfants vivant dans des familles monoparentales, avec un ou deux parents en situation de précarité).

Avec un taux de couverture de 67 % en 2021 sur le territoire de la commune, l'offre d'accueil du jeune enfant est favorable, dans la moyenne régionale (66 %) et nettement supérieure à la moyenne nationale (59 %). Cette offre correspond, à hauteur de 38 %, à un accueil collectif (dont 60 % directement lié à l'action de la ville de de Dijon) et de 29 % à un accueil individuel.

Après une période de croissance de l'offre municipale (jusqu'en 2015), la collectivité s'est attachée, sur la période 2018-2022, à consolider cette offre d'accueil quantitativement importante, plutôt qu'à la développer. Le plan de mandat retient d'ailleurs un objectif très général de maintien de l'offre dans son ensemble et de consolidation de l'offre d'accueil individuel. De manière plus récente, le projet éducatif global « Génération Dijon » formalisé en 2023, qui s'adresse à l'ensemble de la jeunesse, met l'accent sur l'épanouissement du jeune enfant, la participation des parents à la gestion des structures d'accueil et insiste également sur la nécessaire valorisation de l'accueil individuel.

Du point de vue plus opérationnel, c'est le projet de direction de la petite enfance adopté en 2017-2018 qui a défini le cadre d'action des services de la petite enfance, en mettant l'accent sur la nécessaire harmonisation du fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), après une période de développement de l'offre. Dernièrement, une démarche de « design » du service petite enfance a été engagée, avec l'objectif de rendre plus lisible le parcours des parents désireux de bénéficier d'un accueil, par la ville, de leur enfant.

La chambre relève la finesse des analyses démographique et socio-économique réalisées régulièrement par la commune pour éclairer son action : d'abord en 2018 (pour le CEJ), puis en 2020 (début du mandat) et 2023 (pour la future CTG et pour son projet « Génération Dijon »), avec l'aide d'un prestataire. Elle note que la collectivité a prévu de développer un observatoire de la petite enfance au sein de ses services, pour disposer d'une analyse continue des besoins du territoire.

Elle observe toutefois que Dijon - comme Besançon, mais contrairement à Chalon-sur-Saône, autres communes de l'échantillon de l'enquête - a conservé un exercice strictement communal de la compétence, sans coordination de son service avec celui des communes voisines. Dans le cas d'une gestion de l'accueil du jeune enfant par plusieurs communes sur un même bassin de vie, une coordination devrait être recherchée entre ces différentes autorités organisatrices afin d'aboutir à une vision globale des besoins sur l'ensemble du territoire, prenant en compte les dynamiques de déplacement domicile-travail (31 % des actifs résidant à Dijon ne travaillent pas dans la ville et 52 % des actifs travaillant à Dijon n'y résident pas) et articulant les réponses à apporter à ces besoins.

A bien des égards, la ville de Dijon répond aux attentes de la loi du 18 décembre 2023 en tant qu'autorité organisatrice d'accueil du jeune enfant. La chambre note, cependant, que la collectivité devra arrêter un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant, comprenant un programme de développement et d'adaptation des équipements et services pour la petite enfance détaillant le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées.

Les moyens mobilisés en faveur de la petite enfance

La commune de Dijon dispose d'une offre d'accueil quantitativement importante. Elle mobilise pour cela ses propres crèches gérées en régie municipale (14 établissements qui proposaient 630 places fin 2022) et s'appuie sur une offre portée par divers partenaires dans le cadre de modes de gestion variés (opérateurs privés associatifs ou lucratifs en contrat avec la commune – marchés et délégation de service public) qui représente environ 40 % de l'offre collective, avec près de 400 places.

Confrontée à l'érosion de l'offre d'accueil individuel (29 % de l'offre), la ville de Dijon s'efforce d'agir en faveur de la promotion du métier d'assistantes maternelles et du mode de garde qu'elles incarnent, et d'en renforcer l'attrait. Un des objectifs des cinq relais petite enfance (RPE) de la ville est d'améliorer l'inscription dans une équipe pluridisciplinaire et de donner une dimension collective de l'accueil individuel. Ils déploient à cette fin des moyens et un périmètre de service intéressants. Les leviers à disposition de la commune demeurent cependant limités, en l'absence d'obligation pour les assistantes maternelles de fréquenter les RPE.

La ville de Dijon a mobilisé sur la période 2018-2022, chaque année, en moyenne, quelque 13,9 M€ de crédits pour la politique d'accueil du jeune enfant, dont 13,5 M€ en fonctionnement et 0,4 M€ en investissement, soit une dépense pour la ville, nette des contributions de la CAF et des différentes redevances perçues (dont celles des parents bénéficiaires du service), de l'ordre de 1 100 € par enfant de moins de trois ans.

Plus de 73 % de ces dépenses correspondent aux dépenses de personnel, avec des équipes de professionnels de la petite enfance (établissements et siège) qui rassemblent environ

260 agents et des établissements d'accueil qui disposent d'effectifs de professionnelles qualifiées et formées. La chambre a pu relever que le projet de direction a contribué à une meilleure structuration de l'organisation du travail, avec une organisation des effectifs et du management des EAJE clarifiée et harmonisée. A l'égard de ses équipes, la ville déploie une politique de ressources humaines favorable en termes de formation, d'évolution de carrière et salariale, qui contribue à limiter les problèmes de recrutement dans un métier qui souffre globalement d'un manque d'attractivité.

Les contrats de prestation de service passés avec les partenaires gestionnaires de structure d'accueil totalisent 22 % environ du budget Petite enfance de la commune. Compte tenu des moyens mobilisés, soit quelque 3 M€ par an, la commune devrait se doter d'un dispositif de contrôle et d'outils de pilotage permettant à la fois de mieux suivre le respect par les cocontractants des engagements pris et de mieux informer le conseil municipal de cette offre d'accueil.

La gestion de l'accueil du jeune enfant

En 2017, la ville s'est dotée d'une procédure de gestion des admissions dans ses crèches (crèches municipales et sous contrat avec la ville) dématérialisée et centralisée (guichet unique). Les demandes des parents sont classées désormais à l'aide d'un outil informatique, au regard de critères objectivant les publics prioritaires retenus. Ces critères mettent l'accent sur les situations de fragilités socio-éducatives et sur la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. La formalisation de ces critères d'admission constitue une avancée dans le sens d'une égalité de traitement. La chambre recommande à la collectivité d'assurer la transparence de ces critères en les rendant publics.

La démarche qui a accompagné la mise en place de ce dispositif d'admission ne s'est pas traduite par des résultats significatifs en termes de mixité ou de taux d'occupation des crèches (constats à relativiser toutefois avec le COVID). Le profil des familles admises reflète la sociologie des quartiers d'implantation (polarisation des difficultés dans les EAJE, quelques EAJE avec mixité). Les taux d'occupation restent en retrait après la crise sanitaire, même s'ils progressent (69 % en 2019, 49 % en 2020, 59 % en 2022).

La qualité de l'accueil s'apprécie d'abord par la présence, au sein des établissements, d'équipes de professionnels formés et diplômés en nombre suffisant. De ce point de vue, la ville de Dijon apparaît bien dotée (60 % de personnel diplômé, 40 % de personnel qualifié, avec en particulier un EJE positionné sur le projet pédagogique en relation avec la directrice adjointe dans les grosses structures). La qualification et le dimensionnement des équipes municipales rendent possible une dynamique pédagogique dans les EAJE municipaux, constatée par la chambre lors de visites de structures, qui se décline dans les projets d'établissement, désormais harmonisés. Le poids accordé au critère qualité dans ses contrats (marchés et DSP) favorise l'adoption de cette dynamique par les structures partenaires de la ville.

L'association des parents à la vie des établissements est également une condition pour s'assurer que le fonctionnement prend bien en compte leurs besoins et celui des enfants ; elle concourt à la qualité de l'accueil. La chambre a constaté que les établissements dijonnais étaient engagés dans des démarches d'une plus grande ouverture aux parents, et expérimentaient des manières de s'adapter aux profils des familles.

Enfin, la collectivité assure une supervision des établissements par l'intermédiaire des deux coordinatrices territoriales, dont la chambre a pu relever la connaissance fine de chaque établissement municipal et de ses problématiques particulières. La commune, cependant, gagnerait à assurer une traçabilité de ce suivi réalisé par ses services, ne serait-ce que pour être en mesure d'attester des moyens mis en œuvre à la suite des contrôles réglementaires du service départemental de protection maternelle et infantile.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Adopter un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant, ou inclure un volet programmatique dans la future convention globale territoriale (CTG), précisant les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées.

Recommandation n° 2. : Contrôler effectivement les contrats de délégation de service public et les marchés d'achat de places passés avec les structures privées partenaires, afin de s'assurer du respect des engagements pris par les cocontractants de la ville en matière de qualité de l'accueil et de l'équilibre financier des contrats.

Recommandation n° 3. : Mettre en place, au niveau de la direction de la petite enfance, des outils de pilotage assurant une traçabilité des actions de suivi et de contrôle de l'activité des EAJE.

Recommandation n° 4. : Rendre publics les critères d'admission dans les établissements d'accueil du jeune enfant et leurs modalités de mise en œuvre.

INTRODUCTION

La chambre a procédé au contrôle de la politique de la ville de Dijon en faveur de l'accueil du jeune enfant sur la période 2018 à aujourd'hui. Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale pilotée par la Cour des comptes en lien avec plusieurs chambres régionales des comptes. Le dernier rapport d'observations relatif aux comptes et à la gestion de la commune est paru début 2016. Le présent contrôle s'est concentré sur le seul champ de la petite enfance.

La chambre s'est attachée à questionner la stratégie de la ville, l'évolution de l'offre d'accueil en fonction des besoins des familles du territoire et les leviers mobilisés par la ville pour y répondre ou encore les modalités de gestion des crèches par la collectivité. Deux questionnaires ont été adressés à la collectivité et de nombreux entretiens ont été menés, avec la direction « petite enfance », les deux coordinatrices territoriales, un relais petite enfance et les équipes de six crèches (dont trois à gestion municipale et trois à gestion déléguée) dans lesquelles la chambre s'est rendue. Elle a également rencontré les services de la caisse d'allocations familiales de la Côte d'Or pour mettre en perspective la gestion dijonnaise dans le contexte départemental.

La commune de Dijon mobilise des moyens importants en faveur de l'accueil des jeunes enfants, avec plus de 260 agents et environ 14 M€ de budget de fonctionnement dédiés à cette compétence en 2022. Elle déploie pour cela une grande variété de modes de gestion avec un accueil collectif réalisé dans 26 crèches multi-accueil (dont 14 en gestion municipale et 12 structures partenaires en gestion déléguée ou marché public), et dispose d'un bon taux de couverture des besoins (67 % en 2021 contre 59 % en moyenne nationale).

Monsieur François Rebsamen, unique ordonnateur sur la période, a reçu la lettre d'ouverture de contrôle le 24 juillet 2023. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 11 décembre 2023.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré le 23 janvier 2024 et a été notifié le 5 février à l'ordonnateur en fonctions. Des extraits de rapport ont été notifiés à cette même date à la caisse d'allocations familiales de Côte d'Or et au président du conseil départemental de Côte d'Or. La commune de Dijon a apporté une réponse aux observations par courrier du 5 mars. La caisse d'allocations familiales a également répondu par un courriel du 29 février. La chambre a arrêté, au cours de sa séance du 21 mars 2024, les observations définitives, présentées ci-après.

1 LES ORIENTATIONS DE LA VILLE DE DIJON POUR LA PETITE ENFANCE

Après une période de développement de l'offre municipale (jusqu'en 2015), la collectivité s'est attachée, sur la période 2018-2022, à consolider une offre d'accueil quantitativement importante. Le plan du mandat adopté en 2020 retient un objectif très général de maintien de l'offre dans son ensemble et de consolidation de l'offre d'accueil individuel.

Les orientations plus détaillées de la ville en faveur de la petite enfance retenues sur la période sont formalisées par le projet de direction de la petite enfance, adopté en 2018, qui constitue la stratégie opérationnelle de la collectivité au cours de la période contrôlée par la chambre. Le projet éducatif global « Génération Dijon » formalisé en 2023 actualise et réexplique les priorités de la ville en matière de petite enfance, en mettant l'accent sur l'épanouissement du jeune enfant, la participation des parents à la gestion des structures d'accueil et en insistant à nouveau sur la nécessaire valorisation de l'accueil individuel.

Ces plans stratégiques s'appuient sur une analyse fine des besoins des familles, déclinés quartier par quartier (voir ci-dessous au § 1.1) que la ville s'est attachée à actualiser régulièrement.

1.1 Une analyse régulière des données démographiques et socio-économiques des familles

1.1.1 Le diagnostic réalisé en 2018 pour le dernier contrat enfance jeunesse (CEJ)

La première analyse des besoins des familles couvrant la période contrôlée est celle formalisée dans le cadre du CEJ adopté en 2018. Le contrat dressait un état des lieux de l'offre et l'assortissait d'objectifs d'amélioration du fonctionnement des établissements. Une analyse détaillée des dynamiques démographiques et une typologie des familles par quartier et par établissements d'accueil du jeune enfant étaient, par ailleurs, formalisées.

S'agissant des publics des EAJE, il était fait le constat d'une proportion importante d'enfants accueillis issus de familles économiquement défavorisées (avec un pourcentage des enfants payant moins de 1 € supérieur à 45 % sur les années analysées 2014-2017) et celui d'une grande hétérogénéité d'un EAJE à l'autre, certains EAJE concentrant les familles les plus en difficulté (multi accueils Fontaine d'Ouche et Grésilles restent stables depuis 2014 avec respectivement 66 et 43 %) tandis que d'autres présentent une plus grande mixité (multi accueils Montchapet et Tivoli autour de 20 % d'enfants payant moins de 1 €).

1.1.2 Un diagnostic approfondi conduit en 2020, partiellement actualisé en 2023

Le diagnostic petite enfance de décembre 2020 de la ville de Dijon, établi avec l'appui d'un cabinet extérieur, actualise cette analyse des évolutions démographiques et du profil des familles, selon les différents quartiers.

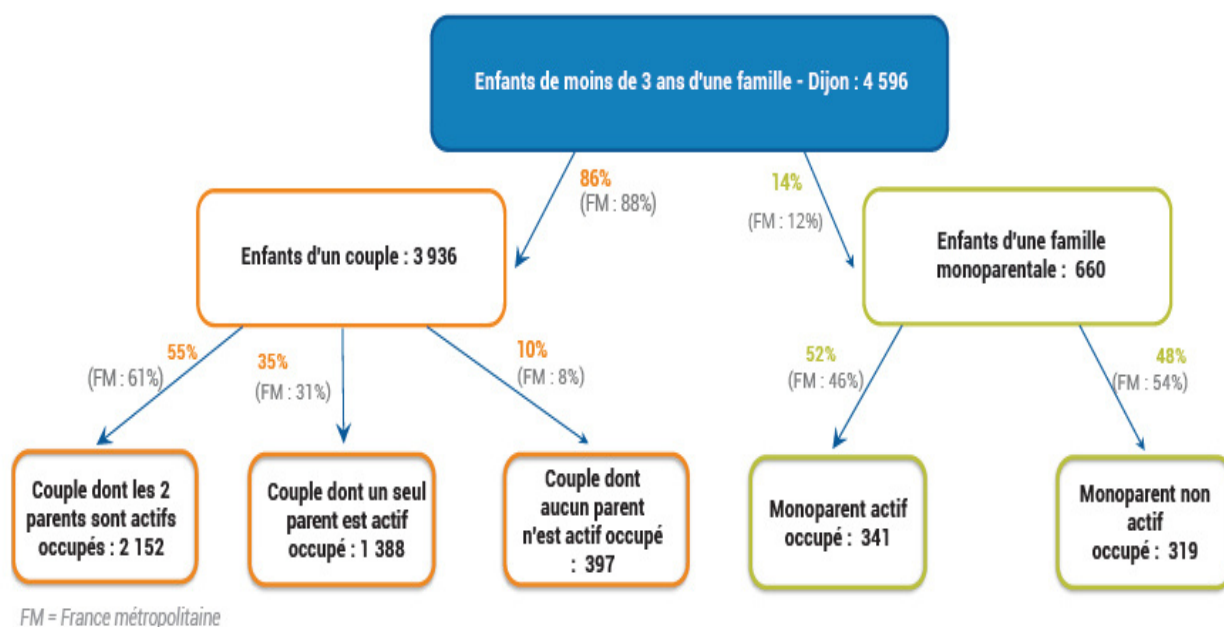
Sur un plan quantitatif, le nombre d'enfants de moins de trois ans sur le territoire est en baisse à Dijon. Il passe de 4 924 en 2018 à 4 431 en 2022. Toutefois, l'étude de 2020 de COMPAS prévoyait une augmentation des naissances sur la période 2020-2026 et une augmentation du nombre d'enfants de moins de trois ans pouvant atteindre entre 4 650 et 4 900 en 2026 selon les projections réalisées, avec des disparités en fonction des quartiers.

Si cette dynamique se confirmait, l'étude prévoyait qu'une centaine de places supplémentaires serait nécessaire pour maintenir un taux de couverture équivalant à celui

actuellement observé, et plus encore, en cas de poursuite de la baisse de l'offre d'accueil individuel.

Sur un plan plus qualitatif, l'étude fait état des fragilités des familles dijonnaises, qui appellent une adaptation de l'offre d'accueil. Ainsi, en 2016, 45 % des enfants de moins de trois ans vivaient dans une famille disposant de bas revenus ou de revenus fragiles¹ et plus de 500 enfants de moins de trois ans étaient analysés comme potentiellement vulnérables (soit 13 % des enfants de moins de trois ans de Dijon)². Cette part est particulièrement importante aux Grésilles, dans le quartier Université et à la Fontaine d'Ouche, pour lesquels plus d'un enfant sur cinq est potentiellement en fragilité socio-éducative (près d'un quart des moins de trois ans des Grésilles). La Fontaine d'Ouche compte le plus grand nombre d'enfants cumulant les facteurs de fragilité (124 enfants).

Graphique n° 1 : Composition des familles dijonnaises ayant des enfants de moins de trois ans



Source : Analyse des familles dijonnaises, diagnostic réalisé par COMPAS pour la ville de Dijon, 2020

Afin de préparer la future convention territoriale globale avec la CAF, la ville a actualisé partiellement son diagnostic en 2023, avec une analyse de la composition des familles et de leur situation vis-à-vis de l'emploi (voir graphique ci-dessus). Le constat y est fait que 2 490 enfants de moins de trois ans ont tous leurs parents (en couple ou monoparent) qui travaillent et qui, par conséquent, ont peut-être plus que d'autres besoin d'être pris en charge, que le mode de garde soit institutionnel, de voisinage, familial. Cela concerne 55 % des enfants de moins de

¹ 29 % d'entre eux vivant dans une famille sous le seuil de pauvreté (1 043€ par mois et par UC) et 16 % dans une famille à revenus fragiles (au-dessus du seuil de pauvreté grâce aux prestations sociales).

² L'indice de fragilité ou de vulnérabilité des enfants s'appuie sur sept facteurs de fragilités (et donc sept indicateurs) pouvant se rencontrer au sein d'une famille : être locataire d'un logement social ou collectif privé ancien, le surpeuplement du logement, la monoparentalité, une fratrie nombreuse (trois enfants ou plus), la précarité de l'emploi, le chômage / l'absence d'emploi, l'absence de diplôme des parents. C'est le cumul de plusieurs de ces facteurs de risque qui crée la vulnérabilité.

trois ans vivant dans une famille composée d'un couple (bi-activité des parents) et 52 % de ceux vivant au sein d'une famille monoparentale.

Mais d'autres éléments d'analyse des besoins essentiels à la décision (telles que l'intensité de la fréquentation des enfants dans les multi-accueils municipaux avec la part de l'accueil régulier et occasionnel, les évolutions démographiques par quartier) doivent être actualisés pour l'adoption de la prochaine convention territoriale globale, au regard des évolutions structurantes intervenues depuis 2020 (télétravail, difficultés d'accès des jeunes parents à un logement, etc.).

La chambre encourage la ville à dégager des moyens pérennes pour assurer de manière continue l'observation des besoins, au moyen de l'observatoire envisagé par la collectivité, indispensable pour éclairer la décision.

L'analyse des besoins réalisée jusqu'à présent par la ville est restée circonscrite au territoire de la ville et ne prend pas en compte la réalité du bassin de vie (en particulier les flux domicile- travail). Or, une coordination devrait être recherchée entre les différentes autorités organisatrices pour aboutir à une vision globale des besoins sur l'ensemble du territoire, prenant en compte les dynamiques de déplacement domicile-travail (31 % des actifs résidant à Dijon ne travaillent pas dans la ville et 52 % des actifs travaillant à Dijon n'y résident pas), et viser une articulation des réponses à apporter à ces besoins. La commune reconnaît d'ailleurs l'intérêt de traiter certaines questions collectivement, à l'échelle intercommunale, telles que l'observation des besoins ou l'attractivité des métiers de la petite enfance.

La chambre invite donc la commune à développer l'analyse des besoins des familles et des jeunes enfants, en lien avec les communes de la métropole.

1.2 Le projet de direction de la petite enfance, stratégie opérationnelle de la ville

La politique petite enfance de la ville a fait l'objet d'une structuration à travers la démarche de projet de service de la petite enfance. Démarrée en 2017, cette démarche a abouti à la rédaction du projet de direction, décliné en projets d'établissements (multi-accueils et relais petite enfance) en 2018 et 2019.

Le projet de direction de la petite enfance a d'abord été le vecteur d'un important chantier de réorganisation du travail et de la gestion qui a guidé l'action des services de la petite enfance (voir les acquis de cette démarche, infra, au § 2.3). Dans ces deux domaines, les axes de travail arrêtés étaient les suivants :

- Organisation du travail : favoriser la qualité de vie au travail et les conditions de travail, valoriser les métiers de la petite enfance, professionnaliser le management des EAJE et redéfinir une culture professionnelle commune au sein du service public de la petite enfance³ ;

³ Le diagnostic évoquait l'objectif de remédier à la perception de dégradation de la qualité du travail et des conditions de travail des professionnels de la petite enfance. Il était aussi de les rassurer quant à leur avenir professionnel (le personnel craint la volonté des élus de basculer en régie ou en DSP, bien que ces visions soient

- Gestion des EAJE : optimiser des taux d'accueil des structures et la réduction des coûts de gestion, élaborer un pilotage de l'activité mobilisant les différents niveaux de direction via des outils efficaces (tableaux de bord...), favoriser les échanges et la collaboration entre EAJE et services centraux de la direction de la petite enfance dans le respect des spécificités de chaque établissement.

Le projet, qui poursuivait également l'objectif d'une meilleure communication et d'une plus grande lisibilité de l'offre d'accueil et des priorités municipales en matière de politique publique de la petite enfance, a été aussi l'occasion de réexpliquer les orientations politiques de la ville pour la petite enfance :

- Orientations éducatives : répondre aux besoins de l'enfant et des familles en adaptant l'offre d'accueil quantitativement (en fonction des évolutions démographiques) comme qualitativement (adaptation au rythme de chaque enfant et au besoin de chaque famille, horaires atypiques) et évaluer régulièrement pour cela la satisfaction des usagers ; approfondir la relation aux parents⁴ et l'accompagnement à la parentalité ;
- Orientations sociales : favoriser la mixité sociale, culturelle, de genre et intergénérationnelle, en prenant mieux en compte les différences, en aménageant des solutions sur mesure pour les familles les plus fragiles et en repérant mieux les situations de fragilité et/ou vulnérabilité ; poursuivre la politique d'inclusion en faveur de publics prioritaires en faisant évoluer les critères d'admission (prise en compte du handicap, des minimas sociaux...).

La ville a adopté en 2023 un nouveau projet éducatif global, « Génération Dijon ». Ce dernier n'est pas dédié à la petite enfance, puisqu'il vise plus généralement tous les jeunes de 0 à 25 ans. S'agissant plus spécifiquement de la petite enfance, il reprend globalement les orientations déjà présentes dans le projet de direction petite enfance, en mettant l'accent sur l'aide à la parentalité et l'association des parents dans le fonctionnement des établissements et la définition de la politique et, sur un plan éducatif, sur l'objectif de favoriser la construction d'une génération citoyenne, inclusive, solidaire, actrice des transitions écologiques et numériques (voir le détail des axes de ce projet en annexe n°2.)

1.3 Un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant qui reste à définir

Le code de l'action sociale et des familles prévoit, à son article L.214-2, que les communes peuvent établir un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant pour planifier, au vu de l'état de l'offre d'accueil existante et d'une analyse des besoins, le développement et l'adaptation des équipements et services pour la petite

principalement fondées sur des rumeurs et des perceptions). Un engagement ferme des élus municipaux doit permettre d'explicitier l'avenir des crèches en régie publique.

⁴ Répondre à leurs besoins, leurs questionnements, partager les bonnes pratiques et les points de vue ; assurer la communication auprès des familles via un guichet unique ; favoriser la participation des parents via les conseils de crèches.

enfance qui apparaissent nécessaires, ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées.

L'adoption d'un tel schéma, facultatif jusqu'à l'adoption de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, s'impose désormais à toutes les communes de plus de 10 000 habitants. C'est l'une des obligations faites aux communes au titre de la nouvelle compétence d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant, définie par la loi.

La commune de Dijon n'a pas adopté ce schéma. Certes, une analyse fine des besoins est régulièrement réalisée et le plan de développement de l'offre d'accueil, comme les actions mises en œuvre au titre du projet de direction, témoignent du souci qu'a la collectivité d'ajuster son offre pour répondre à l'évolution de la démographie. Par ailleurs, les publics prioritaires pour une admission dans une crèche collective (voir infra les critères au § 3.1) et la répartition spatiale des EAJE, traduisent la volonté de tenir compte, dans les modalités d'accessibilité géographique et financière de l'offre d'accueil, des fragilités rencontrées par les familles du fait de leurs conditions de vie ou de travail, de leur état de santé, d'une situation de handicap ou de la faiblesse de leurs ressources.

Pour autant, la commune n'a pas tiré de conséquences opérationnelles des constats et projections qu'elle a formalisés dans le cadre de sa mission d'observation. Ainsi, selon l'état des lieux très fouillé réalisé en 2020, l'offre d'accueil devrait s'adapter pour réduire les écarts entre offre et demande, croissant du fait des évolutions démographiques projetées : avec des quartiers où l'offre devrait être renforcée (quartier Drapeau-Clémenceau, Chevreuil Parc, Bourroches-Port du Canal) et d'autres où elle pourrait être ajustée, le cas échéant à la baisse (centre-ville).

Et si elle a réalisé un état des lieux des travaux de mise aux normes et de modernisation à réaliser dans ses crèches, la ville n'a pas estimé l'effort d'investissement prévisionnel nécessaire à cette modernisation (voir infra au 2.2.3 sur les dépenses d'investissement).

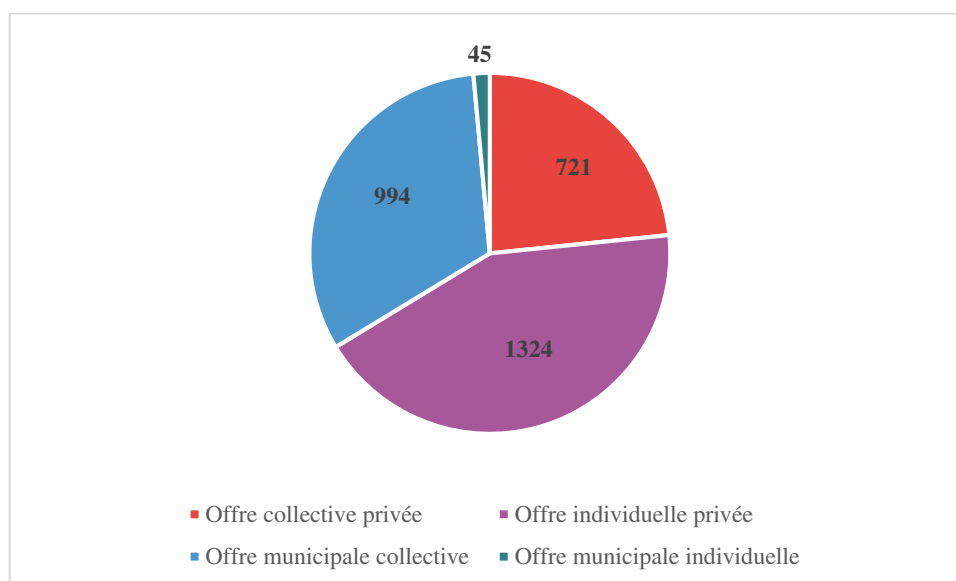
La chambre recommande en conséquence à la collectivité de préciser, en adoptant un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant, les actions d'adaptation des EAJE qui s'imposent compte tenu de l'évolution des besoins pour les planifier (agenda, budget prévisionnel nécessaire).

Recommandation n° 1. : Adopter un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant ou inclure un volet programmatique dans la future convention globale territoriale (CTG), précisant les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées.

2 LES MOYENS MOBILISES PAR LA VILLE EN FAVEUR DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

Fin 2022, le territoire de Dijon disposait d'une offre de 3 084 places, caractérisée par un mode d'accueil collectif majoritaire avec 1 715 places et 56 % de l'offre totale. Près de 66 % de l'offre d'accueil du jeune enfant présente sur le territoire de la ville de Dijon est le fait d'acteurs privés, crèches et micro-crèches s'agissant de l'offre collective et assistants maternels indépendants au titre de l'offre individuelle privée.

Graphique n° 2 : Répartition des offres de place du territoire Dijonnais fin 2022



Source : Ville de Dijon, plaquette d'information des parents 2022

Ce nombre de places permet à la commune d'avoir, en 2021, un taux de couverture de 67,5 %⁵ nettement supérieur au niveau national, 59,4 %, et d'un niveau similaire à la moyenne régionale, 67,7 % et départementale, 69,4 %.

Avec 1 039 places fin 2022, la ville de Dijon contribue directement significativement, à hauteur de 34 %, à l'offre globale d'accueil du jeune enfant du territoire.

⁵ Données de la caisse nationale d'allocations familiales.

2.1 Une offre municipale importante et diversifiée dans ses modes de gestion

2.1.1 Une offre d'accueil collectif majoritaire

L'offre municipale, 1 030 places en septembre 2023, consiste principalement en de l'accueil collectif. Elle représente plus de la moitié, 58 %, de l'offre en accueil collectif du territoire.

Avec une baisse d'un peu moins de 2 %, le nombre de places d'accueil offert par la ville de Dijon est globalement stable sur la période contrôlée, en dépit de la forte baisse des places proposées par la municipalité en matière d'accueil individuel (cf. § 2.1.2).

Tableau n° 1 : Evolution de l'offre municipale d'accueil du jeune enfant

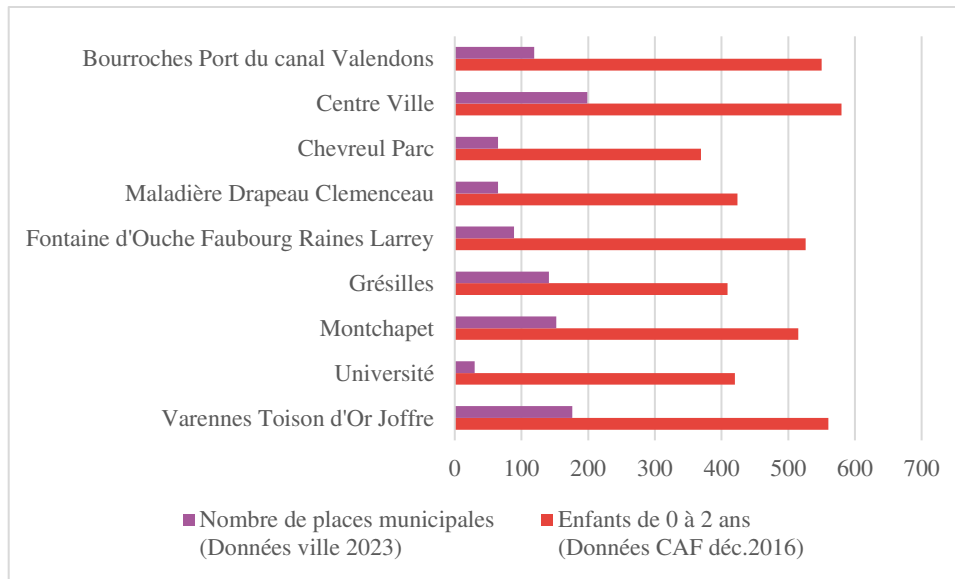
	janvier 2018	janvier 2023	Evolution 2023/2018
<i>Nombre total de places, dont :</i>	1 057	1 036	- 2,0 %
<i>accueil individuel</i>	101	42	- 58,4 %
<i>accueil collectif</i>	956	994	4,0 %

Source : données ville de Dijon

La localisation des places municipales d'accueil est globalement en cohérence avec la répartition spatiale des familles et des jeunes enfants (voir graphique ci-dessous).

La ville a accompagné, au travers notamment de son plan de développement de l'offre d'accueil collectif, l'évolution démographique des différents quartiers. Le quartier de la Toison d'Or, dont la population a plus que doublé entre 1990 et 2008, a ainsi bénéficié d'une augmentation de près de 140 places municipales d'accueil collectif au début des années 2000. De la même manière, la ville a accru l'offre d'accueil collectif des quartiers des Grésilles, Drapeau et Bourroches qui connaissent une évolution positive de population depuis 2008. L'offre municipale du quartier Université reste cependant en retrait, 30 places dans un établissement géré en régie, au regard notamment de l'évolution de la population et des familles domiciliées dans ce territoire, plus 33,4 % entre 2013 et 2019.

Graphique n° 3 : Répartition des enfants de moins de trois ans et de l'offre d'accueil municipal par quartier



Source : CEJ 2018 et plaquette d'information des parents 2023.

La ville de Dijon déploie une grande variété de modes de gestion d'accueil (régie municipale, opérateurs privés associatifs ou lucratifs en contrat avec la commune – marchés et délégation de service public).

Passée la période de créations de places en régie par la construction de nouvelles structures municipales (la dernière en date étant la crèche et la halte-garderie Delaunay créées en 2002), la collectivité a fait le choix de s'appuyer sur des partenaires privés pour continuer de développer son offre, notamment dans plusieurs des quartiers à la démographie la plus dynamique.

Une première délégation de service public a été réalisée en 2007, pour assurer la gestion de trois établissements gérés jusqu'alors par la caisse d'allocations familiales (CAF). En 2009, un premier marché d'achats de places dans une structure privée est contractualisé. En 2023, avec près de 400 places, 39 % de l'offre d'accueil collective financée par la ville de Dijon était géré par des partenaires privés (voir infra le § 2.2.3 sur le suivi des contrats de prestation de service et des dépenses associées).

Ce sont ces crèches gérées par des partenaires de la ville (DSP ou réservation de places) qui proposent une offre en horaires élargis, à la demande de la collectivité. L'amplitude proposée est comprise entre 6h45 et 20h suivant les EAJE.

Les assistantes maternelles municipales accueillent habituellement les enfants entre 7h et 19h mais des horaires adaptés plus larges peuvent être proposés selon les besoins (voir tableau ci-dessous).

Tableau n° 2 : Offre municipale petite enfance en septembre 2023

<i>Modes de gestion</i>	Catégorie	Nombre	Nombre de places	Amplitude horaire
<i>Etablissements municipaux</i>	Petites crèches 20 places	5	100	7h00-18h00
	Crèches 30 places	2	60	7h00-18h00
	Très grande crèche 60 places	7	420	7h30-18h30
<i>Assistantes maternelles municipales</i>	Rattachées aux très grandes crèches	12	36	7h00-19h00
<i>DSP</i>	Petites crèches 20 places	1	20	8h30-18h00
	Très grande crèche 60 et 80 places	2	140	7h30-19h30
<i>Réservation de places</i>	Crèches	3	53	Entre 6h45 et 19h15
	Grande crèche	1	38	Entre 7h30 et 18h15
	Très grande crèche	5	163	Entre 6h45 et 19h30

Source : plaquette d'information des parents.

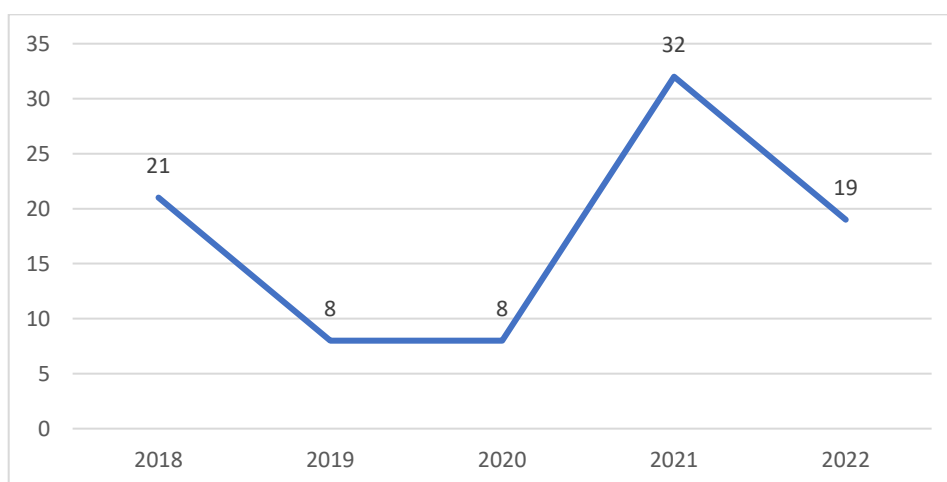
Les structures municipales sont toutes des multi-accueils, depuis septembre 2016, en ce qu'elles proposent à la fois de l'accueil régulier, occasionnel et d'urgence, et, pour les très grandes crèches, de l'accueil familial en sus de l'accueil collectif.

Quatre crèches municipales sont labellisées, depuis 2019, à vocation d'insertion professionnelle et sociale (AVIP) : Balzac, Bourroches, Le Ruisseau et Grésilles. Globalement, en 2022, sur 318 enfants accueillis sur l'année au sein de ces quatre structures, 31 accueils ont été réalisés dans le cadre de ce dispositif, soit 9,7 % de l'accueil total. Cet accueil a donc trouvé un écho avec néanmoins d'importantes disparités. La crèche « Le Ruisseau », située dans le quartier politique de la ville de la Fontaine d'Ouche, est celle où cet accueil a été le plus important, 30,9 %. A l'opposé, l'accueil sur des places AVIP n'a représenté que 1,3 % de l'accueil de la structure des Bourroches. Au sein des deux autres structures, cet accueil a représenté environ 7,2 % de leur activité.

En cohérence avec le projet de direction, dont l'inclusion des enfants porteurs de handicap est l'un des engagements éducatifs, l'ensemble des projets d'établissement des structures municipales comporte un volet consacré à ce type d'accueil. Ils prévoient notamment des mesures d'accompagnement pour les professionnels en s'appuyant sur des acteurs de proximité. La ville a notamment noué un partenariat avec le CAMSP de l'Acodège pour lui confier une mission d'observations partagées avec les professionnels des structures, afin de favoriser la détection précoce de troubles du développement et des interactions, et d'accompagner le cas échéant des familles. L'association a ainsi suivi 12 enfants depuis janvier 2023. Deux postes dédiés ont, par ailleurs, été récemment créés par la ville afin de venir renforcer les structures en fonction des besoins.

Les structures municipales ont accueilli chaque année, sur la période contrôlée, des enfants porteurs de handicap, avec d'importantes disparités d'une année sur l'autre, et une moyenne de 17,6 enfants par an ces cinq dernières années.

Graphique n° 4 : Nombre d'enfants porteurs de handicap accueillis entre 2018 et 2022



Source : données transmises par la collectivité

Les enfants dont les parents sont en démarche d'insertion et ceux porteurs d'un handicap, font, par ailleurs, l'objet d'une attention particulière de la ville lors du traitement des demandes d'admission (cf. §3).

2.1.2 Une offre d'accueil individuel qui s'érode

Vu l'importance de l'accueil individuel dans l'offre globale du territoire, 43 % en 2023, et la perspective d'un nombre important de départs à la retraite des assistantes maternelles (ASSMAT)⁶, la ville de Dijon a récemment décliné une politique en faveur du maintien de l'offre existante.

⁶ Le diagnostic réalisé par le bureau d'étude du COMPAS faisait état de 74 ASSMAT âgées de 60 ans ou plus fin 2018, soit près d'une ASSMAT sur cinq (19 %).

Une mobilisation des acteurs publics en faveur du métier d'assistante maternelle apparaît essentielle, d'autant qu'aux départs à la retraite s'ajoute un turn-over important des ASSMAT en exercice, avec le raccourcissement de la durée moyenne des carrières ne dépassant pas cinq à six ans. Pour la plupart des assistantes maternelles, désormais, l'exercice de ce métier est envisagé pour une période de vie limitée, qu'elles abandonnent pour reprendre une autre activité lorsque leurs propres enfants grandissent.

Le soutien de la ville de Dijon à l'offre d'accueil individuel se concrétise, d'une part, en salariant plus d'une quarantaine d'assistantes maternelles, et, d'autre part, à travers son réseau de relais petite enfance (RPE).

La ville emploie des assistantes maternelles, anciennement affectées dans les crèches familiales municipales et rattachées, depuis septembre 2016, aux sept structures multi-accueil les plus importantes. Cette offre d'accueil individuel a diminué de plus de moitié (- 58 %) depuis 2018, en raison de départs à la retraite ou pour reconversion professionnelle des ASSMAT, sans que ces dernières soient renouvelées.

Placées sous la hiérarchie de la directrice de l'établissement d'accueil de jeunes enfants de rattachement, les assistantes maternelles salariées de la ville ont l'obligation de fréquenter cette structure une journée par semaine. Le manuel de l'accueil familial pose un cadre, au regard notamment de la qualité attendue de l'accueil, qui fait l'objet d'un suivi formalisé par la directrice de la crèche de rattachement. Les assistantes maternelles participent aux temps d'échanges et de formation dispensés au sein de la structure. La ville prend par ailleurs en charge les dépenses de « gros matériel » et les petites fournitures. Elle s'engage enfin à assurer le remplacement d'une assistante maternelle absente ou en formation. Ces différents éléments concourent à rassurer les parents en leur offrant un certain nombre de garanties. Du point de vue des assistantes maternelles, elles bénéficient d'une rémunération assurée et d'un début d'exercice facilité par la prise en charge des frais d'installation.

A côté de cette offre, la collectivité soutient l'accueil individuel proposé par des assistantes maternelles indépendantes à travers des actions de valorisation du métier mises en place dans les RPE qui maillent son territoire (cf. §2.3.1). Un des objectifs des cinq relais de la ville est de faciliter l'exercice du métier d'assistante maternelle et de contribuer à sa professionnalisation. Cela passe par l'accès offert aux ASSMAT, plusieurs jours par semaines, à des temps collectifs dans les locaux du RPE ou d'une crèche du secteur, et à une équipe pluridisciplinaire. Les RPE dijonnais déploient dans ce but des moyens et un périmètre de services complets (voir infra le § 2.1.3). Les leviers à disposition de la commune demeurent cependant limités en l'absence d'obligation pour les assistantes maternelles de fréquenter les RPE (seule une assistante maternelle sur trois seulement profiterait des services des RPE en moyenne, selon la ville). Depuis 2022, la ville organise également, en collaboration avec la CAF, Pôle emploi et le service départemental de PMI, une journée d'information sur le métier afin de susciter des vocations et d'accompagner les futurs candidats.

Bien qu'identifiées par les services de la ville et de la CAF comme une solution pour maintenir l'offre individuelle, le territoire dijonnais n'accueille pas de maisons d'assistantes maternelles (MAM)⁷. Un projet est en gestation depuis quelques années sur le quartier de la Fontaine d'Ouche mais il se heurte à la problématique de disposer de locaux adaptés aux

⁷Les maisons d'assistantes maternelles constituent un cadre d'exercice collectif pour plusieurs assistantes maternelles (maximum quatre), qui permet de rompre l'isolement souvent associé à l'exercice de ce métier. Il en existe au total neuf en Côte d'Or.

exigences réglementaires à un tarif non dissuasif. La commune indique qu'elle est prête à soutenir financièrement l'installation mais n'a pas jusqu'à présent été sollicitée par des porteurs de projet. Elle a, par ailleurs, dans le cadre du renouvellement des projets de fonctionnement, missionné ses RPE sur une mission d'accompagnement des candidats porteurs de tels projets.

Au total, il apparaît que la ville contribue significativement, via des modes de gestion multiples, à l'offre d'accueil du jeune enfant de son territoire. Dans le cadre de cette offre, majoritairement collective, la collectivité porte une attention particulière aux familles en cours d'insertion professionnelle, grâce à des places labellisées AVIP dans quatre structures municipales, et aux enfants porteurs de handicap, en s'appuyant notamment sur deux postes en sureffectif et des partenaires extérieurs. Si l'offre municipale d'accueil individuel s'est progressivement marginalisée, la ville s'efforce, avec ses RPE, de soutenir et de dynamiser l'exercice du métier d'assistante maternelle.

2.2 Des moyens financiers consacrés à la petite enfance en progression

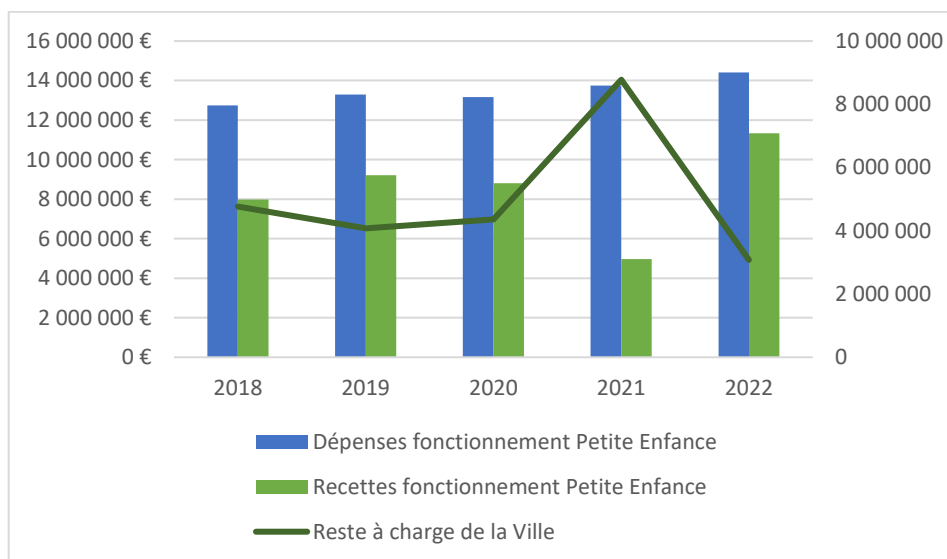
La ville de Dijon a mobilisé chaque année, en moyenne, sur la période 2018-2022, quelque 13,9 M€ de crédits pour la politique d'accueil du jeune enfant, dont 13,5 M€ en fonctionnement et 0,4 M€ en investissement, soit une dépense annuelle pour la ville, nette des contributions financières perçues de la CAF (6,2 M€ en moyenne), des parents bénéficiaires du service (1,5 M€) et des autres recettes (0,7 M€), de 5 M€ par an, équivalent à un engagement financier de l'ordre de 1 100 € par enfant de moins de trois ans.

Ces chiffres, établis à partir de la présentation fonctionnelle des comptes de la ville (sous fonction 422, petite enfance) correspondent, pour ce qui est des dépenses de fonctionnement, à une estimation basse des engagements financiers de Dijon en faveur de l'accueil du jeune enfant, la ville ne disposant pas d'une comptabilité analytique aboutie. A titre d'exemple, la masse salariale des personnels de direction (DPE et AJE), les dépenses de maintenance et d'entretien des établissements d'accueil du jeune enfant ou encore les subventions à certaines associations intervenant dans l'aide à la parentalité, ne sont que partiellement voire pas du tout affectées à la sous fonction 422.

73 % de ces dépenses sont constituées des salaires et des charges des quelques 268 agents de la direction de la petite enfance (254 équivalents temps plein) et 22 %

correspondent aux contrats de prestation de service passés avec des partenaires pour financer des berceaux et compléter l'offre d'accueil municipale.

Graphique n° 5 : Dépenses et recettes du budget PE de Dijon



Source : CRC, d'après comptes de la ville

Les dépenses d'investissement en faveur des crèches restent modestes sur la période, avec quelque 410 K€ mandatés en moyenne chaque année, entre 2018 et 2022.

La collectivité n'a pas adopté de programmation d'investissements pour la modernisation des crèches et aucune autorisation de programme ne leur est dédiée, contrairement aux écoles, priorité du mandat. Toutefois un état des lieux réalisé au moment de l'élaboration du projet de service, a permis d'identifier les travaux de « sécurité » prioritaires à réaliser (multi-accueil Tarnier notamment). Et la collectivité consacre, à côté des opérations d'investissements, des crédits à l'entretien et à la maintenance courante, que les comptes de la ville ne permettent pas d'individualiser cependant, en l'absence d'une comptabilité analytique aboutie. La chambre a néanmoins, au cours de ses déplacements, pu constater que la ville s'efforçait de maintenir dans un bon état fonctionnel ses crèches.

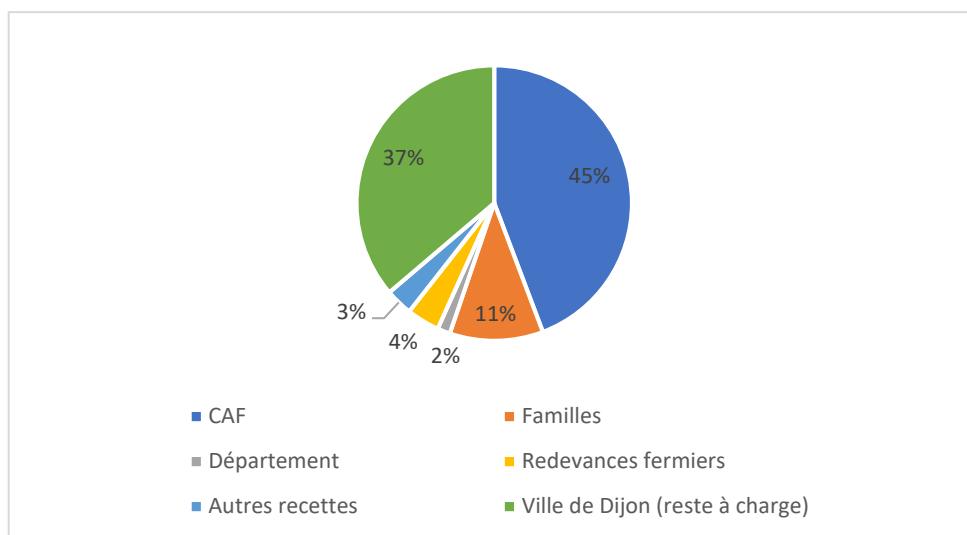
La collectivité a, pour autant, prévu d'engager à l'avenir des travaux de restructuration de plus grande ampleur pour transformer des EAJE qui ne répondent pas aux normes définies par le référentiel bâtiementaire de l'arrêté du 31 août 2021. Ces travaux devraient concerner notamment la crèche des Grésilles et la crèche Voltaire, dont les bâtiments requièrent des modifications de structure pour assurer une circulation des publics conforme à la norme⁸, mais ils ne devraient pas se concrétiser avant le prochain mandat municipal.

⁸ Les lieux de change et biberonneries doivent être intégrés dans les lieux de vie de manière à « garder un œil » sur les enfants dans le respect des règles d'encadrement.

2.2.1 La caisse d'allocations familiales, principal contributeur financier de la ville de Dijon pour la petite enfance

Avec quelques 45 % des produits de la collectivité sur la période 2018-2022, les financements apportés par la CAF constituent la principale ressource de la ville de Dijon.

Graphique n° 6 : Financement de la politique Petite enfance de la ville de Dijon (2018-2022)



Source : CRC d'après comptes de la ville

La ville a contractualisé avec la CAF de Côte d'Or au titre du financement du fonctionnement de ses 14 EAJE et, plus généralement, pour le soutien à l'exercice de sa compétence d'accueil du jeune enfant. Ce soutien financier de la CAF se décline selon plusieurs dispositifs.

Il s'agit à titre principal de la prestation de service unique (PSU) et de celle du contrat enfance jeunesse (CEJ).

La PSU, versée pour le financement de chaque EAJE, complète les participations des familles et concourt à l'objectif d'accessibilité financière de l'accueil collectif par application d'un barème de tarifs fixé par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), proportionnel aux revenus des familles, avec une neutralisation des participations familiales⁹.

La prestation de service CEJ finance la fonction accueil et pilotage de la petite enfance de la ville, en contrepartie d'un engagement de la collectivité à développer et améliorer son offre d'accueil. L'actuel contrat a été conclu pour couvrir la période 2018-2021 et a été prorogé en attendant la conclusion du contrat global territorial (CTG) attendu pour juin 2024. Néanmoins, sans attendre la signature du CTG, cette prestation a été remplacée, dès 2022, par

⁹ Comme pour toute collectivité conventionnée avec la CAF relevant du financement de ses crèches par la prestation de service unique (PSU), les tarifs d'accueil facturés aux parents relèvent de la grille de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et dépendent du niveau de revenu des parents. La PSU versée à la ville est calculée de sorte, qu'additionnée aux participations financières des parents, elle couvre 66 % du prix de revient de chaque EAJE

le bonus « territoire CTG », versé à la ville pour ses EAJE et directement au EAJE sous contrat avec Dijon.

Parmi les objectifs poursuivis par la convention CEJ, figure la recherche d'une fréquentation optimale des structures, mesurée par les taux d'occupation et de facturation, et un maintien des coûts de fonctionnement compatible avec le respect des normes réglementaires régissant le fonctionnement des établissements.

Le taux d'occupation permet de mesurer l'utilisation effective de l'offre proposée par les structures d'accueil, de vérifier si la structure est bien utilisée par les familles. Si le taux d'occupation est faible, la collectivité doit s'interroger sur le fonctionnement de la structure (projet adapté aux besoins des familles par exemple).

Tableau n° 3 : Evolution du taux d'occupation des EAJE municipaux

	Taux d'occupation en %	2018	2019	2020	2021	2022
EAJE municipaux	Delaunay	68,1	64,8	54,0	62,4	61,2
	Le Lac	64,9	63,7	41,1	58,0	57,5
	Grésilles	55,8	57,1	46,8	49,5	50,4
	Montchapet	72,4	75,9	50,7	58,4	61,7
	Tarnier	70,4	69,3	41,3	52,1	52,9
	Tivoli	72,2	70,5	48,9	58,4	60,6
	Voltaire	70,7	68,1	52,2	56,0	57,1
	Balzac	73,5	62,0	42,0	56,3	53,3
	Bourroches	71,4	65,3	46,4	59,7	61,4
	Centre-Ville	70,9	69,7	53,7	66,8	62,5
	Darius Milhaud	79,4	73,3	61,7	65,6	66,2
	Le Ruisseau	61,6	65,5	43,3	54,8	62,7
	Mansart	69,5	72,3	58,5	60,3	58,4
	Petit Cîteaux	67,8	68,7	51,5	58,6	53,0
	Taux d'occupation moyen	69,2	67,6	49,4	58,4	58,5
EAJE gérés en DSP	Roosevelt	69,9	65,6	58,6	66,1	65,1
	Junot	73,9	76,6	63,7	74,4	74,8
	Le Tempo	71,9	NC	NC	73,8	73,7
	Taux d'occupation moyen	71,9	71,1	61,2	71,4	71,2

Source : CRC, d'après données communiquées par la ville de Dijon.

Le taux cible retenu par la CAF est de 70 % sur l'ensemble du territoire national¹⁰. A Dijon, le taux d'occupation est, depuis 2019, inférieur à cette valeur cible¹¹. Aucun des établissements n'atteint en 2022 ce taux, qui oscille entre 50 % (crèche des Grésilles) et 66 % (crèche Darius Milhaud).

Un taux de 100 % reste théorique dans la mesure où les crèches proposent des plages horaires (7h30-18h30) supérieures au temps maximum d'accueil d'un enfant (10 heures). La ville serait néanmoins fondée à analyser les différences de taux d'occupation selon ses établissements et à engager une réflexion sur l'optimisation des taux les plus en retrait par rapport à la valeur cible de la CAF.

Par ailleurs, le versement du bonus « inclusion handicap » dès l'accueil par un EAJE d'un premier enfant porteur de handicap, pour que la situation de l'enfant ne soit pas un frein à sa prise en charge et à l'emploi des familles, prend de l'importance au cours de la période avec le développement de l'inclusion.

Enfin, sur la période, la CAF a également apporté un soutien ponctuel avec :

- des dotations exceptionnelles de soutien aux EAJE durant la période de la crise sanitaire COVID ou de soutien à un EAJE accueillant un enfant porteur de handicap mais dont la reconnaissance AEEH n'était ni acquise ni en cours d'acquisition ;
- un soutien à l'investissement des EAJE par le fonds « publics et territoires » pour soutenir des projets spécifiques et le « fonds de modernisation des EAJE » pour rénover les EAJE.

Tableau n° 4 : Financements courants des EAJE de Dijon par la CAF de Côte d'Or (en euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Total financements CAF</i>	5 295 557	5 071 740	3 910 628	4 600 952	5 230 942
<i>Dont Prestation de Service Unique</i>	4 358 306	4 061 133	2 826 785	3 467 956	3 886 265
<i>Dont CEJ (puis bonus CTG à partir de 2022)</i>	914 961	874 853	927 534	939 780	1 107 758
<i>Dont Bonus mixité sociale</i>	-	106 700	105 200	140 400	164 000
<i>Dont Bonus inclusion handicap</i>	828	7 811	29 195	32 145	50 743
<i>Dont autres financements</i>	21 462	21 243	21 914	20 671	22 176

Source : CRC, d'après données CAF

¹⁰ Guide PSU 2022. A noter également que le rapport de l'ONAPE sur l'accueil du jeune enfant publié en 2021 indique que le taux d'occupation moyen des EAJE était de 68,9 % en 2019 (70,1 % pour les multi accueil et 72,4 % pour les micro-crèches).

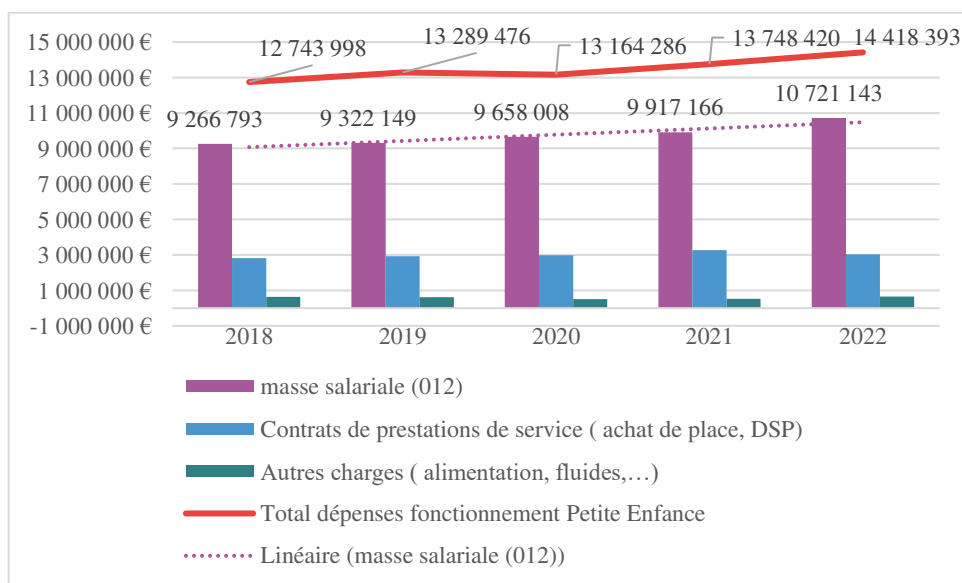
¹¹ Ce taux fixé par la CAF est un objectif à atteindre, même si, en pratique, sa non atteinte n'entraîne pas de malus pour la collectivité.

2.2.2 Des dépenses liées à la gestion des crèches municipales en progression

Sur les quelques 13,5 M€ mandatés en moyenne chaque année pour la petite enfance, 10,5 M€ environ sont dédiés au financement des 14 crèches municipales, dont plus de 93 % correspondent aux dépenses de personnel, avec des équipes de professionnels de la petite enfance (établissements et siège) qui rassemblent environ 260 agents. A l'égard de ces équipes, la ville déploie une politique de ressources humaines favorable en termes de formation, d'évolution de carrière mais également en termes de rémunération.

Cette dernière a évolué favorablement au cours des derniers exercices (voir infra au § 2.3.1) et la masse salariale de la DPE progresse de + 16 % sur les cinq dernières années et + 18 % pour la rémunération des titulaires, alors que l'effectif de la direction est en léger recul. La progression de la masse salariale détermine intégralement l'augmentation de la dépense de la collectivité en faveur des crèches municipales, les autres postes de dépenses étant globalement stables sur la période (voir une vue synthétique du budget de la petite enfance en annexe n°3).

Graphique n° 7 : Evolution des dépenses de fonctionnement en faveur de la petite enfance



Source : CRC d'après les comptes de la ville de Dijon

2.2.3 Les dépenses liées à la gestion des crèches confiées à des partenaires privés, à mieux contrôler

En dehors des 14 crèches qu'elle gère en régie, la ville de Dijon a fait le choix de mobiliser deux types de procédure pour financer des places de crèches dans des établissements gérés par des partenaires privés : l'achat de places dans le cadre de marchés publics, avec neuf contrats en cours pour la gestion de plus de 250 places, et la délégation de service public (DSP), avec deux contrats en cours qui portent sur une offre de 160 places.

Ces divers contrats de prestations de service totalisent 22 % environ du budget petite enfance de la commune et portent sur 39 % de l'offre d'accueil municipale. Ils requièrent en

conséquence une attention toute particulière, pour leur modalité de passation comme pour le suivi et le contrôle de leur exécution.

La chambre a examiné la procédure de passation de ces contrats, leur contenu et les modalités du contrôle de leur exécution pour voir comment la ville s'assurait de la qualité de cette offre d'accueil déléguée à des prestataires.

2.2.3.1 La sélection des prestataires

On peut relever en premier lieu, qu'en faisant le choix de recourir à ces contrats, la ville n'a pas modifié le mode de gestion des établissements concernés : pour les établissements gérés en DSP, elle a pris le relais de la CAF qui gérât déjà auparavant ces établissements dans le cadre de DSP. Quant aux marchés publics, ce sont des contrats d'achat de places de crèches, auprès de partenaires privés (associations, sociétés à but lucratif) déjà implantés sur le territoire et qui accueillent, par ailleurs, des enfants en dehors du cadre de la politique municipale¹².

En second lieu, on peut noter que des critères communs pour le choix des prestataires sont appliqués par la ville, pour les deux types de contrat, avec un accent mis par la ville sur la qualité des offres (pèse 70 % de l'appréciation des offres, contre 30 % pour le prix). Pour le reste, il faut bien distinguer les deux types de contrat, pas seulement au titre des règles générales des procédures de passation et du contenu des contrats, qui sont différents, mais également au titre de l'état de l'offre (intensité concurrentielle) et des modalités de suivi et d'exécution des contrats.

S'agissant des marchés d'achat de places, malgré un appel à concurrence lancé sur des secteurs géographiques infracommunaux prédéfinis (Dijon Nord, Dijon Est, etc.), la ville ne parvient pas à susciter une offre alternative, autre que celle du gestionnaire déjà en place (hormis dans le cas du quartier Valmy où deux offres ont été formulées). Dans ce contexte, la discussion sur les conditions économiques de l'offre¹³ s'en trouve limitée à l'explicitation des variations de prix entre la précédente offre et l'offre formulée. Et la ville ne prescrit qu'une partie des conditions de fonctionnement de ses crèches partenaires, ces dernières ayant d'autres clients par ailleurs (horaires, attributions des places réservées par la ville, rappel des obligations réglementaires à respecter s'agissant du niveau d'encadrement, des différentes composantes du projet d'établissement ou du règlement de fonctionnement)¹⁴.

S'agissant des deux DSP, les deux procédures de remise en concurrence intervenues sur la période ont débouché sur une pluralité d'offres concurrentes et, pour l'un des deux contrats, par un changement de prestataire¹⁵.

¹² Ces structures, quand elles ne sont pas prestataires exclusifs de la ville, assoient leur équilibre économique sur la réservation d'au moins 50 % de leurs places. Ainsi plusieurs associations ou sociétés à qui Dijon achète des places (comme Les Petits Chaperons Rouges, la Croix Rouge Française ou La Maison bleue), sont également prestataires pour d'autres administrations ou entreprises publiques.

¹³ Ces marchés relatifs aux services sociaux sont passés selon la procédure adaptée prévue à l'article R. 2123-1 3° du code de la commande publique.

¹⁴ Un tiers des neuf crèches dans lesquelles Dijon réserve des places sont des EAJA dans lesquelles le contingent de places municipales est minoritaire.

¹⁵ Le Tempo 2014-2018 (LLCE) pour le nouveau contrat 2019-2023. Junot Roosevelt : 2014-2017 : LLCE ; 2018-2022 : P&B ; 2022-2026 : LPCR.

Pour justifier le choix de confier la gestion de trois EAJE par le biais d'un contrat d'affermage, la ville argue, d'une part, que l'affermage évite les inconvénients d'une gestion en régie directe qui impliquerait le recrutement par la ville de nouveaux personnels afin d'assurer le fonctionnement de la structure, choix qui ne serait pas compatible, dans un contexte financier contraint, avec la politique de maîtrise de la masse salariale engagée par la commune. D'autre part, la ville met en avant que la procédure de DSP est plus responsabilisante qu'un marché public (lequel offre une rémunération forfaitaire du titulaire, quels que soient le résultat et la qualité de ses prestations) et qu'elle permet d'obtenir des coûts de gestion compétitifs.

La collectivité n'apporte toutefois pas, dans son argumentaire, d'éléments comparatifs qui permettraient d'affirmer que la gestion du service offert dans le cadre d'un contrat de DSP assurerait des coûts de gestion plus compétitifs que ceux des autres modes de gestion¹⁶. Le fait pour la ville de confier la gestion de places à des partenaires, associatifs ou entreprises privées lucratives, apparaît donc plutôt résulter de la volonté de la ville d'élargir son offre d'accueil en s'appuyant sur des acteurs déjà présents sur le territoire, sans nécessairement qu'elle résulte d'une analyse comparative des coûts des différents modes de gestion réalisée a priori.

Quoiqu'il en soit, la condition de la performance de la gestion et celle du respect des engagements contractuels passent par un contrôle étroit que la ville doit exercer sur ces cocontractants. Or, le contrôle par la ville de ses contrats de gestion de structures de la petite enfance apparaît perfectible.

2.2.3.2 Un contrôle des contrats de délégation et d'achats de places à consolider

Comme la ville le rappelle dans le rapport soumis au conseil municipal pour les deux derniers renouvellements de délégations de service public (DSP crèche « le Tempo » et crèches Junot et Roosevelt), la collectivité « dispose [...] d'un devoir de contrôle formalisé notamment au travers de la communication de comptes-rendus (comptes-rendus annuels d'exploitation portant sur les conditions d'exécution du service et sur les comptes du délégataire) et de l'organisation de commissions de suivi ».

Le contrôle d'exécution des contrats consiste d'abord en la vérification du respect des engagements pris le cocontractant, en matière de conditions d'accueil des jeunes enfants : ce contrôle de la qualité des EAJE est valable aussi bien pour les marchés de réservation de places que pour les DSP. Il consiste, en second lieu à contrôler le respect de l'équilibre économique et financier du contrat : cette dimension du contrôle est plutôt spécifique aux contrats de DSP, pour lesquels la collectivité doit s'assurer que les résultats financiers de la délégation ne s'écartent pas du compte d'exploitation prévisionnel (CEP) en sa défaveur.

Le contrôle de la qualité s'appuie en principe sur les indicateurs périodiques transmis par les EAJE partenaires et les rapports annuels d'activité du délégataire ou du titulaire du marchés de réservation, tandis que le contrôle financier repose sur l'analyse des rapports administratifs et financiers communiqués par les délégataires.

La chambre constate, s'agissant des contrats de DSP, que les rapports annuels d'activités sont bien transmis et globalement satisfaisants et rendent compte de manière détaillée du

¹⁶ Au demeurant, si la ville en avait apporté la démonstration, elle aurait probablement délégué la gestion de plusieurs structures municipales, au-delà de ces deux DSP historiques, ce qui n'est pas le cas.

fonctionnement des EAJE partenaires. Elle note d'ailleurs que l'information fournie au conseil municipal au sujet de ces contrats est principalement basée sur ces données d'activités.

La chambre relève en revanche que les informations financières exigées par les contrats (voir articles 38 et 39 du contrat) n'ont été au mieux que partiellement transmis à la collectivité, comme le relève la direction du contrôle de gestion en charge des rapports financiers des délégataires pour l'ensemble de la période 2018- 2021. Elle note qu'il n'y a pas eu de sanction du non-respect de ces obligations d'information, en dépit des dispositions contractuelles alors que ces informations sont indispensables à une analyse de l'équilibre du contrat et à une application éventuelle des clauses d'intéressement contractuelles. Une amélioration de la qualité des informations financières transmises, cependant, est observée en 2022, première année au cours de laquelle une comparaison du compte d'exploitation réel et du compte d'exploitation prévisionnel est esquissée.

S'agissant des achats de places, le suivi de l'exécution du contrat est assuré sur la base du seul comité de pilotage annuel organisé par la ville, à l'occasion duquel le titulaire du marché fournit à la collectivité son rapport d'activités. Contrairement aux EAJE en délégation de service public, les EAJE dans lesquels la ville réserve des places ne sont pas suivis régulièrement, en cours d'année, par les services de la DPE (voir infra le § 3.3.3) et leur activité ne fait l'objet d'aucun compte rendu en conseil municipal.

Compte tenu des moyens financiers mobilisés, soit quelque 3 M € par an, et de l'importance prise par l'offre d'accueil du jeune enfant confiée au secteur privé (40 % de l'offre financée par la commune pour rappel), la collectivité doit consolider son dispositif de contrôle pour mieux suivre la réalisation des contrats et être en mesure de mieux informer le conseil municipal. A cette fin, la commune a procédé à la nomination, en mars 2024, d'un gestionnaire chargé du suivi administratif et financier des partenariats avec les gestionnaires privés des structures petite enfance.

Recommandation n° 2. : Contrôler effectivement les contrats de délégation de service public et les marchés d'achat de places passés avec les structures privées partenaires, afin de s'assurer du respect des engagements pris par les cocontractants de la ville en matière de qualité de l'accueil et de l'équilibre financier des contrats.

2.3 Une organisation et une gestion de la Direction de la petite enfance structurées par le projet de direction

2.3.1 Une direction de la petite enfance qui s'est structurée depuis 2018

La direction de la petite enfance comporte, en 2022, 268 agents pour 254,3 équivalents temps plein. Sur la période contrôlée, l'effectif a diminué de près de 4,3 % avec la suppression d'un total de 12 postes depuis 2018, liée notamment au non renouvellement des postes vacants d'assistantes maternelles.

Principalement situé dans les structures municipales d'accueil, le personnel de la direction est très majoritairement féminin, 97,9 % en 2022. Le passage des auxiliaires de

puériculture de la catégorie C à la catégorie B, au 1^{er} janvier 2022, a profondément modifié la structuration par catégories des effectifs avec une part majoritaire de personnels de catégorie B, 40,8 % en 2022, alors qu'en 2021, les personnels relevant de la catégorie C représentaient 74,1 % des effectifs.

Tableau n° 5 : Répartition des effectifs 2022 par métiers

<i>Métier</i>	Effectif
<i>Administration générale, organisation et gestion des ressources dont :</i>	16
<i>Agents de gestion administrative</i>	4
<i>Secrétaires des EAJE</i>	10
<i>Gestionnaires budgétaire et financier</i>	2
<i>Education dont :</i>	184
<i>Agents d'accompagnement</i>	38
<i>Auxiliaires de puériculture</i>	87
<i>Educateurs de jeunes enfants</i>	30
<i>Responsables EAJE</i>	22
<i>Responsables RPE</i>	5
<i>Coordinatrices</i>	2
<i>Interventions techniques</i>	31
<i>Pilotage stratégique (directeur)</i>	1
<i>Médico-social (coordonnateur de santé)</i>	1

Source : bilan social 2022

La moyenne d'âge de 47 ans pour l'ensemble de cet effectif reflète peu la réalité des assistantes maternelles municipales dont l'âge moyen est de 56,8 ans et près de 73 % de l'effectif à plus de 55 ans, rendant plus aigu l'enjeu de maintien de l'offre individuelle d'accueil relevé précédemment.

Rattaché à la direction générale déléguée à la cohésion sociale, le service public de la petite enfance s'est progressivement structuré à travers une démarche de construction d'un

projet de service initié en 2017, qui a abouti à l'élaboration d'un projet de direction en 2018. Ce projet décline des axes d'intervention pour chaque objectif stratégique (cf. §1.3).

Tableau n° 6 : Plan d'actions du projet de direction

Engagement éducatif	Fonction sociale	Performance de gestion	Qualité de vie au travail
Création d'un document de référence commun appelé « Charte d'accueil » Mise en place de critères de mesure et d'évaluation de la satisfaction des usagers Mise en cohérence des objectifs éducatifs des EAJE municipaux Obtention des labels diversité et égalité	Créer un diagnostic de territoire Etablir une complémentarité et un maillage entre les différentes solutions de garde existantes Développer et structurer le partenariat avec le champ social et médico-social Approfondir la relation aux parents et l'accompagnement à la parentalité	Mettre en place un pilotage des EAJE via un « dialogue stratégique » Se doter d'outils de pilotage	Professionnaliser le management Engager une réflexion sur les fiches de poste Mettre en place un parcours de professionnalisation Construire un nouveau plan de formation Organiser la dématérialisation des admissions Créer un outil de communication interne Concevoir une stratégie de communication pour le service petite enfance

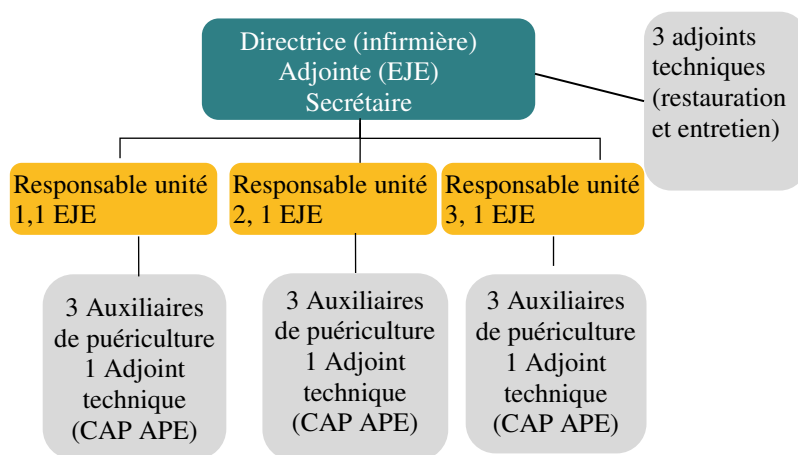
Source : projet de direction 2018-2020.

Ce plan, fil conducteur de l'activité de la direction, a très largement été mis en œuvre notamment au niveau de l'organisation du service.

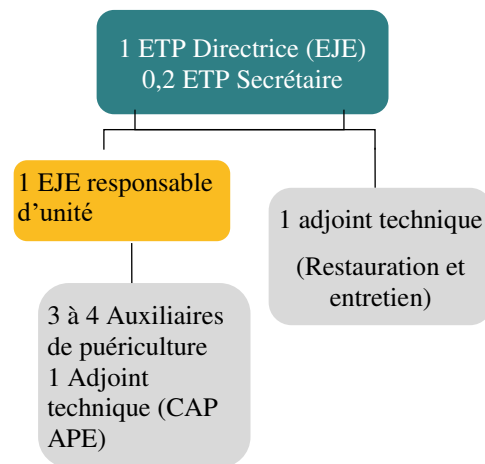
D'une part, à côté de postes supports telles que la logistique, la gestion RH ou la comptabilité, les services centraux de la direction petite enfance comportent des agents en charge de la gestion de l'offre, les coordinatrices, et d'autres positionnés sur la demande d'accueil, les chargées d'accueil et d'admission, organisés selon deux secteurs géographiques. L'effectif total de ces services est d'environ 10 agents.

D'autre part, l'organisation des structures de proximité, EAJE et RPE, a été harmonisée. L'organigramme des structures municipales d'accueil, présentant un profil similaire en termes d'offre de places d'accueil, est désormais identique.

Organigramme n° 1 : EAJE 60 places



Organigramme n° 2 : EAJE 20 à 30 places



Source : CRC

Cette harmonisation s'est accompagnée d'une révision des fiches de poste, début 2022, de manière à clarifier l'ensemble des positionnements hiérarchiques au sein des structures, et à préciser les missions des différentes catégories de personnel. Les agents relevant d'une même fonction et évoluant dans des structures de taille similaire sont désormais positionnés sur les mêmes missions. Les éducatrices de jeunes enfants se sont, entre autres, vu confier la responsabilité de la mise en œuvre des activités pédagogiques et l'encadrement de l'équipe de l'unité dont elles coordonnent l'activité. Les missions des auxiliaires de puériculture, dans un contexte d'évolution vers la catégorie B, ont été reprecisées de manière à les distinguer des personnels qualifiés (adjoints techniques). Enfin, s'agissant de ces derniers, une différenciation de missions a été opérée selon la détention ou non d'un CAP.

Les cinq relais petite enfance (RPE) qui maillent le territoire dijonnais disposent également d'une organisation administrative identique avec une directrice éducatrice de jeunes enfants, une secrétaire à mi-temps et un adjoint technique à mi-temps.

Les RPE sont dotés d'un projet de fonctionnement, support de leur agrément par la CAF, qui s'inscrit dans le projet de direction. Ces projets, conformément à la nouvelle structuration des RPE, sont positionnés sur deux principales missions : l'information et l'accompagnement, d'une part, des familles et, d'autre part, des professionnels. A côté de ces deux missions socles, ils ont la possibilité de s'inscrire dans une ou plusieurs missions renforcées facultatives arrêtées par la CAF. L'ensemble des projets de fonctionnement des RPE dijonnais a retenu la mission de « promotion renforcée de l'accueil individuel par la mise en œuvre d'une stratégie de communication ». Par ailleurs, le RPE de Montchapet, ouvert en mai 2021, est également positionné sur la mise en place d'une analyse de la pratique à destination des assistants maternels.

Au titre du 1^{er} volet des missions socles, les RPE de la ville de Dijon sont notamment mobilisés pour orienter les familles dont la demande de place en crèche a été refusée dans le cadre de l'organisation de portes ouvertes. Ils accompagnent également les parents dans leurs démarches de particulier employeur.

A côté des actions en faveur de l'attractivité du métier d'assistante maternelle (cf.§2.1), les RPE sont missionnés sur l'accompagnement à la professionnalisation à travers l'organisation de soirées sur des thématiques comme le développement de l'enfant, les gestes de 1^{er} secours. Ils exercent un rôle de facilitateur pour la mise en place de formations « mutualisées » dans le cadre de mobilisation des comptes individuels de formation. Les animations organisées par les RPE contribuent également à cette professionnalisation. Ces animations, ouvertes trois fois par semaine, sont notamment l'occasion, pour les enfants, d'un temps collectif offert dans des espaces et avec des équipements adaptés et, pour les assistants maternels, d'un temps d'échange entre pairs.

2.3.2 Des modalités de pilotage à consolider

Le pilotage et l'animation de la direction petite enfance sont assurés par plusieurs dispositifs. Les coordinatrices de secteur jouent, en particulier, un rôle central dans la déclinaison des orientations de la collectivité dans chacun des EAJE.

Deux coordinatrices « petite enfance » sont chargées de coordonner l'activité des établissements municipaux d'accueil du jeune enfant. A l'occasion d'une visite mensuelle en moyenne, elles s'assurent de la qualité de l'accueil à travers un regard sur les locaux, le suivi des observations soulevées par le service de la PMI, la prestation de fourniture de repas, la mise en œuvre des projets d'établissement, etc. Elles accompagnent également les équipes de direction dans le suivi de leur activité en examinant notamment des ratios tels que le taux d'occupation ou le dynamisme de l'accueil occasionnel.

Elles se déplacent également une fois par trimestre dans les structures déléguées pour exercer un suivi de l'activité sous un angle principalement qualitatif.

S'agissant des structures partenaires dans lesquelles la ville réserve des places, les coordinatrices participent aux comités annuels de pilotage. Ces derniers, associant la CAF et le service de PMI, sont l'occasion de faire un état des lieux de l'activité de l'établissement en s'appuyant notamment sur les rapports d'activités.

Le projet de direction, cependant, prévoyait la mise en place d'outils de pilotage au service du dialogue de gestion avec les établissements qui ne s'est pas concrétisée. En effet, la chambre relève que les visites régulières des coordinatrices ne font pas l'objet d'un compte-rendu. De la même manière, le suivi de l'activité des structures, réalisé par le biais de divers indicateurs tels que le taux d'occupation, la part de l'accueil occasionnel ou encore le profil des familles accueillies n'est pas structuré via un tableau de bord centralisé dont devrait disposer la direction de la petite enfance. De même, les observations formulées par les coordinatrices sur le fonctionnement des établissements, ou le suivi par ces derniers des observations faites par les services de la PMI, n'est pas formalisé.

La chambre recommande à la collectivité, comme elle l'avait prévu, de se doter d'outils de pilotage, indicateurs et tableaux de bord, permettant de formaliser l'ensemble des informations nécessaires à la gestion des EAJE (municipaux et partenaires) et d'assurer la traçabilité du suivi d'activité et des contrôles réalisés sur ces établissements.

Recommandation n° 3. : Mettre en place, au niveau de la direction de la petite enfance, des outils de pilotage assurant une traçabilité des actions de suivi et de contrôle de l'activité des EAJE.

A côté du rôle des coordinatrices de secteur, différentes actions et instances nées de l'initiative du projet de direction, contribuent à la construction d'un cadre commun de travail commun et d'une dynamique collective à l'échelle du territoire municipal.

Ainsi, l'organisation d'une journée annuelle de manifestations dédiées à la petite enfance, les lettres trimestrielles du service de la petite enfance ou la mise en réseau des équipes de direction des structures municipales concourent à la diffusion d'une culture commune. Pour renforcer le pilotage territorial des établissements municipaux, la ville a également récemment mis en place des comités par quartier réunissant les directrices des structures du secteur, des représentants de différents services de la commune (petite enfance, éducation, démocratie participative...), des partenaires institutionnels (CAF, PMI...). Ces comités devraient être l'occasion de réaliser un bilan des activités et actions déployées, et d'échanger sur des sujets qui nécessitent de travailler en transversalité.

Autre exemple de cette dynamique, la volonté du service de la petite enfance de questionner ses procédures d'admission et d'information, en menant une démarche de design de service. Le principe de cette démarche en cours de réalisation de partir de l'usager, via un retour des parents sur leur expérience du service petite enfance, afin de revoir l'organisation du service, ses modalités de travail. Suite à un sondage de parents interrogés au hasard dans la rue, la direction de la petite enfance a identifié trois axes de travail relatifs au parcours usager, à la valorisation de l'accueil individuel et une plus grande association des parents au fonctionnement des structures.

2.3.3 La mise en œuvre d'un cadre de gestion des ressources humaines harmonisé

Le plan d'actions du projet de direction a également porté prioritairement sur la consolidation de la gestion des ressources humaines.

2.3.3.1 Le cadre des formations

La refonte des fiches de poste, induite par l'harmonisation de l'organisation des EAJE, a été accompagnée par un plan de formation dédié dont l'objectif était d'accompagner les agents dans l'évolution de leurs missions. Ainsi, les éducateurs de jeunes enfants ont bénéficié de plusieurs séquences de stage en lien avec leurs nouvelles missions d'encadrant de proximité. De la même manière, les personnels du cadre d'emplois d'adjoint technique, désireux de s'engager vers l'obtention d'un CAP Agent d'accompagnement de la petite enfance ou d'auxiliaire de puériculture, se sont vu proposer un dispositif d'accompagnement.

A côté de ce volet d'accompagnement, le plan est positionné sur des formations initiées par le service du siège de la direction petite enfance, telles que la sensibilisation aux questions de transition écologique ou la lutte contre les violences faites aux enfants, en lien avec les orientations générales des métiers inscrites dans le projet de direction. Il prévoit également des séances d'analyse de la pratique en quotité supérieure aux obligations réglementaires, huit heures organisées pour une obligation de six heures, et des séances de co-développement pour les personnels de direction des établissements.

Les structures d'accueil et les RPE peuvent, par ailleurs, être à l'initiative, une fois par an, d'une formation en lien avec leur projet pédagogique. Dans ce cadre, des formations autour de thématiques tels que les troubles de l'oralité, la communication gestuelle, les coins nature en crèche, ont été mises en place.

Tableau n° 7 : Bilan des formations suivies en 2022

<i>Structures</i>	Nombre de jours réalisés	Nombre d'agents concernés	Coût
<i>Service central</i>	35,83	9	10 258,29
<i>EAJE Balzac</i>	22,75	7	5 277,33
<i>EAJE Bourroches</i>	19,25	7	3 432,44
<i>EAJE Centre-ville</i>	45,91	8	11 967,81
<i>EAJE Darius Millaud</i>	36,25	10	8 658,52
<i>EAJE Delaunay</i>	78,25	28	23 500,30
<i>EAJE Grésilles</i>	70,72	22	16 087,61
<i>EAJE Le Lac</i>	80,65	27	17 113,47
<i>EAJE Le Ruisseau</i>	16,25	6	4 386,64
<i>EAJE Mansart</i>	11,5	8	2 687,75
<i>EAJE Montchapet</i>	63,5	24	15 313,31
<i>EAJE Petit Citeaux</i>	29,25	7	6 246,37
<i>EAJE Tarnier</i>	123,75	33	21 338,07
<i>EAJE Tivoli</i>	53,5	21	8 834,58
<i>EAJE Voltaire</i>	51,25	16	8 282,25
<i>RPE Fontaines d'Ouche</i>	3,75	1	937,02
<i>RPE Mansart</i>	0,25	1	59,30
<i>RPE Montchapet</i>	3,75	1	547,61
<i>RPE Montmuzard</i>	4,75	2	1 037,17
<i>RPE Roosevelt</i>	3,75	2	1 160,93
TOTAL	754,86	240	167 126,77

Source : données transmises par la collectivité

Ces divers dispositifs se sont traduits, en 2022, par près de 755 journées de stage suivies par 240 agents soit, en moyenne, 3 journées par agent et près de 21 démarches de validation de l'expérience engagées entre 2018 et 2022.

2.3.3.2 Le cadre des rémunérations

En matière de rémunération, la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), à partir de 2022, est présentée par la collectivité comme l'occasion de revaloriser le régime indemnitaire des personnels de la petite enfance. A l'échelle de l'ensemble de la direction, les dépenses liées au régime indemnitaire ont augmenté de 13,3 % en 2022 par rapport à 2021.

Tableau n° 8 : Evolution du régime indemnitaire entre 2021 et 2022

<i>Cadre d'emploi</i>		2021	2022	Evolution du montant moyen par agent
<i>Adjoint technique territorial</i>	Montant annuel RI	112 464,75	117 987,70	0,8 %
	Nombre d'agents	73	76	
	Montant moyen par agent	1 540,61	1 552,47	
<i>Auxiliaire de puériculture</i>	Montant annuel RI	304 632,81	353 944,16	8,4 %
	Nombre d'agents	97	104	
	Montant moyen par agent	3 140,54	3 403,31	
<i>Educateur de jeunes enfants</i>	Montant annuel RI	143 751,95	215 292,20	49,8%
	Nombre d'agents	46	46	
	Montant moyen par agent	3 125,04	4 680,27	
<i>Infirmière de puériculture</i>	Montant annuel RI	43 187,06	53 103,60	53,7%
	Nombre d'agents	10	8	
	Montant moyen par agent	4 319	6 638	
<i>Ensemble DPE</i>	Montant annuel RI	672 192,61	809 405,30	13,3%
	Nombre d'agents	269	286	
	Montant moyen par agent	2 498,86	2 830,09	

Source : traitement des données de paies réalisé par la CRC.

A l'échelle des personnels exerçant au sein des EAJE, l'examen des fichiers de paie montre une augmentation du régime indemnitaire avec la mise en œuvre du RIFSEEP pour trois cadres d'emploi avec une très nette augmentation, environ 50 %, pour les éducateurs de jeunes enfants et les infirmières de puériculture mais plus relative, 8,4 %, pour les auxiliaires de puériculture. Celui des adjoints techniques est stable.

En plus du régime indemnitaire de droit, les personnels de la collectivité bénéficient d'une prime annuelle. A ce titre, l'ensemble des agents de la DPE ont perçu, en 2022, un montant de 482 662 € soit en moyenne 1 687 € par agent.

2.3.3.3 Le cadre du temps de travail

Dernière étape du processus d'harmonisation de la gestion des ressources humaines de la DPE, la refonte de l'organisation du temps de travail est en cours de finalisation.

La ville de Dijon a adopté un nouveau protocole d'organisation du temps de travail par délibération du 22 novembre 2021. Celui-ci fixe la durée annuelle du travail à 1 607 heures, journée de solidarité incluse, en conformité avec l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. La chambre relève que le nombre de congés annuels octroyé, 29 jours, est irrégulièrement supérieur au nombre légal, 25 jours.

La mise en œuvre du protocole au niveau de la direction petite enfance est précisée via un guide qui fixe une durée hebdomadaire de travail, 39h45, identique pour l'ensemble des agents de la direction. Les plannings sont uniformisés par catégorie d'établissements.

Tableau n° 9 : Contrôle du respect du contingent légal de 1 607 heures

Régime légal d'une durée hebdomadaire de 39h45		Régime adopté par la collectivité	
1 607	Nombre d'heures obligatoires par an	1 607	Nombre d'heures obligatoires par an
365	Jours calendaires	365	Jours calendaires
104	Samedis et dimanches	104	Samedis et dimanches
8	Jours fériés (en moyenne)	8	Jours fériés (moyenne)
25	Jours de congés légaux	29	Nombre de jours de congés annuels adoptés par la collectivité
26	RTT	22	RTT
202	Nombre de jours travaillés au sein de la collectivité	202	Nombre de jours travaillés au sein de la collectivité
40,4	soit nombre de semaines travaillées	40,4	soit nombre de semaines travaillées
Détermination du respect des 1 607 heures		Détermination du respect des 1 607 heures	
39,75	Nombre d'heures par semaine	39,75	Nombre d'heures par semaine
1 606	Nombre d'heures travaillées sur l'année	1 606	Nombre d'heures travaillées sur l'année
1 606	arrondi à	1 606	arrondi à
7	+ journée de solidarité	7	+ journée de solidarité
6,00	Nombre d'heures < ou > 1 607	6,00	Nombre d'heures < ou > 1 607
0,86	Soit en nombre de jours de travail	0,86	Soit en nombre de jours de travail

Source : CRC

L'examen du temps de travail pratiqué au sein de la direction petite enfance débouche sur le constat d'un respect de la durée légale de 1 607 heures. La chambre constate néanmoins que les congés annuels sont indument majorés de quatre jours, et que, symétriquement, le nombre de jours de RTT octroyé est inférieur à celui réellement dégagé par un cycle de travail de 39h45 hebdomadaire.

Ces différentes modalités de gestion des ressources humaines expliquent, pour partie, le fait que la collectivité rencontre relativement peu de difficultés de recrutement.

La collectivité précise que les quelques tensions existantes concernent les auxiliaires de puériculture pour lesquelles elle a fait le choix de renforcer les recrutements par la voie de l'apprentissage lui permettant de limiter la vacance de postes pour ce cadre d'emploi. Ainsi, en septembre 2023, la quasi intégralité des structures municipales accueillait au moins un des 25 apprentis embauchés par la ville au sein des établissements d'accueil du jeune enfant.

Tableau n° 10 : Vacance des postes en EAJE au 31/12/2022

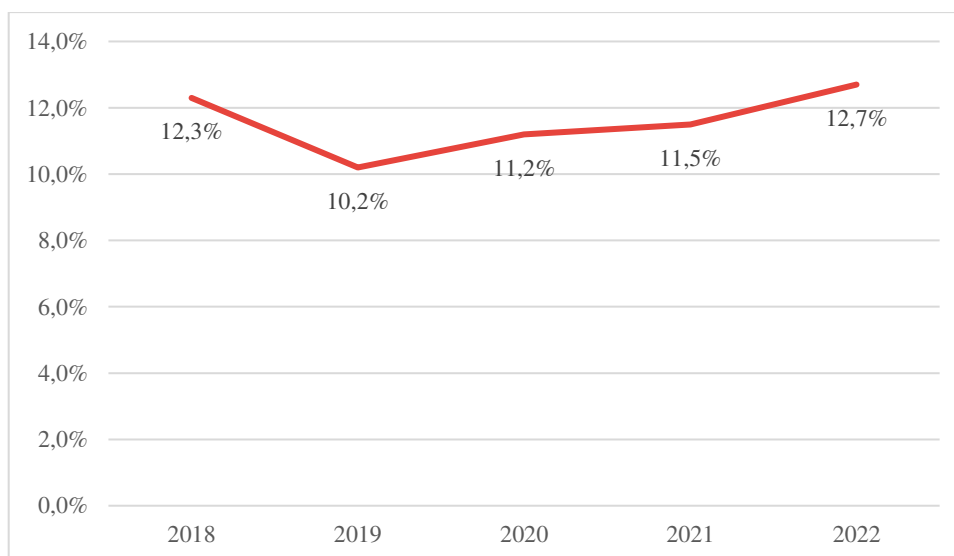
	Emplois budgétaires	Effectifs pourvus en ETP	Postes vacants en ETP	Part de la vacance des postes
<i>Puéricultrices</i>	10,5	7,1	3,4	32 %
<i>Educateurs de jeunes enfants</i>	46	41,5	4,5	10 %
<i>Auxiliaire de puériculture</i>	102	92,4	9,6	9 %

Source : annexe IV B9 du compte administratif 2022

2.3.4 Un niveau d'absence au travail en hausse

Le service de petite enfance est confronté à un absentéisme en hausse ces dernières années .

Graphique n° 8 : Evolution du taux d'absentéisme de la DPE



Source : bilan social de la DPE 2022

Le taux d'absence au travail (congés maladie ordinaire, longue durée, professionnelle, accident du travail, jour enfant malade, congé maternité, etc.) s'est accru sur la période considérée pour atteindre un niveau maximal de 12,7 % en 2022.

Consciente de cette problématique, la DPE a initié un groupe de travail positionné sur deux axes de réflexion : la caractérisation de cet absentéisme, objectivation des données et recherche des causes, et l'identification de leviers à actionner. Les travaux de ce groupe n'ont pas été fructueux dans la mesure où ils n'ont pas débouché sur un diagnostic objectivant les causes de l'absentéisme élevé. De la même manière, un seul levier a été identifié, la généralisation et la formalisation de l'entretien de retour suite à une absence de moyenne et longue durée, sans qu'un véritable plan d'actions ne soit formalisé.

Au total, la mise en œuvre du projet de direction s'est traduite par de nombreuses améliorations en matière d'organisation du travail et de gestion des ressources humaines. L'harmonisation et la clarification de l'organisation des structures, le renforcement du management et la définition d'un cadre de travail commun ont permis l'émergence d'un collectif. Le plan de formation riche et diversifié, la volonté d'accompagner les personnels dans leur souhait d'évolution professionnelle et le régime indemnitaire sont des facteurs d'attractivité pour la collectivité. La direction de la petite enfance se montre, par ailleurs, soucieuse de réinterroger ses modalités de fonctionnement afin d'améliorer l'accessibilité de ses services.

Elle reste néanmoins confrontée à un taux d'absence au travail important pour lequel la chambre l'invite à réaliser, en se faisant accompagner le cas échéant, un diagnostic et formaliser un plan d'actions.

3 LA GESTION DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

3.1 Une gestion des demandes de places assortie de critères depuis 2021

Avec l'appui des responsables des admissions, les coordinatrices « petite enfance » participent à la mise en adéquation de l'offre et de la demande d'accueil via l'organisation des commissions d'admission, l'animation des réunions mensuelles d'information des parents et l'accompagnement des familles.

La ville organise tous les mois, en visio conférence, une réunion d'information à destination des parents qui a pour objet de présenter les différents modes d'accueil du territoire, le processus d'admission, les prestations associées et le rôle des RPE. Le site internet municipal reprend ces éléments d'information avec, en complément, l'accès à des visites virtuelles des établissements. Des documents papiers sont également mis à disposition des familles.

Le processus d'admission a été profondément modifié sous l'impulsion de deux démarches. D'une part, le projet de direction a été à l'initiative du passage d'une gestion dans et par les structures, où seules les demandes d'accueil régulier de plus de deux jours hebdomadaires étaient examinées en commission, à une gestion centralisée et entièrement dématérialisée. D'autre part, la participation de la ville à l'expérimentation, à partir de 2021,

d'une procédure automatique d'affectation des places a été l'occasion de formaliser et hiérarchiser des critères d'attribution.

La phase d'admission fait désormais l'objet de quatre commissions par an réunissant la directrice du service petite enfance, les coordinatrices, les chargées d'admission et les directrices de structure sous la présidence de l'élue en charge de la petite enfance. Elles sont l'occasion d'examiner les demandes déposées par les parents via le guichet unique¹⁷ dématérialisé. La commission d'avril est la plus importante car elle prépare la rentrée de septembre. L'organisation de commissions n'exclut pas des admissions au fil de l'eau en fonction des places libérées.

La ville a profité du lancement d'une ambitieuse démarche recherche-action universitaire, « Investissement social dans l'Accueil du jeune enfant » (voir l'annexe n°5), pour formaliser et pondérer pour la première fois les critères d'attribution. Cette étude a pour objet d'identifier l'existence de relations de cause à effet entre le fait d'avoir accès à un mode d'accueil collectif, la situation familiale de l'enfant et son développement. Sa mise en œuvre se traduit par une attribution automatique des places à partir des priorités définies par la collectivité. Chaque dossier se voit affecter un numéro au hasard qui permet de départager ceux se situant à un niveau de priorité identique. Cette démarche a, par ailleurs, amené la collectivité à ouvrir la formulation d'un 3^{ème} vœu et à pondérer plus nettement certains critères.

Les critères de la ville sont de trois ordres. Le premier critère déterminant est la domiciliation : seuls les habitants de la commune peuvent accéder à une place « municipale ». Une série de critères, pour un total possible de 215 points, a trait ensuite à la situation familiale et sociale des familles sollicitant une place en crèche. Ils concernent à la fois le profil des parents (mineurs, familles monoparentales, bénéficiaires des minimas sociaux, demande d'horaires atypiques), des enfants (présence d'un handicap, adoption, regroupement d'une fratrie) et lien avec un signalement. Le dernier groupe de critères s'intéresse à la situation professionnelle des parents pour un total maximal de 90 points.

La ville a ainsi fait le choix de privilégier les familles avec un profil « fragile », en fixant un nombre maximal de points pour celles dont l'un des parents est mineur ou isolé en activité, et un nombre de points important aux familles monoparentales. A côté de cette orientation, la priorité est donnée aux familles qui sont en activité avec un nombre de points conséquent pour les parents qui travaillent ou suivent une formation et, en parallèle, une cotation moindre pour les parents en recherche d'emploi ou bénéficiaires de minimas sociaux. Enfin, le handicap fait l'objet d'une attention particulière avec l'affectation d'un maximum de points aux enfants ou aux parents porteurs d'un handicap.

¹⁷ Le guichet municipal est qualifié d'unique en ce qu'il centralise les inscriptions aux divers services proposées par la ville tels que la restauration scolaire, les centres de loisirs, etc.

Le surcroît de mixité espérée par la collectivité avec la mise en place d'une procédure automatique d'attribution des places n'a pas été constaté (voir ci-dessous). Les nouvelles modalités d'attribution et la formulation d'un 3^{ème} vœu n'ont pas non plus permis de réduire la vacance des places offertes par la municipalité à l'issue des commissions d'attribution.

Tableau n° 11 : Nombre de places vacantes à l'issue de la commission d'avril depuis 2018

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre de demandes</i>	548	655	624	636	696
<i>Places disponibles</i>	394	448	420	395	408
<i>Places attribuées et acceptées en commission</i>	362	379	346	261	292
<i>Places vacantes à l'issue de la commission</i>	32	69	74	134	116

Source : données transmises par la collectivité.

Le nombre de places vacantes à l'issue de la plus importante commission de l'année, en avril, est plus élevé depuis la mise en place d'une procédure automatisée. Cette dernière ne permet pas de limiter les refus des parents qui restent attachés à la structure de leur lieu de vie ou de travail.

Les évolutions apportées au processus d'admission depuis 2021 ont ainsi été synonymes pour les familles de garanties supplémentaires, notamment en termes d'égalité de traitement, et d'une plus grande transparence. La collectivité a engagé une réforme de ce processus, via une démarche de design de service, dans le but d'améliorer le parcours d'accueil des familles en éclairant et facilitant leurs choix. A cette occasion, la chambre recommande à la collectivité d'aller plus loin dans la transparence de sa procédure en communiquant les critères d'attribution.

Recommandation n° 4. : Rendre publics les critères d'admission dans les établissements d'accueil du jeune enfant et leurs modalités de mise en œuvre.

3.2 Des familles accueillies au profil socio-économique très variable d'une crèche à l'autre

Les familles qui fréquentent une crèche sont majoritairement celles du quartier d'implantation. Le croisement entre les quartiers d'implantation des multi-accueils municipaux et l'adresse de résidence des enfants montre un effet de proximité des structures au lieu de résidence des parents, bien qu'il n'y ait pas de sectorisation. Les crèches des quartiers

Montchapet, Fontaine d'Ouche et Bourroches sont les établissements dont l'aire d'attraction est la plus restreinte, avec plus des deux tiers des enfants accueillis résidant sur le quartier.

Quelques structures, cependant, recrutent nettement au-delà du quartier d'implantation, avec une part d'enfants habitant le quartier inférieur à 20 % (les crèches des quartiers centre-ville, Université, et Chevreul-Parc), en lien avec des déplacements domicile travail des parents, avec la relative concentration de l'offre (centre-ville) ou avec la singularité d'un projet pédagogique (exemple du projet pédagogique de la crèche du Petit Cîteaux, marqué par une prise en charge importante des enfants en extérieur).

En conséquence, la mixité des profils socio-économique des parents accueillis est limitée, à l'image de celle des quartiers. Ainsi, les structures collectives implantées à Drapeau - Clémenceau, aux Grésilles ou encore à la Fontaine d'Ouche accueillent une part plus importante d'enfants d'une famille en fragilité économique que dans les autres quartiers (un peu moins d'un enfant sur cinq en moyenne communale et plus d'un tiers des enfants à Drapeau - Clémenceau et aux Grésilles)¹⁸. A contrario, une certaine mixité des familles accueillies est constatée au sein des structures du centre-ville.

La ville a concédé ne pas avoir constaté d'effet durable de la démarche ISAJE sur la mixité du profil socio-économique des parents accueillis. Si certaines structures ont vu se diversifier le profil des familles des enfants accueillis, cette évolution ne s'est pas inscrite dans le temps.

3.3 L'appréciation de la qualité de l'accueil

La qualité de l'accueil des structures petite enfance est délicate à mesurer et à objectiver, mais peut être néanmoins appréhendée à travers plusieurs aspects.

3.3.1 Un niveau d'encadrement dans l'ensemble favorable

Tel que prévu par l'article 15 du décret du 30 août 2021¹⁹, chaque structure municipale dispose d'une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels expérimentés.

La constitution des organigrammes est en conformité avec l'ensemble des obligations

¹⁸ Part des enfants d'allocataires de minima sociaux ou ayant payé moins d'un euro l'heure d'accueil.

¹⁹ Codifié à l'article R. 2324-38 du code de la santé publique.

prévues aux articles R. 2324-46-1 et suivants du code de la santé publique s'agissant du profil des professionnels des établissements d'accueil des jeunes enfants.

Tableau n° 12 : Obligations réglementaires relatives aux profils des professionnels des EAJE

	Nombre de places	Fonctions de direction en ETP	Présence EJE en ETP	Infirmière en ETP
<i>Petites crèches</i>	13 à 24	0,5	0,5	
<i>Crèches</i>	25 à 39	0,75	0,75	0,2
<i>Très grande crèche</i>	60 et +	1	1	0,4

Source : Code de la santé publique

À côté de ces obligations en termes de profil, la réglementation²⁰ conditionne doublement l'encadrement des enfants.

Elle impose, d'une part, une proportion de personnels diplômés en charge de l'encadrement des enfants (infirmiers, éducateurs de jeunes enfants et auxiliaires de puériculture) d'au moins 40 %²¹. La proportion des personnels diplômés dans les structures municipales apparaît très satisfaisante : elle oscille entre 54 % (crèche Le Lac), et 86 % (crèche Balzac). Les établissements de 20 places ont, en moyenne, une part de personnels diplômés de 72,5 %. Cette part moyenne atteint près de 82 % pour les établissements de 30 places et s'établit à 67,6 % dans les plus grosses structures.

D'autre part, la présence d'un nombre minimal de professionnels est prévue selon deux modalités alternatives, un adulte pour cinq enfants ne marchant pas et un pour huit enfants qui marchent ou un adulte pour six enfants, laissées au libre choix de l'établissement. En l'absence d'outil de pilotage et de formalisation du suivi régulier (cf. § 2.3), la collectivité n'a pas les moyens d'objectiver le respect du taux d'encadrement, celui-ci variant continument en fonction du nombre d'enfants accueillis.

3.3.2 Des projets d'établissement élaborés selon une trame commune, qui déclinent les orientations municipales

Une des actions du projet de direction portait sur la mise en cohérence des objectifs éducatifs des EAJE municipaux, avec l'adoption de projets d'établissement élaborés selon une trame commune. C'est désormais le cas. Conformément à l'article R. 2324-29 du code de la

²⁰ Article R. 2324-46-4-II du CSP.

²¹ L'article R. 2324-42 du CSP dispose que le nombre de professionnels diplômés (infirmière, puéricultrice, éducateur de jeunes enfants et auxiliaire de puériculture) chargé de l'encadrement des enfants doit, en moyenne pour chaque mois civil, représenter au moins 40 % de l'effectif mensuel de référence de l'établissement. Ce dernier s'entend comme la valeur moyenne de l'effectif minimal du personnel chargé de l'encadrement des enfants.

santé publique²², ils comprennent notamment un projet éducatif et un projet social et de développement durable.

3.3.2.1 Les projets éducatifs

Les projets éducatifs portés par les projets d'établissement, mis en place en 2018, intègrent un socle commun de valeurs et d'actions qui s'inscrit dans les axes du projet de direction. Par exemple, l'affirmation d'une pédagogie qui se veut égalitaire fait écho au principe « d'une ouverture des structures à tous les enfants quelles que soient leur origine, leur histoire, leur capacité » du pilier éducatif. De même, la proposition de jeux libres, les modalités d'organisation des siestes, les temps de libre circulation²³ s'inscrivent dans le choix « d'une liberté d'action et d'un accompagnement vers l'autonomie dans un cadre adapté et sécurisant ».

A côté de ces objectifs généraux, traduction des orientations politiques de la municipalité inscrites dans le projet éducatif global, le projet de direction reconnaît à chaque établissement la possibilité de déployer des actions particulières, initiées par les équipes de professionnels de chaque établissement pour répondre au mieux aux caractéristiques des familles et des enfants accueillis. Certains portent ainsi des démarches d'éveil via la sérigraphie, de partage intergénérationnel. Les structures disposent, par ailleurs, d'une latitude dans le choix des outils pour mettre en œuvre les objectifs communs.

L'adoption du projet éducatif « Générations Dijon » a induit une actualisation des projets d'établissement finalisée en 2022. La nouvelle mouture des projets intègre des éléments nouveaux tels que la démarche Snoezelen au titre de l'éveil sensoriel, le choix de proposer des jeux non genrés. Les différentes visites de structures débouchent sur le constat d'un dynamisme dans la mise en œuvre de ces projets, porté notamment par la présence, systématique et renforcée, d'éducateurs de jeunes enfants.

Enfin, la dernière génération de projets d'établissement s'inscrit dans les valeurs de la charte nationale d'accueil des jeunes enfants²⁴ qui est jointe en annexe. Cette charte définit dix principes pour garantir un éveil de l'enfant dans un environnement épanouissant, respectueux de son rythme, stimulé et encouragé de manière bienveillante par des professionnels, qui eux-mêmes bénéficient d'un environnement et de conditions de travail propices à un traitement respectueux de l'enfant.

²² L'article, issu du décret n°2021-1131 du 30 août 2021 prévoit que le projet d'établissement des établissements et services d'accueil du jeune enfant comprend un projet d'accueil qui présente les prestations d'accueil proposées, mentionnant les durées et les rythmes d'accueil, un projet éducatif listant les dispositions prises pour assurer l'accueil, le soin, le développement, le bien-être et l'éveil des enfants et un projet social de développement durable qui précise les modalités d'intégration de l'établissement ou du service dans son environnement social et vis-à-vis de ses partenaires extérieurs.

²³ Le concept de libre circulation consiste « à ouvrir les portes et à laisser les enfants explorer leur environnement. [...] La libre circulation entraîne le décroisement des groupes et donc des tranches d'âges accueillies. »

²⁴ Arrêté du ministre des solidarités et de la santé du 23 septembre 2021 portant création d'une charte nationale pour l'accueil du jeune enfant, en application de l'article L 241-1-1 du code de la santé et des familles.

3.3.2.2 Les projets sociaux et développement durable

L'association des parents à la vie des établissements est également une des conditions pour s'assurer que le fonctionnement des structures est en adéquation avec les besoins des familles. Elle constitue une préoccupation majeure pour la ville de Dijon qui en a fait dès 2018 un des axes de son projet de direction. Cette priorité a été reprise par le projet Génération Dijon, adopté lors du conseil municipal du 20 mars 2023, à travers l'engagement « Associer les parents en les confortant dans leur rôle et en les impliquant ».

Cet engagement s'est traduit par l'expérimentation de la mise en place de conseil de crèche dans plusieurs structures. Ces instances visent à favoriser l'expression et la participation des parents en les associant plus étroitement à la vie de la structure. Fin 2023, près de la moitié des structures municipales, huit, avaient initié cette instance.

Un 1^{er} bilan du fonctionnement du dispositif amène la collectivité à réinterroger les modalités d'association des parents. Le constat du caractère non adéquat des conseils de crèche dans certains quartiers devrait se traduire par une approche plus souple qui privilégiera une pluralité d'outils adaptés au profil et aux contraintes des familles.

Le volet développement durable se concrétise par des actions traditionnelles, portées par l'ensemble des structures, comme la lutte contre le gaspillage alimentaire, la réduction de l'exposition des enfants aux perturbateurs endocriniens, etc. Leur démarche fait l'objet de la labélisation « Ecolo crèche²⁵ » dans laquelle les structures municipales sont toutes engagées.

3.3.3 Le suivi et le contrôle de la qualité d'accueil à mieux formaliser

Si la qualité de l'accueil est la préoccupation première des directions d'établissements, des contrôles qualité réguliers et extérieurs aux établissements sont indispensables.

Le service départemental de protection maternelle et infantile est investi d'une mission de contrôle, prévue à l'article L. 2324-2 du code de l'action sociale et des familles. La caisse d'allocations familiales intervient également en faveur d'une amélioration de la qualité d'accueil, à travers le contrôle des divers fonds qu'elle alloue aux EAJE.

La supervision des établissements municipaux et partenaires de la ville assurée par les deux coordinatrices de secteur constitue un premier niveau de contrôle, au fil de l'eau. Ce contrôle, propre à la ville, est mis en œuvre à travers les visites régulières des crèches qui sont l'occasion pour les coordinatrices de s'assurer, sur site, que les conditions d'exercice des activités se font dans le respect du bien-être et de la sécurité des enfants. Elles permettent également de veiller à la conformité et au bon entretien des locaux.

Ces visites sont effectuées selon une fréquence variable environ toutes les six semaines pour les structures municipales et une fois par trimestre pour celles sous contrat de DSP. En revanche, comme cela a été relevé plus haut dans le rapport (voir § 2.2.3), le regard sur la qualité

²⁵ L'association Écolo crèche propose, depuis 2009, le 1^{er} label de développement durable dédié à la petite enfance. La démarche de l'association consiste à aider les crèches à améliorer leurs pratiques concernant le bâtiment, les déchets, les activités proposés aux enfants, l'alimentation ou encore l'entretien des locaux. L'objectif est de réduire l'impact des crèches sur l'environnement tout en améliorant la qualité de vie des enfants et des équipes.

de l'accueil des structures dans lesquelles la ville réserve des places est limité à l'unique comité de pilotage annuel organisé par la ville avec la structure partenaire.

Dans le cadre de cette mission, les coordinatrices assurent, entre autres, le suivi des observations et recommandations émises par le service départemental de protection maternelle et infantile (PMI) au titre de sa mission de contrôle.

Toutefois, comme soulevé précédemment au § 2.3.3, la chambre relève que ce suivi ne fait pas l'objet d'une formalisation. La collectivité n'est ainsi pas en mesure d'attester des observations formulées par les coordinatrices ou par la PMI, et de la mise en œuvre d'actions correctrices pour y répondre.

La mise en place d'un outil permettant de formaliser le suivi des EAJE opéré par les services de la DPE, objet de la recommandation n°4 apparaît d'autant plus importante que les EAJE ne font l'objet de ces contrôles réglementaires de la PMI que tous les 4 ans et demi en moyenne, à quelques exceptions près²⁶. La ville dit regretter à ce sujet que ses procédures de contrôles ne soient pas davantage coordonnées avec celles du département et de la CAF²⁷.

Les interventions de la PMI peuvent être un peu plus rapprochées lorsque les observations soulevées sont de nature à mettre en jeu le maintien de l'autorisation de fonctionnement de l'EAJE et appellent des corrections rapides de la part de la collectivité. La structure des Grésilles a, par exemple, fait l'objet de deux visites de la PMI en 2019 en lien avec un nombre d'enfants par adulte légèrement supérieur à la recommandation de la PMI, 7,14 enfants au lieu de 6 enfants par adulte, et une configuration des locaux ne permettant pas l'accueil en surnombre d'enfants pendant les temps de repas et de sieste. Lors de la visite en 2023, ces deux remarques ont été levées. Par contre, la PMI a soulevé un positionnement des salles de change qui ne permet pas de satisfaire à l'obligation d'avoir une vue sur la salle d'activités et les autres enfants pendant les opérations de change. La crèche des Grésilles fait d'ailleurs partie des deux structures pour lesquelles une opération de restructuration des locaux est envisagée (voir supra le § 2.2 sur les opérations d'investissement).

Le contenu, riche et diversifié, des projets d'établissement, harmonisé et structuré sous l'impulsion du projet de direction, témoigne de l'attachement de la ville de Dijon à la qualité de l'accueil offert par ses structures. Le choix d'un niveau d'encadrement supérieur en termes de part des professionnels diplômés, et la présence dans tous les EAJE d'éducateurs de jeunes enfants à la tête de chaque section d'âge, concourent, entre autres, à la prise en compte de cette préoccupation au quotidien, sur le terrain. Le suivi assuré par les deux coordinatrices de secteur, lors des visites régulières des structures, participe, par ailleurs, à une vigilance quant à la qualité des services offerts par les établissements. La collectivité gagnerait cependant à objectiver ce suivi, en s'appuyant sur des outils de pilotage.

²⁶ Certaines structures n'ont pas, en dehors de la période contrôlée, fait l'objet d'une visite de la PMI pendant près de sept à neuf ans.

²⁷ Les contrôles des établissements ne sont, a priori, coordonnés entre la CAF, la ville et la PMI, qu'en cas de situation de crise, à l'image des contrôles diligentés, en novembre 2023, à l'encontre de deux crèches gérées par le groupe Maison Bleue et dans laquelle la ville achète des places. Ces contrôles ont abouti à des mises en demeure préfectorales et à la réduction d'activité de l'une des deux structures.

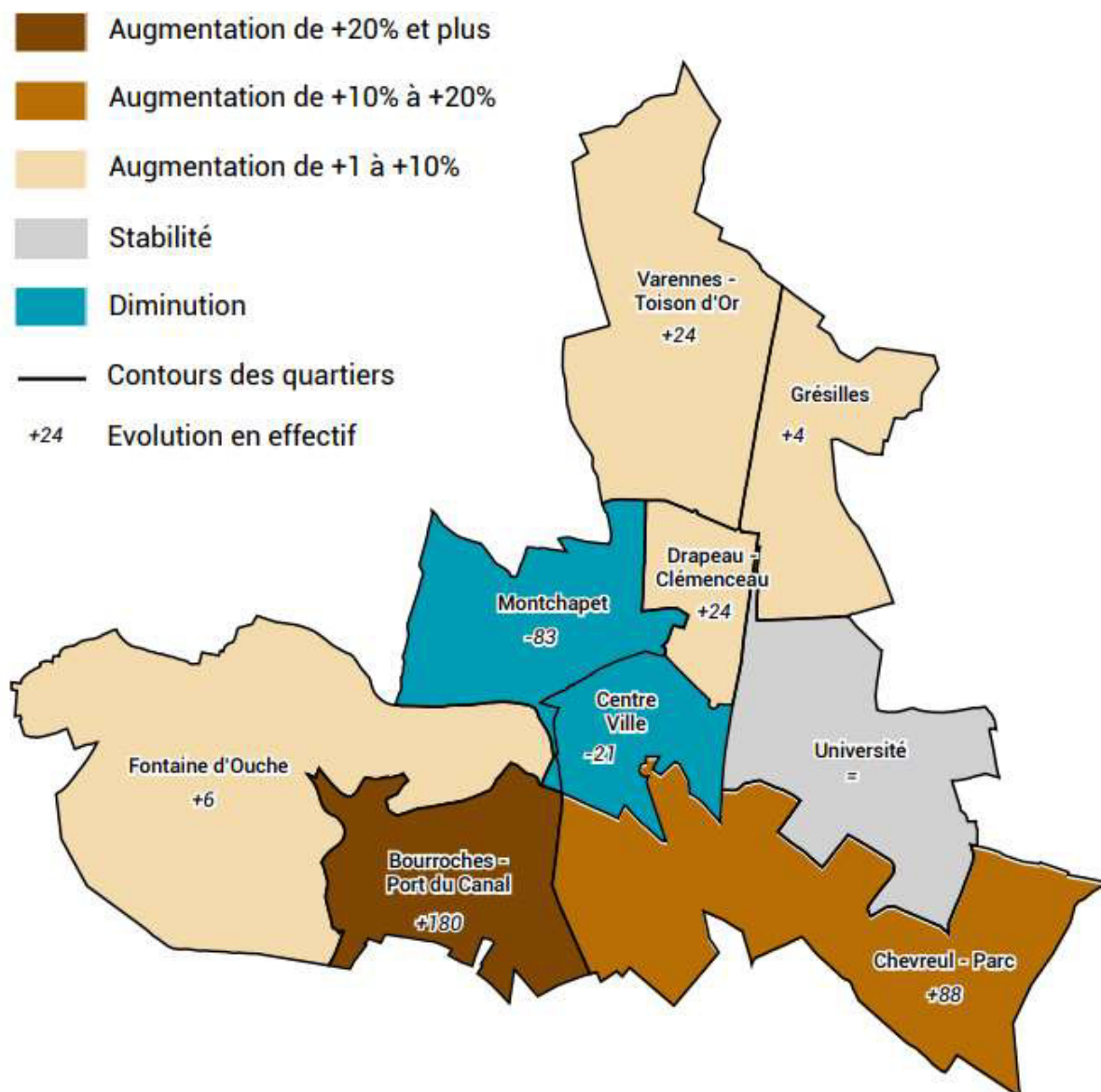
ANNEXES

Annexe n° 1. Projection du nombre d'enfants de moins de trois ans d'ici 2026	49
Annexe n° 2. Les axes du projet « Génération Dijon » en faveur de la petite enfance	50
Annexe n° 3. Vue synthétique du budget petite enfance de la ville de Dijon	51
Annexe n° 4. Détails de l'évolution du régime indemnitaire par cadre d'emplois	52
Annexe n° 5. Le projet de recherche pour l' « investissement social dans l'accueil du jeune enfant »	54
Annexe n° 6. Glossaire.....	55

Annexe n° 1. Projection du nombre d'enfants de moins de trois ans d'ici 2026

**Evolutions des effectifs des moins de 3 ans
dans les quartiers de Dijon 2016-2026 - Hyp. Centrale**

Source : Insee, RP 2016 & Projections © Compas



Annexe n° 2. Les axes du projet « Génération Dijon » en faveur de la petite enfance

- Associer les parents afin de les conforter dans leur rôle et les impliquer dans la construction des actions qui leur sont destinées. Cela suppose de leur donner une place à part entière dans les instances de gouvernance, de multiplier les temps d'échanges et les occasions d'activités partagées parents/enfants/professionnels, d'organiser un dialogue régulier avec les parents afin d'identifier les besoins des familles et de réfléchir à des pistes d'actions
- Construire une génération
 - actrice et citoyenne : faire participer les enfants à la vie de la ville, les mobiliser pour la diversité et l'égalité à travers des campagnes de sensibilisation et un aménagement non genré dans les EAJE ;
 - inclusive et solidaire : favoriser le bien-être psychique et les interactions sociales positives (politique de sensibilisation dans les EAJE) ; faire des différences une richesse en continuant de favoriser l'inclusion des enfants en situation de handicap au sein des structures d'accueil, avec l'appui d'une référente santé et accueil inclusif pour la petite enfance ; promouvoir la solidarité entre les générations (soutien à des partenariats entre crèches, établissements scolaires et accueils de loisirs ; actions avec les structures d'accueil des personnes âgées) ;
 - de la transition écologique : pratiquer de nouvelles manières d'habiter le monde (généralisation du tri et du compostage au sein des EAJE, activités manuelles et de recyclage), donner accès au plus grand nombre à une alimentation saine et durable, penser des espaces publics vertueux pour les enfants (rénovation énergétique et végétalisation des espaces d'apprentissage et de loisirs des enfants), favoriser les mobilités actives et durables dès le plus jeune âge ;
 - de l'ère numérique : développer l'esprit critique face et grâce aux médias numériques, promouvoir les usages positifs du numérique au sein des familles, agir pour l'accessibilité numérique. L'absence de schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant

Annexe n° 3. Vue synthétique du budget petite enfance de la ville de Dijon

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2018-2022
Total dépenses fonctionnement Petite Enfance (sous fonction 422) (A)	12 743 998	13 289 476	13 164 286	13 748 420	14 418 393	13%
<i>dont masse salariale (compte 64)+ compte 63 (rattachés à 012)</i>	9 266 793	9 322 149	9 658 008	9 917 166	10 721 143	16%
<i>dont rémunération titulaires</i>	4 134 604	4 478 079	4 411 277	4 606 081	4 887 588	18%
<i>dont RI Titulaires</i>	937 777	951 319	951 013	1 037 830	1 183 505	26%
<i>dont rémunération Asmat</i>	625 129	599 472	476 525	408 378	363 843	-42%
<i>dont rémunération non titulaires</i>	435 336	478 120	580 798	487 373	524 751	21%
<i>dont contrats de prestation service (achat places, DSP)</i>	2 820 595	2 925 060	2 989 573	3 268 985	3 043 428	8%
<i>dont autres charges (alimentation, fluides,...)</i>	641 901	611 185	506 242	523 964	653 632	2%
<i>dont compte 63 (rattachés à 012)</i>	200 201	214 131	202 324	210 540	278 681	39%
Total recettes fonctionnement Petite Enfance (sous fonction 422) (B)	7 975 300	9 213 089	8 800 466	4 970 106	11 338 719	42%
<i>dont participation CAF</i>	6 033 355	6 703 302	6 648 222	3 136 162	8 107 642	34%
<i>dont redevances (famille)</i>	1 704 055	1 712 683	1 159 524	1 521 642	1 498 427	-12%
<i>dont participation Dpt</i>	190 440	183 342	133 602,00	286 599	246 835	30%
<i>dont redevances fermiers et revenus immeubles 2018</i>	4 160	576 403	810 589	286 599	991 618	NS
<i>Dont autres recettes</i>					441 160	
Prise en charge de l'équilibre du service par la Ville (A-B)	4 768 698	4 076 387	4 363 820	8 778 314	3 079 674	NS
Total dépenses investissement (sous fonction 422)	293 984	340 168	483 479	461 433	466 236	59%
<i>dont construction</i>	232 905	245 313	410 798	359 082	310 475	33%
Total recettes investissement (subvention)	65 354	1 480	164 510	177 079	217 794	233%

Annexe n° 4. Détails de l'évolution du régime indemnitaire par cadre d'emplois

Tableau n° 13 : Puéricultrices

<i>Étiquettes de lignes</i>	2021	2022	Total général
<i>IFSE</i>		48 998,48	48 998,48
<i>INDEMNITE DE DEPLACEMENT</i>	4 404,08	4 105,12	8 509,20
<i>PRIME D'ENCADREMENT</i>	8 444,40		8 444,40
<i>PRIME SERV. SUJETIONS SPEC. (RI AN)</i>	5 732,88		5 732,88
<i>PRIME SERVICE SUJETIONS SPECIALES</i>	23 172,48		23 172,48
<i>SOLDE REGIME INDEMNITAIRE (SRI AN)</i>	1 433,22		1 433,22
<i>Total général</i>	43 187,06	53 103,60	96 290,66

Tableau n° 14 : Auxiliaires de puériculture

<i>Étiquettes de lignes</i>	2021	2022	Total général
<i>CIA (MS)</i>		1 566,64	1 566,64
<i>COMPLEMENT IFSE (AN)</i>		15 464,14	15 464,14
<i>IFSE</i>		336 035,31	336 035,31
<i>IFSE ADD. INDEM. SEMES. CAT 1</i>		104,00	104,00
<i>INDEMNITE SUJETIONS SPECIALES</i>	189 477,69		189 477,69
<i>PRIME DE SERVICE (RI AN)</i>	86 157,25		86 157,25
<i>PRIME FIN D ANNEE (MENS) MS</i>	8 608,89	14 745,52	23 354,41
<i>PRIME FIN D ANNEE (ACOMPTE) NONTIT</i>	350,00	1 050,00	1 400,00
<i>PRIME FIN D ANNEE ACOMPTE (TITULAIRE)</i>	29 471,07	29 514,42	58 985,49
<i>PRIME FIN D ANNEE SOLDE (NON TIT)</i>	1 243,25	2 522,89	3 766,14
<i>PRIME FIN D ANNEE SOLDE (TITULAIRE)</i>	123 691,98	132 684,57	256 376,55
<i>REMBST PFA 2021 VERSEE A TORT</i>		- 617,12	- 617,12
<i>SOLDE REGIME INDEMNITAIRE (SRI AN)</i>	28 029,19	746,00	28 775,19
<i>SOLDE REGIME INDEMNITAIRE (SRI AN) MS</i>	968,68	28,07	996,75
<i>Total général</i>	467 998,00	533 844,44	1 001 842,44

Tableau n° 15 : Educateurs de jeunes enfants

Étiquettes de lignes	2021	2022	Total
CIA (MS)		311,10	311,10
COMPLEMENT IFSE (AN)		120,00	120,00
IFSE		207 809,80	207 809,80
INDEM. FORF SUJE TRAV. SUP. (RI AN)	11 957,73		11 957,73
INDEMNITE DE DEPLACEMENT	6 175,62	7 051,30	13 226,92
INDEMNITE FORF. SUJETION SPECIALE	54 933,00		54 933,00
PRIME DE SERVICE (TB X COEF)	40 105,76		40 105,76
PRIME DE SERVICE FORFAITAIRE (RI AN)	20 083,76		20 083,76
PRIME FIN D ANNEE (MENS) MS	3 232,11	2 395,12	5 627,23
PRIME FIN D ANNEE (MENS) MS	2 002,38		2 002,38
PRIME FIN D ANNEE ACOMPTE		350,00	350,00
PRIME FIN D ANNEE (ACOMPTE) NONTIT	1 389,99	1 685,53	3 075,52
PRIME FIN D ANNEE ACOMPTE (TITULAIRE)	13 260,00	12 241,06	25 501,06
PRIME FIN D ANNEE SOLDE (NON TIT)	5 670,73	2 862,59	8 533,32
PRIME FIN D ANNEE SOLDE (TITULAIRE)	72 408,12	80 422,71	152 830,83
SOLDE REGIME INDEMNITAIRE (SRI AN)	10 496,08		10 496,08
Total général	241 715,28	315 249,21	556 964,49

Tableau n° 16 : Adjointes techniques territoriaux

Étiquettes de lignes	2021	2022	Total général
CIA (MS)		533,33	533,33
COMPLEMENT IFSE (AN)		24 342,20	24 342,20
IFSE		90 664,53	90 664,53
IFSE ADD. INDEM. SEMES. CAT 1		1 924,00	1 924,00
IND. D ADMIN. ET DE TECHN. (RI AN)	60 450,94		60 450,94
IND. D'ADMINISTRATION ET TECHNICITE IAT	31 816,24	118,32	31 934,56
SOLDE REGIME INDEMNITAIRE (SRI AN)	20 197,57	160,00	20 357,57
SOLDE REGIME INDEMNITAIRE (SRI AN) MS		245,32	245,32
Total général	112 464,75	117 987,70	230 452,45

Annexe n° 5. Le projet de recherche pour l' « investissement social dans l'accueil du jeune enfant »

Ce projet est porté par la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) avec le soutien de la Délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. La méthodologie de la recherche est conçue par deux chercheurs de l'École d'économie de Paris (PSE) et de l'École polytechnique.

Les objectifs :

Cette recherche part du postulat que la politique d'accueil du jeune enfant participe à la réduction des inégalités femmes-hommes et, parce qu'elle intervient à un moment clé du développement des enfants, qu'elle est susceptible de réduire les inégalités d'acquisition de compétences liées à leur origine sociale.

Elle a ainsi pour objectif de mesurer les effets de l'obtention d'une place en accueil collectif dans trois domaines :

- le développement des enfants (compétences langagières, cognitives, motrices et socio-émotionnelles),
- l'activité professionnelle des parents et leurs conditions de ressources,
- le bien-être subjectif des parents et leur quotidien.

Elle vise, par ailleurs, à déterminer si les impacts sont différenciés selon l'origine sociale des enfants.

La mise en œuvre :

1/ L'automatisation du processus d'attribution des places.

La mise en œuvre de cette démarche scientifique implique la mise en place d'une procédure automatisée d'attribution des places. Pour ce faire, un outil, construit par l'équipe de recherche, est appliqué par la CAF via une convention de sous-traitance.

Cet outil fixe un nombre minimal de points de priorité pour obtenir chaque crèche, puis, oriente chaque famille à sa crèche favorite parmi les crèches pour lesquelles la famille a assez de points. Le nombre de points est fonction d'un barème élaboré par la collectivité. En cas de classement *ex-aequo* l'outil départage les dossiers grâce à un numéro de loterie. Le nombre minimal de points nécessaires pour obtenir un établissement est réhaussé tant que la procédure automatique ne permet pas de déboucher sur une affectation faisable, c'est-à-dire qui respecte les capacités ouvertes à l'attribution.

2/ Les modalités de mesure des impacts.

La démarche prévoit un suivi pendant trois ans, suivant la réalisation de l'attribution des places, d'un échantillon de familles bénéficiaires et non-bénéficiaires d'une place. Ce suivi devait être réalisé selon deux modalités, des enquêtes téléphoniques auprès des parents et une évaluation des compétences des enfants à trois ans par un professionnel.

Annexe n° 6. Glossaire

Allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) : aide financière destinée aux parents d'enfants de moins de 20 ans en situation de handicap avec une incapacité reconnue d'au moins 50 %.

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

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

Centre d'action médico-sociale précoce (CAMPS) : établissement médico-social chargé de la prise en charge précoce des problématiques de handicap chez les enfants âgés de 0 à 6 ans présentant des difficultés ou des retards dans leur développement. Ils accompagnent les parents dans le diagnostic, la prévention, le traitement et la rééducation de leur enfant. Ils permettent la mise en place d'une aide spécialisée destinée aux enfants comme à leurs parents et d'un traitement visant à faciliter l'adaptation des enfants dans leur milieu familial, social et scolaire, ainsi qu'un suivi par des consultations, des séances individuelles ou de groupe.

Contrat enfance jeunesse (CEJ) : contrat d'objectifs et de cofinancement de quatre ans passé entre une CAF et une collectivité territoriale, un regroupement de communes, une entreprise ou une administration de l'État.

Convention territoriale globale (CTG) : convention partenariale qui vise à élaborer un projet de territoire plus cohérent et coordonné entre les différents acteurs du territoire. Signée entre la CAF et la commune ou l'EPCI concerné, ce contrat multithématique peut porter sur l'enfance, la jeunesse, la parentalité mais aussi le logement, les seniors, l'accès aux droits, l'inclusion numérique, l'animation de la vie sociale...

Dispositif à vocation d'insertion professionnelles (AVIP) : dispositif qui a pour objectif de soutenir les parents dont la garde d'un ou plusieurs enfants âgés de 0 à 3 ans peut constituer un frein à la recherche d'emploi. Les crèches labellisées réservent des places aux jeunes enfants de parents en situation de recherche d'emploi et leur permettent de bénéficier d'un accompagnement social et professionnel en vue de leur intégration durable sur le marché du travail.

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

- *les crèches collectives*, généralement pour des enfants de moins de 4 ans amenés à fréquenter régulièrement la structure ;
- *les crèches parentales*, gérées par des parents, dans le cadre d'une association ;
- *les haltes garderies*, mode d'accueil occasionnel et de courte durée ;

- *les crèches familiales*, ou « services d'accueil familial », employant des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile un à quatre enfants, de moins de 4 ans ;
- *les établissements « multi-accueil »*, combinant l'accueil régulier et occasionnel – crèche et halte-garderie – ou l'accueil collectif et familial ;
- *les micro-crèches*, qui n'accueillent que 10 enfants maximum ;
- *les crèches de personnel*, accueillant les enfants du personnel d'une ou de plusieurs entreprises ou établissements publics (administrations, hôpitaux...) ;
- *les jardins d'enfants*, structures d'éveil réservées aux enfants âgés de 2 à 6 ans ;
- *les jardins d'éveil, destinés aux enfants âgés de 2 ans ou plus.*

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

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

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

PMI : Le service de protection maternelle et infantile (PMI) est un service départemental, placé sous l'autorité du président du conseil départemental et chargé d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant.

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

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

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

Taux de participation familiale : taux horaire demandé à la famille, défini par un taux d'effort appliqué à ses ressources, en prenant en compte le type d'accueil et le nombre d'enfant à charge au sens des prestations familiales. Le montant des participations familiales est encadré par un prix plancher et un prix plafond définis annuellement par la CNAF.



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>



530

**Le Maire de Dijon
Président de Dijon métropole
Ancien ministre**

Monsieur Emmanuel ROUX
Président de la Chambre Régionale
Des Comptes
28-30 rue Pasteur
CS 71199
21011 DIJON Cedex

Dijon, le 18 avril 2024

Vos réf. : 24 ROD1- FRO10

Nos réf. : MTP/SP/MS 8-2024

Affaire suivie par : Marie-Thérèse PERES Directrice de la Petite Enfance

Objet : Notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Dijon (accueil du jeune enfant)

Monsieur le Président,

J'ai lu avec attention les observations définitives que vous m'avez adressées en date du 10 avril dernier, au sujet du contrôle des comptes et de la gestion des structures d'accueil du jeune enfant de la Ville de Dijon pour les exercices 2018 et suivants.

Je relève que les quatre recommandations que vous avez formulées dans votre rapport d'observations définitives sont identiques à celles mentionnées dans votre rapport d'observations provisoires, la cinquième ayant été transformée en invitation à développer l'analyse de l'offre et du besoin en lien avec les autres communes de la métropole.

Ces quatre recommandations définitives confirment les remarques que j'ai formulées dans mon précédent courrier du 5 mars dernier.

La Ville de Dijon, avec sa direction de la Petite enfance, poursuit son travail de clarification des futures missions d'autorité organisatrice. À ce titre, l'élue à la Petite enfance ainsi que la direction ont été auditées par un cabinet mandaté par la direction de la Sécurité Sociale afin de mesurer les conséquences organisationnelles et financières d'une telle mission.

.../...

VILLE DE DIJON

CS 73310 • 21033 Dijon cedex

Tél : 03 80 74 51 51

contact@ville-dijon.fr • www.dijon.fr

La Ville de Dijon organise également, au sein de sa direction de la Petite enfance, les missions dédiées à l'observation des publics et au contrôle des engagements pris par les cocontractants de la ville en matière d'accueil du jeune enfant.

Les critères d'admission dans les structures d'accueil du jeune enfant feront l'objet d'un rapport présenté en conseil municipal.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous

François Rebsamen
François REBSAMEN