



Chambre régionale des comptes
de Bourgogne, Franche-Comté

Le Président

RS/JPM/BBA - n° 13-ROD2-GF-03

Dijon, le 18 janvier 2013

RECOMMANDE AVEC A.R.

P. J. : 1 annexe

Monsieur le Maire,

Par une lettre du 7 décembre 2012, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la gestion de la commune d'Auxerre afin que vous puissiez lui apporter une réponse.

A l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à être jointe au rapport.

Je vous adresse le rapport d'observations définitives.

En application des mêmes dispositions, il vous appartient de communiquer ce rapport au conseil municipal, dès sa plus proche réunion.

Conformément à la loi, ce rapport, doit être inscrit à l'ordre du jour de l'assemblée, joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

Monsieur Guy FERREZ
Maire d'Auxerre

14 place de l'Hôtel de Ville
BP 70059
89012 AUXERRE Cedex

Dès qu'aura eu lieu la première réunion du conseil municipal suivant sa réception, le rapport sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978. Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations aura été porté à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet et au directeur départemental des finances publiques.

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

Roberto SCHMIDT

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE
LA GESTION DE LA COMMUNE D'AUXERRE**

- EXERCICES 2006 ET SUIVANTS -

(Département de l'Yonne)

La chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté a examiné la gestion de la ville d'Auxerre pendant la période allant du début de l'exercice 2006 à la date de clôture de l'instruction.

Le contrôle a été conduit sur pièces et sur place. Il a porté principalement sur les points suivants :

- la fiabilité des comptes,
- la situation financière de la commune,
- l'accueil de la petite enfance.

A travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés par l'organe délibérant de l'établissement public, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion correspondants.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 27 juin 2012 entre le magistrat rapporteur et M. Guy FERREZ, ordonnateur en exercice.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 24 juillet 2012 à Monsieur Guy FERREZ.

Des extraits du rapport relatifs à l'enquête sur la petite enfance ont également été notifiés à la même date à M. Guy FERREZ, en sa qualité de président de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois, au directeur de la caisse d'allocation familiales de l'Yonne et au président du conseil général de l'Yonne.

Le maire en exercice a répondu par courrier en date 20 septembre 2012 enregistrée au greffe le 24 septembre 2012, le directeur de la caisse d'allocations familiales de l'Yonne le 2 août 2012, et le président du conseil général de l'Yonne le 7 août 2012 (courriers respectivement enregistrés les 3 août et 17 août 2012).

Dans sa séance du 15 novembre 2012, la chambre a formulé des observations définitives sur certains des points examinés à l'occasion du contrôle.

--oOo--

SOMMAIRE

I.	PRESENTATION DE LA VILLE	5
A.	LA FIABILITE DES COMPTES	5
B.	UNE SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL SATISFAISANTE A LA FIN DE 2011	6
C.	LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL	7
II.	L'ENQUETE SUR L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE	12
III.	TROIS ACTEURS EN QUETE DE COORDINATION.....	14
A.	LE DEPARTEMENT : UNE ACTION CENTREE SUR L'OFFRE D'ACCUEIL INDIVIDUEL	14
B.	LA CAF : UN PARTENARIAT EXIGEANT	15
C.	LA VILLE D'AUXERRE : FINANCEUR ET GESTIONNAIRE DU SERVICE DE LA PETITE ENFANCE.....	19
D.	LE SERVICE DE LA PETITE ENFANCE ET SON EVOLUTION	20
E.	LES STRUCTURES COLLECTIVES NON MUNICIPALES REPRESENTENT 66 % DE L'OFFRE D'ACCUEIL COLLECTIF	22
F.	UN ENJEU FINANCIER POUR LA COMMUNE DE PLUS DE 1,1 MILLION D'EUROS NETS EN 2010	24
IV.	LES IMPACTS DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE : DES EFFETS SUR LES GESTIONNAIRES ET SUR LES BENEFICIAIRES.....	26
A.	UN EFFORT D'ADAPTATION AUX BESOINS DES FAMILLES	26
B.	LA VILLE D'AUXERRE : LIEU DU GUICHET UNIQUE ?	30
C.	LA QUESTION DE L'INTERCOMMUNALITE EST POSEE	31
D.	LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES FAMILLES.....	32
E.	LA PRESCOLARISATION : QUELS ENJEUX ET QUELS EFFETS A AUXERRE ?	33
V.	CONCLUSION.....	34

-=000=-

I. PRESENTATION DE LA VILLE

La ville d'Auxerre est le chef-lieu du département de l'Yonne.

Selon l'INSEE, au 1^{er} janvier 2008, la ville d'Auxerre comptait 36 856 habitants, se plaçant ainsi au 4^{ème} rang des villes les plus peuplées de Bourgogne, derrière Dijon (151 576 habitants), Chalon-sur-Saône (46 017 habitants) et Nevers (37 556 habitants).

La population de la ville d'Auxerre est en léger déclin, affichant une baisse de 0,3 % par an depuis 1999.

Toutefois, Auxerre observe un solde naturel positif puisque l'INSEE recense 458 naissances domiciliées en 2010 contre 374 décès domiciliés en 2010.

En 2008, le commerce, les transports et les autres services divers concentraient 43,5 % de l'emploi, et l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale concentraient 41,1 %.

Ainsi, l'INSEE constate une forte progression de l'emploi de 1999 à 2008, s'illustrant par la création de plus de 3 500 emplois.

Si à la fin de l'année 2008, le nombre d'emplois salariés était d'environ 36 200, il est de 34 000 à la fin de l'année 2011, accusant ainsi une baisse de plus de 6 %.

Le taux de chômage est de 14,1 % soit 2 414. Le taux de chômeurs en recherche d'emploi atteint 24 % environ pour la population âgée de 14 à 25 ans.

Le montant du budget total de la ville d'Auxerre s'élève à près de 81 millions d'euros en 2011.

La ville compte plus de 700 agents.

La communauté d'agglomération de l'Auxerrois est née de la transformation de la communauté de communes de l'Auxerrois par arrêté préfectoral du 16 décembre 2010.

Par ce même arrêté du 16 décembre 2010, la préfecture de l'Yonne a autorisé l'adhésion des communes d'Appoigny, Augy, Bleigny-le-carreau, Branches, Charbuy, Chevannes, Chitry-le-Fort, Gurgy, Montigny-la-Resles, Quenne, Saint-Bris-le-Vineux, Vallan, Venoy, Villefargeau, Villeneuve-Saint-Salves à la communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2011.

La communauté d'agglomération de l'Auxerrois compte environ 87 000 habitants.

A. LA FIABILITE DES COMPTES

1. Les restes à réaliser

Les états des restes à réaliser ont été régulièrement produits et correspondent aux informations figurant dans les documents budgétaires.

Il a été constaté que les restes à réaliser de l'année 2010 du budget principal s'équilibrent strictement en dépenses et en recettes, l'équilibre étant constitué par une recette d'emprunt de 5 774 581,12 euros, pour laquelle l'accord de principe n'était pas totalement acquis.

En conséquence, la prise en compte de la recette d'emprunt correspondant était prématurée au titre des restes à réaliser de l'exercice 2010, et en tout état de cause erronée puisque le montant en discussion s'établissait à 6 millions d'euros et non à 5 774 581,12 euros. La chambre rappelle en effet que, tels que définis par l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser correspondent au montant des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à émission de titres avant la clôture de l'exercice et n'ont donc pas vocation à venir équilibrer strictement le montant des restes à réaliser portés en dépenses.

2. Les cessions d'immobilisations

Le tableau ci-après retrace la comptabilisation des cessions effectuées par la commune au budget principal sur la période 2007-2011 (étant précisé qu'il n'y a pas d'écritures de cessions dans les budgets annexes).

Budget principal

	2007	2008	2009	2010
c/675	255 195,00	186 086,00	0,00	1 855 847,00
c/676	100 201,00	1 495 928,00	0,00	807 378,00
sous total c/67	355 396,00	1 682 014,00	0,00	2 663 225,00
c/775	343 129,00	1 603 073,00	2 118 610,00	3 204 462,00
c/776	12 267,00	80 504,00	0,00	509 131,00
sous total c/77	355 396,00	1 683 577,00	2 118 610,00	3 713 593,00
ECART	0,00	1 563,00	2 118 610,00	1 050 368,00

Les écritures de cessions d'immobilisation ont été passées de façon incorrecte et incomplète, tout particulièrement en 2009 et 2010.

Cette situation a eu pour conséquence de fausser les résultats de la commune, avec en section de fonctionnement des excédents affichés pour un montant supérieur de 2 millions d'euros en 2009 et 1 million d'euros en 2010.

L'ordonnateur a pris acte des remarques de la chambre et pris l'engagement de veiller à ce que les écritures traduisant en comptabilité les cessions d'immobilisations soient désormais correctement effectuées.

B. UNE SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL SATISFAISANTE A LA FIN DE 2011

La présentation de la situation financière de la ville d'Auxerre a été réalisée sur le budget principal, sur la période 2006 à 2010.

La commune compte près de 40 000 habitants, c'est la raison pour laquelle les comparaisons ont été effectuées, sur l'année 2010, par rapport à la moyenne nationale des communes de la strate de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (4 taxes). Il convient de noter cependant que la commune se situe plutôt dans la fourchette haute de la strate de comparaison.

Quelques données de l'année 2011 ont été réunies, le compte de gestion 2011 ayant été communiqué en toute fin de contrôle.

Sur la période examinée, la collectivité est dotée de trois budgets annexes à caractère industriel et commercial, le budget annexe « Crématorium », le budget annexe « parking du Pont » (clôturé en 2008) et le budget annexe « service assainissement ».

C. LA SITUATION FINANCIERE DU BUDGET PRINCIPAL

1. La section de fonctionnement

Sur la période 2006-2010, les produits et les charges réels de fonctionnement ont augmenté dans les mêmes proportions, d'environ 10 %.

Calcul de l'autofinancement							2010 en euro/hab		
en K€	2006	2007	2008	2009	2010	var	com.	moy nat	com/moy nat
Produits de gestion	53 637	53 870	55 567	55 629	58 520	9,1 %			
dont : Impôts locaux	25 625	25 640	26 486	28 046	29 843	16,5 %	751	589	127,5 %
DGF	16 534	16 715	17 498	17 479	17 430	5,4 %	438	391	112,0 %
Charges de gestion	44 487	44 923	47 766	47 820	48 787	9,7 %			
dont :Charges de personnel	24 712	25 519	25 317	25 090	25 535	3,3 %	642	638	100,6 %
Ch.à caract.général (achat et ch.externes)	11 488	10 918	11 631	11 604	11 986	4,3 %	301	273	110,3 %
Subventions versées	5 253	5 363	7 459	7 677	7 643	45,5 %	192	129	148,8 %
Excédent brut de fonctionnement	9 150	8 947	7 801	7 809	9 734	6,4 %	245	219	
Charges financières	28	45	72	51	46		46	34	135,3 %
Intérêts des emprunts	1 568	1 489	1 952	1 849	1 769	12,8 %			
Produits exceptionnels	690	2 525	2 832	2 571	4 392				
Charges exceptionnelles	1 222	488	2 529	166	3 235				
Dotations aux Amortissts et aux Prov.	1 772	2 381	2 831	2 650	2 752	55,3 %			
Résultat de fonctionnement	5 252	7 070	3 251	5 668	6 341	20,7 %	159	138	115,2 %
Produits réels de fonctionnement	54 018	56 041	56 717	56 082	59 200	9,6 %			
Charges réelles de fonctionnement	46 423	46 590	50 637	49 887	51 173	10,2 %			
Capacité d'autofinancement brute	7 595	9 451	6 080	6 195	8 027	5,7 %	202	187	108,0 %
Amort. du capital de la dette	4 433	4 205	4 455	4 399	4 230	- 4,6 %			
Capacité d'autofinancement disponible	3 162	5 246	1 625	1 796	3 797	20,1 %	96	99	97,0 %

Source : données du compte de gestion et fiches de situation financière DGFIP

Les produits de fonctionnement réels se sont élevés à environ 59 millions d'euros en 2010, ce qui représente une augmentation de 9,6 % par rapport à 2006.

Les produits de gestion

Les produits fiscaux de la commune ont augmenté beaucoup plus rapidement que la totalité des produits de fonctionnement.

Les bases imposées de la commune ont progressé régulièrement. En 2010, les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, respectivement de 1 182 et 1 117 euros par habitant, sont légèrement supérieures à celles des communes de même strate au niveau national (qui s'établissent à 1 085 et 1 098 euros par habitant).

Le potentiel fiscal de la commune qui s'élève à 816 euros par habitant en 2010 est un peu supérieur à celui des communes comparables (752 euros par habitant), ce qui confirme le constat précédent.

Les taux des impôts locaux communaux sont supérieurs en 2010 à ceux constatés sur les communes équivalentes : 19,15 % contre 14,91 % pour la taxe d'habitation, 22,41 % contre 18,96 % pour la TFB, et 67,60 % contre 40,96 % pour la TFNB.

Par ailleurs, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal s'établit à 1,10 en 2009 et 1,12 en 2010.

La marge de manœuvre fiscale de la commune est relativement limitée.

Le produit des impôts locaux, de près de 30 millions d'euros, a bien progressé, de 16 % sur la période considérée, sous l'effet combiné de la hausse régulière des bases et de l'augmentation des taux d'imposition en fin de période.

La dotation globale de fonctionnement a peu progressé, de 5 % sur 5 ans.

Les charges de gestion

Des charges de personnel maîtrisées :

Avec une progression de 3,5 % sur la période 2006 à 2010, les charges de personnel n'ont quasiment pas augmenté.

En 2010, de 642 euros par habitant, elles sont d'un montant équivalent à celles constatées sur les communes de même taille au niveau national (638 euros par habitant).

De plus, leur part dans le total des charges de fonctionnement a bien diminué. En effet, en 2006, leur part dans le total des charges de fonctionnement était de 50,35 % (contre 51,76 % pour les communes de comparaison), en 2010, elle s'élevait à 45,13 % (contre 51,70 % pour les communes de comparaison).

En 2011, les charges de personnel, qui s'établissent à 25,8 millions d'euros, ont connu une progression limitée de 1,1 %.

Les charges à caractère général sont également restées stables sur la période examinée.

Parmi les charges de fonctionnement, le poste des subventions versées a progressé de 2 millions d'euros en 2008, passant de 5,4 millions d'euros à 7,5 millions d'euros. Les subventions se sont ensuite stabilisées à cette dernière hauteur. Ce sont plus précisément les subventions de fonctionnement aux associations et personnes de droit privé qui ont fortement augmenté.

Les produits et les charges exceptionnels.

La commune a effectué des opérations de cessions sur la période 2006 à 2010 qui n'ont pas été comptabilisées correctement (voir page 6), les opérations de cessions ne s'égalisant pas en recettes et en dépenses au niveau de la section de fonctionnement.

Cette situation a faussé le résultat de fonctionnement de la commune, tout particulièrement en 2009 et 2010, années où les recettes de fonctionnement et le résultat de fonctionnement ont été supérieurs d'environ 2 millions et 1 million d'euros.

Le ratio de rigidité des charges structurelles

Ce ratio décrit les dépenses incompressibles auxquelles une commune doit faire face. Il mesure le poids des charges de fonctionnement les plus rigides et difficilement compressibles par rapport aux produits de fonctionnement réels, et donc la marge de manœuvre dont dispose la commune pour réduire ses charges.

	2006	2007	2008	2009	2010	Seuil (communes sup à 10 000h)
Rigidité des charges structurelle						
(Frais de pers + contingents + intérêts/ produits de fonctionnement CAF)	0,53	0,53	0,53	0,53	0,51	0,67

Les charges de fonctionnement dites rigides représentent la moitié des dépenses de fonctionnement réelles. La commune dispose d'une marge de manœuvre sur ses charges de fonctionnement.

2. Une capacité d'autofinancement satisfaisante sur la période examinée

CAF brute	2006	2007	2008	2009	2010	var
<i>en milliers d'euros</i>						
commune	7 594	9 451	6 080	6 196	8 027	5,7%
<i>en euros par habitant</i>						
commune	188	235	151	155	202	7,4%
moyenne nationale strate 20 000-50 000 hab	187	169	163	160	187	0,0%
commune / strate 20 000-50 000 hab	100,5%	139,1%	92,6%	96,9%	108,0%	

Source : DGFIP

La capacité d'autofinancement brute de la commune a toujours été satisfaisante sur la période examinée. En 2011, elle s'établit à près de 9,6 millions d'euros, et s'améliore encore.

La capacité d'autofinancement nette, d'un montant de 3,8 millions d'euros en 2010, est également satisfaisante. Elle s'élève à 5 millions d'euros en 2011.

3. Des dépenses d'équipement soutenues

Les principales recettes et dépenses de la section d'investissement, hors emprunt, ainsi que les éléments de couverture du besoin de financement, sont présentées dans le tableau ci-après sur la période 2007-2010 :

en milliers d'euros	2007	2008	2009	2010
RECETTES D'INVESTISSEMENT REELLES HORS EMPRUNT	10 500	17 378	13 460	12 829
dont c/10222 FCTVA	1 658	1 954	2 585	3 275
dont c/1068 Excédents de fonct.capitalisés	6 072	8 747	3 251	1 583
dont c/13 Subventions d'investissement reçues	2 431	6 319	4 221	2 559
DEPENSES D'INVESTISSEMENT REELLES HORS EMPRUNT	20 624	25 244	18 761	16 709
dont dép.d'équipement (c/20,21,23)	21 653	24 381	15 281	12 617
(dont c/204 subventions d'équipement versées)	2 645	2 083	1 229	1 038
(dont c/2042 sbv.équipement personnes droits privé)	2 191	1 057	748	447
BESOIN (-)OU CAPA.(+) DE FINANCT DE LA SECTION D'INV. HORS EMPRUNT	-10 124	-7 866	-5 301	-3 880
Eléments de couverture du besoin d'investissement :				
Capacité d'autofinancement nette	5 246	1 623	1 797	3 797
emprunts de l'exercice	13 307	12 272	9 235	0

Source : données des comptes administratifs et fiches de situation financière DGFIP

Sur la période 2007 à 2010, les dépenses d'équipement de la commune ont été soutenues, tout particulièrement en 2007 et 2008.

Les dépenses d'équipement cumulées de la commune sur les 4 années s'élèvent à près de 74 millions d'euros, soit 460 euros par habitant en moyenne annuelle (contre 325 euros par habitant en moyenne annuelle pour les communes comparables).

Les dépenses d'équipement de l'année 2011 se sont élevées à 15 millions d'euros environ, soit 389 euros par habitant.

4. Un endettement important à compter de 2007

En milliers d'euros	2006	2007	2008	2009	2010	var
intérêts versés c/66111	1 568	1 488	1 951	1 849	1 769	13%
capital remboursé	4 433	4 205	4 457	4 399	4 230	-5%
annuités	6 001	5 693	6 408	6 248	5 999	0%
emprunts nouveaux	8 000	13 307	12 272	9 235	0	
encours total de la dette au 31/12	42 004	51 118	59 270	64 123	59 923	43%
CAF brute	7 594	9 451	6 080	6 196	8 027	6%
capacité nette de désendettement (encours / CAF brute)	5,5	5,4	9,7	10,3	7,5	
Encours total en €par habitant						
commune	1 042	1 269	1 471	1 604	1 507	45%
strate nationale 20 000 / 50 000 habitants	909	905	989	998	983	8%
commune / strate de référence nationale (20 000-50 000 hab)	114,6%	140,2%	148,7%	160,7%	153,3%	

Source : comptes de gestion, comptes administratifs et fiches de situation financière DGFIP

Un rythme soutenu d'emprunts pour financer les importants investissements de la commune :

Le montant cumulé des emprunts sur la période 2006 à 2010 s'est élevé à près de 43 millions d'euros. Sur ces cinq années, la ville d'Auxerre a beaucoup plus emprunté que les communes de même catégorie, malgré une absence d'emprunt en 2010. En effet, la somme des emprunts contractés par la commune sur la période 2006 à 2010 a été de 1 065 euros par habitant (soit une moyenne annuelle de 213 euros/habitant), alors que celle de la strate nationale de comparaison était de 605 euros par habitant (moyenne annuelle de 121 euros/habitant).

L'annuité de la dette n'a globalement pas augmenté, toutefois les intérêts ont progressé de 13 % sur les cinq années examinées.

Un encours de dette significatif :

L'encours total de la dette communale de près de 60 millions d'euros en 2010, a connu une évolution importante, de 43% sur 2006 - 2010. Cette progression a été continue jusqu'en 2009. La commune n'a cependant pas emprunté en 2010.

Au 31 décembre 2010, l'encours total de la dette de la collectivité, de 1 507 euros par habitant, est important au regard de celui constaté sur les communes de référence au niveau national, qui s'établit à 983 euros par habitant.

La capacité de désendettement, qui correspond au rapport établi entre l'encours de la dette au 31 décembre et la capacité d'autofinancement brut, mesure le nombre d'années théoriquement nécessaires à la collectivité pour rembourser la dette si elle y consacrait la totalité de son autofinancement.

Ainsi déterminée, la capacité de désendettement de la commune était de 5,5 années en 2006, puis elle a progressé régulièrement jusqu'en 2009 pour s'établir à 10,3 années. En 2010, elle a reculé à 7,5 années de remboursement et s'établit à 5,9 années en 2011, du fait des variations de l'autofinancement et de l'encours de la dette.

La chambre relève une politique soutenue d'investissement de la commune, qui s'est traduite par une progression importante de sa dette depuis l'année 2006, avec un encours qui a augmenté de 42 M€ à 59,92 M€ au terme de l'exercice 2010. Il convient d'observer cependant que depuis le niveau maximal de 64,12 M€ atteint en 2009, l'encours de la dette communale a été contenu avec un recul observé en 2010 puis de nouveau en 2011 pour s'établir finalement à 56,48 M€ (soit une baisse de l'ordre de 12% de 2009 à 2011).

En valeur relative toutefois, l'encours de la dette auxerroise demeure particulièrement élevé puisqu'il reste très supérieur aux valeurs moyennes observées pour les communes de même importance démographique.

L'autofinancement de la commune, satisfaisant en raison de recettes fiscales dynamiques et de dépenses de personnel maîtrisées, permet toutefois d'afficher une capacité de désendettement dans la norme, de six années en 2011.

II. L'ENQUETE SUR L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

La chambre régionale des comptes participe, en liaison avec d'autres chambres et la Cour des comptes, à une enquête nationale relative à l'accueil de la petite enfance.

Certains développements, notamment de nature descriptive, qui figurent dans le présent rapport, permettront de préparer le rapport de synthèse.

La politique d'accueil de la petite enfance concerne principalement les enfants de moins de trois ans (soit près de 2,5 millions d'enfants) et vise trois objectifs principaux :

- un objectif familial : permettre aux parents de concilier leur vie familiale et leur vie professionnelle ;
- un objectif socio-économique : favoriser l'emploi des femmes et leur insertion dans la vie professionnelle ;
- un objectif socio-éducatif : favoriser la sociabilisation des jeunes enfants.

En France, plus d'un enfant sur deux demeure gardé par un des membres de sa famille proche, ou bénéficie d'un mode de garde non formalisé.

Ainsi, près de 50 % des enfants âgés de moins de trois ans bénéficient d'un mode d'accueil : 25,2 % auprès d'une assistante maternelle (profession occupée à 99 % par des femmes), 14,4 % au sein d'une structure collective d'accueil, 6,1 % sont préscolarisés en écoles maternelles et 1,6 % sont gardés par un salarié à domicile.

La politique d'accueil de la petite enfance pose la question de la coordination de ses différents intervenants.

En premier lieu, l'Etat définit le cadre législatif et réglementaire, notamment les normes d'encadrement et de qualification des personnels.

En second lieu, les collectivités territoriales mettent en place l'offre d'accueil.

Les départements agréent et contrôlent les structures d'accueil (compétence obligatoire au titre de la protection maternelle infantile (PMI)) et participent fréquemment à leur financement ; ils agréent et forment les assistantes maternelles.

Les régions ont la responsabilité de former les personnels des crèches et apportent souvent un concours à la réalisation des établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE).

Les communes ou intercommunalités sont souvent les maîtres d'ouvrage des structures d'accueil dont elles supportent une partie des dépenses d'investissement et de fonctionnement. Il s'agit d'une compétence facultative.

La caisse d'allocations familiales (CAF) par le biais notamment de la prestation de service unique qu'elle verse aux gestionnaires des structures d'accueil, est le principal financeur de la politique d'accueil du jeune enfant.

Enfin, l'inspection académique (service de l'Etat), en tant qu'elle autorise ou non la scolarisation des enfants de deux ans, joue un rôle complémentaire en matière d'accueil de la petite enfance.

En 2010, l'évaluation du coût global pour les finances publiques (sécurité sociale, Etat, collectivités locales) des services d'accueil de la petite enfance se situe autour de 10 milliards d'euros pour l'accueil des enfants de moins de trois ans.

Ces dépenses publiques d'accueil sont principalement supportées par la branche famille de la sécurité sociale qui y contribue à hauteur de 65 %. Les collectivités territoriales et l'Etat prennent respectivement en charge 22 % et 13 % de ces dépenses.

L'offre d'accueil en structure collective s'effectue au sein des établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE), qui sont gérés en régie directe par des collectivités publiques (communes, structures intercommunales, hôpitaux) ou des structures privées (entreprises ou associations).

L'article R. 2324-17 du code de la santé publique distingue différentes catégories d'établissements d'accueil :

- les établissements d'accueil collectif, notamment les établissements dits "crèches collectives", "haltes garderies", et "crèches familiales" ou "service d'accueil familial" (ce service regroupe des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile pendant une partie de la journée et se rendent à intervalles réguliers dans un établissement collectif pour différentes activités) ;
- les établissements d'accueil collectif gérés par une association de parents qui participent à l'accueil, dits "crèches parentales" ;
- les établissements d'accueil collectif qui reçoivent exclusivement des enfants âgés de plus de deux ans non scolarisés ou scolarisés à temps partiel, dits "jardins d'enfants" ;
- les établissements d'accueil collectif dont la capacité est limitée à dix places, dits "micro-crèches".

L'ensemble de ces établissements et services peut organiser l'accueil des enfants de façon occasionnelle ou saisonnière.

Un même établissement ou service dit "multi-accueil" peut associer l'accueil collectif et l'accueil familial ou l'accueil régulier et l'accueil occasionnel.

Le choix d'offrir un service de garde principalement aux jeunes enfants dont les parents exercent une activité professionnelle a progressivement été remis en cause. C'est dans le but d'offrir un service d'accueil du jeune enfant à un public plus large que la prestation de service unique (PSU), versée par la CAF aux structures d'accueil, a été créée. Elle est entrée en vigueur au 1er janvier 2005, remplaçant la prestation de service.

Elle a pour objet :

- de neutraliser l'effet « revenu des parents » sur l'attribution des places en accueil collectif : en effet, la participation des familles est progressive et fixée selon une grille nationale de revenus ;
- d'optimiser les capacités d'accueil des équipements et des amplitudes horaires : c'est la présence horaire qui est l'unité de référence et de facturation aux familles pour tous les types d'accueil ;
- de prendre en compte les besoins atypiques des familles : la famille s'engage sur certains créneaux horaires hebdomadaires.

La PSU est versée par la CAF à chaque établissement d'accueil, quel que soit son statut juridique (collectivité territoriale, association ...).

Son montant est égal à 66 % du prix de revient du service, déduction faite des participations familiales, dans la limite du prix plafond fixé chaque année par la CNAF.

III. TROIS ACTEURS EN QUETE DE COORDINATION

A. LE DEPARTEMENT : UNE ACTION CENTREE SUR L'OFFRE D'ACCUEIL INDIVIDUEL

1. Ses missions

L'article L. 2324-1 du code de la santé publique dispose que la création, l'extension et la transformation des établissements et des services publics qui accueillent des enfants de moins de six ans, sont décidées par la collectivité publique après avis du président du conseil général.

En revanche, ce même article prévoit que la création, l'extension et la transformation des mêmes établissements et services, lorsqu'ils sont gérés par une personne physique ou morale de droit privé, sont subordonnées à une autorisation du président du conseil général, après avis du maire de la commune d'implantation.

Le département de l'Yonne, à travers la sous-direction de la protection maternelle et infantile, assure les missions suivantes :

- il agréé et accompagne les assistantes maternelles en assurant leur formation (décret n° 2010-364 du 15 mars 2010) ;
- il agréé, accompagne et contrôle les établissements d'accueil ;
- il soutient financièrement les relais d'assistantes maternelles (RAM) sur son territoire : les RAM sont des lieux de rencontres et d'échanges de pratiques pour les assistantes maternelles, des espaces d'écoute et d'information pour les parents. Ce ne sont ni des lieux de garde d'enfants, ni des employeurs d'assistants maternels.

Le site Internet www.yonne-assmat.org, géré et mis à disposition par le département, recense les assistantes maternelles présentes sur le territoire et permet une recherche par commune. Il dénombre 256 assistantes maternelles à Auxerre, et fait apparaître leurs coordonnées afin d'aider les parents dans leur recherche.

Au-delà des missions réglementaires exercées par le département, son action est essentiellement centrée sur l'offre d'accueil individuel. Il procède à un suivi du mode de garde offert par les assistantes maternelles, et veille à l'adéquation entre l'offre et la demande pour ce type d'accueil. Il n'intervient que ponctuellement dans la gestion et le fonctionnement de ces établissements.

Des tentatives de partage et de mises en commun des données et informations ont été engagées par les différents acteurs de la petite enfance. En particulier le département a mis en place une commission départementale d'accueil du jeune enfant (CODAJE).

2. La commission départementale d'accueil du jeune enfant : un lieu d'échanges d'information

Créée par la loi du 2 juin 2002, la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants, mentionnée à l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles, est une instance de réflexion, de conseil, de proposition, d'appui et de suivi pour les institutions et les organismes qui interviennent dans le domaine de l'accueil des jeunes enfants.

Copilotée par le département et la CAF de l'Yonne, cette commission réunit notamment des représentants des collectivités territoriales, des services de l'État, d'associations, de gestionnaires et de professionnels concernés par les modes d'accueil des jeunes enfants, ainsi que des représentants d'usagers et des représentants des particuliers employeurs.

La CODAJE de l'Yonne a effectué un état des lieux départemental au 31 décembre 2011 de l'offre et du besoin d'accueil en matière de petite enfance. Il fait apparaître de très fortes disparités.

Le nombre de places en accueil collectif ou familial pour 100 enfants de 0 à 5 ans, est de plus de 10 à Auxerre alors que 13 cantons de l'Yonne ont de 1 à 8 places en accueil collectif ou familial pour 100 enfants. 20 cantons sur les 43 que compte le département, ne disposent pas de structures d'accueil collectif, ou familial.

Au vu de ce bilan, la ville d'Auxerre semble mieux équipée pour l'accueil collectif que les autres communes, notamment rurales, du département.

La CODAJE missionne des groupes de travail pour réfléchir sur des thématiques spécifiques :

- l'élaboration d'une charte partenariale (CAF, PMI, MSA) pour l'accompagnement des projets de structure d'accueil ;
- le recensement des offres d'accueil annualisées ;
- l'accompagnement des projets innovants : notamment des micro-crèches et des maisons d'assistantes maternelles ;
- le développement de l'accueil des enfants souffrant d'un handicap et des enfants issus d'une famille monoparentale.

Le département de l'Yonne, à travers la CODAJE, a procédé, au début de l'année 2012, au recrutement d'un référent coordonnateur de l'accueil en milieu ordinaire des jeunes enfants handicapés en vue d'améliorer leur prise en charge dans les structures d'accueil.

Pour sa part, la ville d'Auxerre précise que l'accueil d'enfants handicapés au sein des structures collectives est pris en compte par ses services, au cas par cas, faisant l'objet d'une concertation particulière avec les familles.

B. LA CAF : UN PARTENARIAT EXIGEANT

1. Un partenaire financier majeur

La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'Etat et la CNAF pour la période 2009-2012 donne priorité au développement de l'offre d'accueil du jeune enfant (article 4). L'Etat et la CNAF se fixent pour objectif de "*financer 100 000 places supplémentaires en accueil collectif sur la période de la convention*" et insistent sur la nécessité d'un "*développement harmonisé de l'offre d'accueil sur tout le territoire*".

La caisse d'allocations familiales de l'Yonne a intégré cette priorité nationale au sein de sa politique d'action sociale. Son objectif est d'accompagner des gestionnaires d'équipements d'accueil de jeunes enfants afin de maintenir la qualité de l'offre de service existante, et d'optimiser les places d'accueil proposées aux familles.

La convention d'objectifs et de gestion invite également les caisses d'allocations familiales à se positionner en tant que financeur de la petite enfance et à abandonner progressivement leur rôle de gestionnaire.

Dans ce cadre, la caisse d'allocations familiales de l'Yonne a cessé de gérer trois structures d'accueil implantées sur le territoire de la ville d'Auxerre : une crèche familiale (40 places) et deux halte garderies de 20 places chacune.

Par délibération du 24 juin 2010, la commune a repris la halte-garderie "*Les acrobates*". Il est précisé que le désengagement financier de la caisse d'allocations familiales se fera de manière dégressive. Ce transfert s'accompagne de la cession par la caisse d'allocations familiales à titre gratuit de tous les matériels et équipements. Celle-ci prend aussi en charge des travaux pour l'amélioration des locaux.

La halte-garderie "*Ribambelle*" est reprise par une association et la crèche familiale est placée sous le contrôle de la section de Côte d'Or - Yonne de la mutualité française.

La caisse d'allocations familiales de l'Yonne est un acteur majeur de la politique d'accueil de la petite enfance : en 2010, le total des prestations qu'elle verse à la commune d'Auxerre ainsi qu'aux structures d'accueil du jeune enfant présentes sur le territoire de la commune, peut être estimé à plus de 2 millions d'euros, dont environ 750 000 euros versés à la ville d'Auxerre.

Le coût des prestations au titre de l'accueil individuel n'est pas pris en compte dans les 2 millions mentionnés ci-dessus.

Cet effort financier pour l'accueil collectif se traduit par deux catégories principales de prestations :

- la prestation de service unique (PSU), versée à chaque structure d'accueil (à l'exception des jardins d'éveil), publique ou privée, quel que soit son statut (et donc à la commune pour les établissements municipaux) ;
- la prestation de service enfance-jeunesse (PSEJ), une aide financière versée à la ville d'Auxerre en vue de soutenir son effort pour accroître et améliorer les capacités d'accueil sur le territoire de la commune. Cette aide fait l'objet du contrat enfance jeunesse conclu entre la CAF et la ville d'Auxerre.

A ces deux catégories (PSU et PSEJ) s'ajoutent diverses subventions à certaines structures, ainsi qu'une dotation financière, dégressive sur près de quatre ans, versée à la ville d'Auxerre, en contrepartie de son désengagement de trois structures d'accueil.

2. Une réorientation fondamentale de la politique d'accueil de la petite enfance

La mise en place de la prestation de service unique (PSU) a profondément modifié les conditions de financement des établissements d'accueil des jeunes enfants.

Le montant de la PSU, versée par la CAF, est égal à 66 % du prix de revient du service, déduction faite des participations familiales, dans la limite du prix plafond fixé annuellement par la CNAF. La facturation aux familles repose sur le principe d'une tarification à l'heure, progressive selon les revenus des familles, selon une grille nationale fixée par la CNAF, qui prend en compte la composition de la famille.

A titre d'exemples, une famille d'un enfant dont les revenus mensuels sont égaux ou inférieurs à 598 euros, voit sa participation horaire fixée à 0,36 euro, soit un total mensuel d'environ 40 euros pour une durée théorique de garde de 40 heures par semaine.

Une famille de trois enfants, disposant de 2 900 euros de revenus mensuels en 2010, voit sa participation fixée à 0,87 euro de l'heure, soit un montant d'environ 150 euros par mois pour une garde de 40 heures par semaine d'un enfant.

En revanche, une famille d'un enfant dont les revenus mensuels atteignent ou dépassent le plafond de 4 265 euros, voit sa participation horaire fixée à 2,77 euros, soit un total mensuel supérieur à 480 euros pour la même durée de garde.

La comparaison avec le coût, pour les familles, de la garde auprès d'une assistante maternelle, n'est pas facile. La CAF ne dispose que du coût moyen mensuel d'une assistante maternelle pour les parents, soit près de 350 euros en 2010, mais ce coût ne représente pas le reste à charge des familles : il faut retrancher de ce coût, l'allocation de prestation d'accueil du jeune enfant, complément du mode de garde (PAJE CMG) et le crédit d'impôt.

La forte progressivité de la participation des familles en fonction des revenus a permis de rendre accessibles les établissements d'accueil, à des familles très modestes, au prix d'une participation horaire modique (0,36 euro de l'heure pour le tarif le plus bas).

La ville d'Auxerre a ainsi pu constater l'inscription de parents relevant de catégories sociales plus modestes, impliquant pour le personnel un effort d'accueil mieux adapté, qui a été engagé à la suite de formations spécifiques.

Mais la fixation par la CNAF de ces règles homogènes au niveau national a eu pour conséquence, pour les établissements d'accueil, en contrepartie de la perception de la PSU versée par la CAF, l'impossibilité de déterminer eux-mêmes les tarifs de participation des usagers (à l'exception des familles dont les ressources mensuelles excèdent le plafond de 4 265 euros).

Dans ces conditions, la ville, qu'il s'agisse du financement des structures communales qu'elle gère en régie directe, ou des structures publiques ou privées qu'elle finance par le biais de subventions, a vocation à financer le reste à charge, différence entre les prestations versées par la CAF et la participation des familles qui échappe ainsi très largement à sa détermination.

La PSU est subordonnée à la conclusion d'un contrat entre la structure d'accueil et la famille qui détermine le nombre d'heures de garde, par semaine, en fonction de ses besoins. Sa mise en place a donc permis une plus grande souplesse des conditions d'accueil, « à la carte » en fonction des besoins des parents.

Cette possibilité de fréquentation des structures « à la carte » s'est traduite, pour les responsables des structures d'accueil, par des contraintes plus fortes en termes d'ajustement du taux d'encadrement des enfants par le personnel, selon les normes réglementaires applicables : cette flexibilité a eu un impact sur l'emploi du temps des personnels des structures d'accueil.

D'autant plus que la CAF a fixé un taux cible d'occupation de 70%, en deçà duquel elle applique des réfections sur le montant des versements effectués au bénéfice de la commune, dans le cadre du Contrat Enfance Jeunesse.

Ainsi, en 2010, le montant des réfections opérées par la CAF de l'Yonne sur les prestations versées à la ville d'Auxerre est proche de 60 000 euros, sur un total de prestations versées à la commune par la CAF d'environ 750 000 euros.

La nécessité d'une fréquentation régulière des crèches et haltes garderies, qui correspond à un nombre d'enfants accueillis supérieur au nombre de places pour lequel la structure est agréée, et l'objectif d'optimisation du taux d'occupation fixé par la CAF dans un contexte de plus grande souplesse de fréquentation offerte aux familles, a contribué à rendre la gestion de ces structures plus complexe, impliquant en particulier, de la part des responsables, une fonction quasi « commerciale », à la recherche de familles pour certains créneaux horaires hebdomadaires, en partie déplorée par les services de la ville d'Auxerre.

La chambre observe que la caisse d'allocations familiales, partenaire financier majeur de l'accueil de la petite enfance, a donc utilisé le levier du financement des structures pour réorienter en profondeur le financement ainsi que le fonctionnement des structures d'accueil.

Le contrat enfance jeunesse (CEJ) : un engagement à augmenter l'offre d'accueil collectif

Le contrat enfance jeunesse (CEJ) est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une caisse d'allocations familiales et un partenaire, qu'il s'agisse d'une collectivité territoriale, d'un regroupement de communes, d'une entreprise ou d'une administration de l'Etat. Il contribue au développement de l'accueil destiné aux enfants et aux jeunes jusqu'à 17 ans révolus. Sa durée est de 4 ans.

La ville d'Auxerre a conclu un contrat enfance sur la période 2001-2005, un contrat enfance jeunesse pour 2006-2009, autorisé par une délibération du conseil municipal du 21 décembre 2006. Dans ce cadre et dès lors qu'elle verse des subventions à une structure d'accueil, la ville bénéficie de la prestation de service enfance jeunesse (PSEJ) allouée par la CAF.

La PSEJ constitue un financement complémentaire à la PSU : elle a pour objectif de soutenir l'effort de la collectivité en faveur d'un développement, quantitatif et qualitatif, de l'offre d'accueil des jeunes enfants.

Son versement est subordonné principalement à la mise en place d'actions nouvelles telles que la création de places supplémentaires dans une structure existante ou l'augmentation de l'amplitude horaire d'accueil. D'autres critères conditionnent son versement : le taux d'occupation de 70 % de la structure, le versement sur la base d'un prix de revient plafonné.

La signature d'un second contrat enfance-jeunesse couvrant la période 2010-2013, a été autorisée par une délibération du conseil municipal du 7 avril 2011.

L'élaboration de ce dernier contrat s'est accompagnée d'une évaluation du précédent, portant sur des données relatives au contexte local, aux bénéficiaires, à l'évolution des financements des structures d'accueil et du fonctionnement de celles-ci.

La chambre observe que, s'agissant d'une commune de 40 000 habitants, l'évaluation d'une répartition de l'offre par quartier aurait été appréciable. Elle observe également que pour cette évaluation, les familles n'ont pas été consultées ce qui aurait pourtant permis d'affiner la connaissance de la demande.

Selon la ville d'Auxerre, les contrats enfance-jeunesse lui ont permis de développer une politique d'accueil de la petite enfance que « seule, elle n'aurait pas pu financer ».

Les rapports entre la commune et la CAF sont jugés satisfaisants par les deux parties, et la commune apprécie, en particulier, que les projets contenus dans le contrat enfance-jeunesse fassent l'objet d'échanges et soient pris en compte par la CAF de l'Yonne.

La commune déplore cependant un caractère excessivement « technocratique » du contrat, qui distingue actions existantes et actions nouvelles, impliquant un suivi du contrat qu'elle estime trop complexe.

3. Un contrôle approfondi de la part de la CAF

La CAF exerce, en contrepartie des aides versées, un contrôle des structures d'accueil. Deux contrôles approfondis ont concerné des établissements municipaux : la crèche Kiehlmann en 2009, et la halte-garderie des Rosoirs en 2011. Ils ont donné lieu à des rapports très détaillés, accompagnés de conseils, recommandations, remarques, etc... Par exemple, la participation des familles est vérifiée pour chaque famille : le contrôleur veille à l'application correcte du taux d'effort par famille. Lors du contrôle de la crèche Kiehlmann, l'absence de comptabilité analytique a été soulignée.

C. LA VILLE D'AUXERRE : FINANCEUR ET GESTIONNAIRE DU SERVICE DE LA PETITE ENFANCE

Les communes sont un acteur majeur de la petite enfance en général et des structures d'accueil en particulier. La ville d'Auxerre compte un peu moins de 1 300 enfants de moins de trois ans sur son territoire.

A la rentrée 2011, Auxerre dénombre :

- 4 structures municipales (crèche, multi-accueil et haltes garderies), soit 106 places agréées réparties comme suit :
 - la crèche Kiehlmann en capacité d'accueil de 55 places, située au centre-ville ;
 - le multi-accueil du Pont en capacité d'accueil de 13 places, situé au centre-ville ;
 - deux haltes-garderies : les Rosoirs, 18 places, et les Acrobates, 20 places.
- La halte-garderie Rive Droite gérée par le centre communal d'action sociale (CCAS) en capacité d'accueil de 20 places ;
- La crèche interhospitalière en capacité d'accueil de 75 places ;
- La crèche associative les Lutins en capacité d'accueil de 18 places ;
- Le multi accueil Cabriole en gestion parentale en capacité d'accueil de 17 places ;
- Le multi accueil les Loupiots géré par la Mutualité Française de Côte d'Or Yonne (MFCOY) en capacité de 20 places ;
- La crèche familiale mutualiste gérée par la MFCOY en capacité d'accueil de 40 places ;
- Le multi accueil associatif Ribambelle géré par l'association Ribambelle LRG en capacité d'accueil de 20 places.

En outre, le siège du relais d'assistantes maternelles "Dauphin" (RAM) est situé à Auxerre.

D. LE SERVICE DE LA PETITE ENFANCE ET SON EVOLUTION

Quatre structures d'accueil de la ville d'Auxerre sont des structures municipales.

Le maire a délégué l'organisation, le recrutement et la formation des personnels à l'adjointe chargée de la petite enfance, en collaboration avec le directeur général adjoint. La directrice "enfance éducation" et la responsable du service de la petite enfance assurent également une fonction de coordination entre les différents intervenants.

Au 31 décembre 2011, l'organigramme du service petite enfance fait apparaître 35 personnes, auxquelles viennent s'ajouter 20 personnes, non titulaires non permanents.

Ces personnels ne sont affectés à aucune structure, ils procèdent à des remplacements au sein des quatre structures municipales.

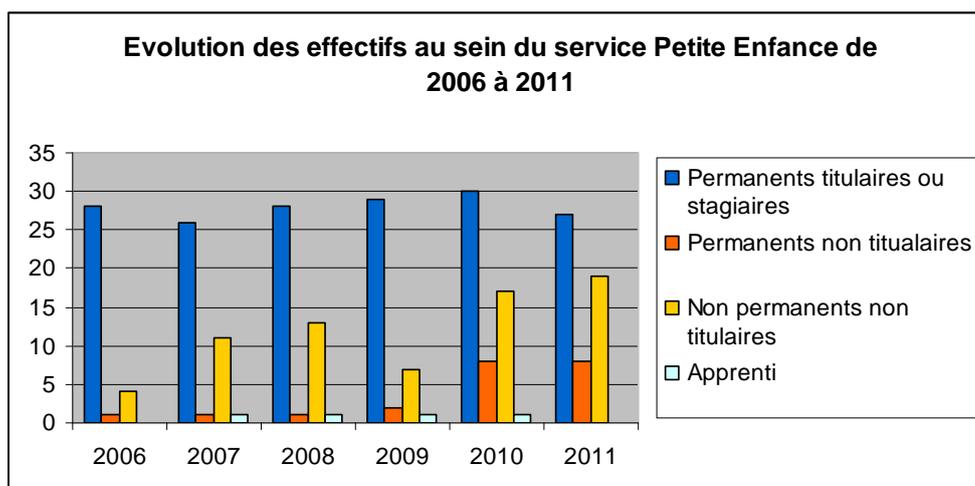


Tableau 1 : Evolution des effectifs du service Petite Enfance de 2006 à 2011 - Source : ville d'Auxerre, traitement : CRC Bourgogne-Franche-Comté

La reprise de la gestion d'une structure par la commune¹ a nécessité un renforcement des effectifs du service petite enfance (augmentation de 43,6 % du personnel du service de 2008 à 2009), renforcement illustré notamment par la transformation, en septembre 2010, d'un poste de coordination en un poste de chef de service, décidée par une délibération du conseil municipal du 27 septembre 2010.

Le tableau ci-dessus fait apparaître clairement cette augmentation.

La démographie du service petite enfance est caractérisée par son relatif vieillissement : sur 55 personnes, près de la moitié est âgée de plus de 45 ans, et plus de la moitié de cette catégorie est âgée de plus de 52 ans.

A l'inverse, seulement 20 % de l'effectif total du service est composé de personnes de moins de 30 ans.

La ville est cependant confrontée à des difficultés de recrutement liées à une insuffisance de candidatures sur les postes qualifiés.

Le recrutement de médecins référents ou en contrat à durée déterminée et de personnel diplômé (auxiliaire de puériculture et éducateur de jeunes enfants) se heurte à des difficultés.

¹ Délibération du conseil municipal n° 2010-065 – Transfert de l'activité petite enfance gérée par la CAF – reprise de la halte garderie les acrobates par la ville (24/06/2010).

Selon les services de la commune, ces difficultés résultent pour partie de l'absence d'école offrant ces formations à Auxerre et dans le département.

Ce constat serait partagé dans d'autres villes et départements puisque les instituts régionaux du travail social sont, pour la plupart, situés dans la ville chef-lieu de région qui absorbe en priorité les nouveaux diplômés.

La formation du personnel

Au-delà du plan pluriannuel de formation mis en place par la ville d'Auxerre pour l'ensemble de ses services, le service petite enfance met en place des formations spécifiques au métier de la petite enfance (« gestes d'urgence » par exemple).

Le tableau suivant fait apparaître la nature et le volume (en nombre de formations) des formations suivies par le personnel du service.

	2008	2009	2010	2011
Hygiène et sécurité (prévention, secours civiques, HACCP, habilitation électrique...)	0	3	14	6
Accueil d'un enfant en situation de handicap	1	1	0	2
Accueil des familles (communication avec les parents, interculturalité et lien social...)	22	0	2	0
Pratique professionnelle (analyse des pratiques, détente et relation du jeune enfant, troubles du comportement chez le jeune enfant, importance du sommeil chez l'enfant, éveil culturel de l'enfant à travers la musique, accompagnement de l'enfant vers l'autonomie, bientraitance en structure d'accueil, accueil des situations spécifiques, importance du jeu chez l'enfant, sensibilisation au livre, salon infirmier, entretiens de pédiatrie, rencontres FJE, équilibre alimentaire...)	3	20	24	20
Direction EAJE /management	5	3	1	2
Divers (sensibilisation informatique, sensibilisation/conduites addictives, formation d'intégration fonction publique, procédure d'information préoccupante, bilan de compétence...)	23	0	2	4
Formation à visée diplômante	0	0	0	0
TOTAL participations	54	27	43	34
TOTAL agents concernés	26	21	24	21

Tableau 2 : Nature et volume des formations suivies par le personnel du service Petite Enfance - source : ville d'Auxerre

La mise en place de la PSU, qui a eu pour conséquence l'accueil d'un public nouveau, a conduit la ville à mettre en place une formation spécifique pour renforcer la qualité de l'accueil des établissements de la petite enfance, formation qui devrait sans doute être réitérée pour renforcer son impact.

Par ailleurs, certains « pics » de formation sont liés à l'embauche d'un personnel nouveau.

La réglementation en matière de qualification du personnel

Le décret n° 2007-230 du 20 février 2007 modifie l'article R. 2324-42 du code de la santé publique : Il prévoit : « *Le personnel chargé de l'encadrement des enfants est constitué :*

- *pour quarante pour cent au moins de l'effectif, des puéricultrices diplômées d'Etat, des éducateurs de jeunes enfants diplômés d'Etat, des auxiliaires de puériculture diplômés, des infirmiers diplômés d'Etat ou des psychomotriciens diplômés d'Etat ;*

- *pour soixante pour cent au plus de l'effectif, des titulaires ayant une qualification définie par arrêté du ministre chargé de la famille, qui doivent justifier d'une expérience ou bénéficier d'un accompagnement définis par le même arrêté. »*

Ce décret autorise le passage de 50 % à 40 % des effectifs dits qualifiés (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers ou psychomotriciens).

Malgré un taux d'encadrement désormais fixé à 40 %, la commune est confrontée à des difficultés de recrutement de vacataires qualifiés. La chambre recommande à la ville de prévoir des modalités de remplacement par du personnel qualifié en cas d'absence temporaire.

E. LES STRUCTURES COLLECTIVES NON MUNICIPALES REPRESENTENT 66 % DE L'OFFRE D'ACCUEIL COLLECTIF

1. Une répartition par quartier qui semble équilibrée

La localisation des structures collectives sur le territoire de la commune répond globalement aux besoins de proximité par rapport aux lieux d'habitation et d'activité professionnelle des familles.

Toutefois, il semblerait que l'adaptation à certains besoins spécifiques des parents, tels que les horaires imposés par ceux de la grande distribution (secteur important à Auxerre), soit moins certaine : ces besoins spécifiques sont délicats à évaluer. Les services de la commune s'interrogent sur l'opportunité d'une implantation d'une structure d'accueil dans une zone commerciale en développement "Les Clairions".

Seule la crèche interhospitalière de 75 places, le plus grand établissement d'Auxerre, propose des amplitudes horaires particulièrement larges, de 6 heures le matin à 21 heures 45 le soir.

La chambre recommande la mise en place d'un partenariat constructif entre la crèche interhospitalière et la ville d'Auxerre, notamment afin de permettre dans un premier temps une meilleure prise en compte des besoins atypiques des familles.

2. Le relais d'assistantes maternelles « Dauphin » : un lieu d'informations et de formation

L'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et familiale autorise la création « *dans toutes les communes ou leurs groupements, d'un relais assistants maternels, qui a pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur ce mode d'accueil (...) et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle ainsi que leurs possibilités d'évolution de carrière (...)* ».

Le relais d'assistantes maternelles (RAM) "Dauphin", créé en 1994, était géré par l'association "Paysage" et financé par la ville d'Auxerre, le département, la communauté de l'Auxerrois, la caisse d'allocations familiales et la mutualité sociale agricole.

A la suite de la dissolution de cette association en 2006, la mutualité française Côte d'Or-Yonne est devenue gestionnaire de ce relais d'assistantes maternelles².

Cette même année, la communauté de l'Auxerrois a décidé de retirer sa participation financière, ce qui a eu pour conséquence le rétrécissement du périmètre d'intervention du RAM, dont les activités sont désormais limitées à la ville d'Auxerre et à la commune de Monéteau.

En 2010, sur les 268 assistantes maternelles agréées que compte le territoire Auxerre-Monéteau, 205 assistantes maternelles avaient eu recours aux services du RAM, soit 76 %, principalement pour obtenir une aide dans la recherche d'accueil d'enfants ainsi qu'une aide administrative.

664 familles ont également eu recours aux services du RAM pour les mêmes motifs, et 175 familles sont à la recherche d'une assistante maternelle.

La commune estime cependant que le RAM demeure encore insuffisamment connu des familles auxerroises.

Le RAM "Dauphin" s'est fixé les objectifs suivants:

- animer un lieu où professionnels de l'accueil à domicile, enfants et parents se rencontrent ;
- organiser un lieu d'informations, d'orientations, d'accès aux droits pour les parents, les professionnels ou les candidates à l'agrément ;
- s'associer à toute étude et réflexion sur les actions d'accompagnement à la parentalité ;
- contribuer à la professionnalisation de l'accueil individuel ;
- participer à une fonction d'observation des conditions locales d'accueil des jeunes enfants.

Il s'agit donc d'un lieu principalement d'informations pour les parents, voire de formation pour les assistantes maternelles, et non d'un lieu d'accueil des enfants.

² Délibération du conseil municipal n° 2006-97 – RAM Dauphin – poursuite de l'activité avec la Mutualité française de Côte d'Or – Yonne (2/06/2006).

3. La ville d'Auxerre : une double fonction de gestionnaire et financeur

Le paysage de la petite enfance à Auxerre présente un caractère relativement éclaté.

Outre la ville d'Auxerre qui gère quatre structures (et une cinquième fin 2012 à la suite de la reprise de la halte-garderie Rive droite gérée actuellement par le CCAS), deux associations, le syndicat interhospitalier et la mutualité française gèrent les sept autres structures, représentant environ 66 % de l'offre d'accueil collectif.

Cette dichotomie entre gestionnaire et financeur place la ville d'Auxerre dans une position particulière : elle ne gère pas la totalité de l'offre d'accueil collectif et participe pourtant au financement de toutes les structures d'accueil collectif de manière plus ou moins importante.

Une convention annuelle avec chaque gestionnaire de structure arrête les modalités du partenariat financier avec la ville, dont les modalités de versement des soldes de subventions.

La ville d'Auxerre verse aux structures non municipales des subventions au regard du rapport d'activité de chacune de celles-ci, après s'être assurée de la production des comptes de résultats de l'année antérieure et du budget prévisionnel. Elle procède au versement des subventions en plusieurs échéances et paye le solde à la production des comptes de résultats de la structure concernée.

F. UN ENJEU FINANCIER POUR LA COMMUNE DE PLUS DE 1,1 MILLION D'EUROS NETS EN 2010

De 2008 à 2011, les dépenses afférentes à la « petite enfance » ont augmenté de 70 %, pour atteindre plus de deux millions d'euros en 2011, représentant près de 4 % des dépenses totales de fonctionnement (50,6 millions d'euros), contre 2,34 % en 2008, les dépenses totales de fonctionnement en 2008 s'élevant à 50,8 millions d'euros environ.

Le tableau suivant représente le coût net du service de la petite enfance pour la commune.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DEPENSES											
EAJE municipaux	661 661,97	709 011,45	813 593,85	810 179,73	885 512,14	935 599,71	976 851,54	1 019 531,09	1 053 237,98	1 066 811,38	1 248 473,62
EAJE non municipaux*	350 629,07	404 198,88	476 229,46	510 871,75	469 956,84	478 112,32	478 064,69	472 066,38	487 140,07	554 363,63	745 316,16
+ étude et coordination					28 025,00	12 323,36	42 678,44	43 635,59	44 465,85	43 526,02	42 433,99
TOTAL DEPENSES	1 012 291,04	1 113 210,33	1 289 823,31	1 321 051,48	1 383 493,98	1 426 035,39	1 497 594,67	1 535 233,06	1 584 843,90	1 664 701,03	2 036 223,77
RECETTES											
Participation des familles	151 407,03	136 743,78	140 738,26	157 207,23	174 437,52	152 112,65	162 059,49	158 625,40	160 290,20	167 103,00	165 798,21
CAF Psu-Psej - autres recettes	180 378,38	302 458,21	346 753,83	393 035,35	434 800,66	563 158,91	475 072,65	482 891,40	500 872,83	508 405,91	742 512,36
TOTAL RECETTES	331 785,41	439 201,99	487 492,09	550 242,58	609 238,18	715 271,56	637 132,14	641 516,80	661 163,03	675 508,91	908 310,57
CHARGE RESIDUELLE VILLE	680 505,63	674 008,34	802 331,22	770 808,90	774 255,80	710 763,83	860 462,53	893 716,26	923 680,87	989 192,12	1 127 913,20

Figure 1 : Coût (en euros) de la petite enfance pour la ville d'Auxerre - Etat des dépenses et recettes de fonctionnement de 2001 à 2010.

Source : Ville d'Auxerre - traitement : CRC Bourgogne, Franche-Comté

De 2000 à 2010, les dépenses de la commune relatives à la petite enfance ont pratiquement doublé, qu'il s'agisse du coût des établissements d'accueil municipaux ou des subventions versées aux établissements non municipaux, pour atteindre un total de plus de deux millions d'euros en 2010.

La participation des familles n'a pratiquement pas augmenté sur cette période, représentant 8 % des dépenses en 2010, contre 15 % en 2000.

Les diverses prestations versées par la CAF à la commune ont plus que triplé sur la période, elles s'élèvent à plus de 740 000 euros en 2010, représentant 36 % des dépenses de la commune en 2010, contre 18 % en 2000.

Sur cette même période, le coût net pour la commune a augmenté de 66 %, pour atteindre près de 1,13 millions d'euros en 2010.

IV. LES IMPACTS DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE : DES EFFETS SUR LES GESTIONNAIRES ET SUR LES BENEFICIAIRES

A. UN EFFORT D'ADAPTATION AUX BESOINS DES FAMILLES

1. Une offre globale relativement satisfaisante

Nombre de places d'accueil par les modes de garde formels pour les enfants de moins de 3 ans au 31 décembre	2008	2009	2010	2011
Assistants maternels agréés employés par des particuliers Source : CAF	201	204	218	NC
Accueil en EAJE (collectif, familial, parental et micro crèche) Source : ville d'Auxerre	321	321	316	316
Salarié à domicile Source : CAF	4	6	8	NC
Ecoles maternelles Source : ville d'Auxerre	54	39	44	44
Total = capacité théorique d'accueil (T) (1)	580	570	586	NC
Nombre d'enfants de moins de 3 ans (E)	1282	1290	1291	NC
Taux de couverture [(T/E) x 100]	45.24 %	44.19 %	45.39 %	NC

(1) La capacité théorique d'accueil par les modes de garde formels pour les enfants de moins de 3 ans - Source : ville d'Auxerre et CAF de l'Yonne

Il convient de rappeler qu'à une place d'accueil peut correspondre plusieurs enfants gardés, surtout pour les modes d'accueil collectifs.

La difficulté d'appréhender au plus près l'adéquation de l'offre à la demande, selon le nombre d'enfants effectivement gardés, se heurte au caractère fractionné de la garde des jeunes enfants : ainsi le nombre total d'enfants inscrits dans chaque structure d'accueil, de ceux confiés à une assistante maternelle ou qui sont gardés par leurs parents, est supérieur à la population des enfants de moins de trois ans à Auxerre.

Dans cette perspective, la CAF a dégaïgé la notion de déficit théorique d'accueil.

Selon la CAF, la notion de déficit théorique est obtenue par différence entre le nombre d'enfants et les réponses de garde actuelles : assistante maternelle (enfant paje ass mat), employée au domicile (enfant cmg aged), place en multi-accueil (places en structures), parent au foyer (enfant au foyer), parent ayant cessé de travailler temporairement (enfant avec clca - complément libre choix d'activité).

Le concept de déficit théorique ne tient pas compte des choix contraints de certains parents (au foyer notamment), compte tenu des équipements existants.

Ce déficit théorique, estimé à 5 %, contre 15 % pour le département de l'Yonne, ne permet pas de conclure que les besoins des familles sont pleinement satisfaits.

En effet, certaines familles peuvent obtenir une place en crèche pour deux jours de garde hebdomadaire, faire appel à une assistante maternelle pour deux autres jours hebdomadaires, et avoir recours aux solidarités familiale et de voisinage pour la garde du mercredi.

Ce type de situation n'est pas isolé, et il est difficile de quantifier le nombre de familles qui y sont confrontées.

2. De la halte-garderie au multi-accueil : un effort d'adaptation aux besoins des familles

La mise en place de la PSU a permis l'accueil de familles dont les revenus sont plus modestes : à titre d'exemple, le pourcentage de familles inscrites à la crèche Kiehlmann, dont les revenus mensuels sont inférieurs à 760 euros, est passé de 7 % environ en 2005 à près de 20 % en 2011.

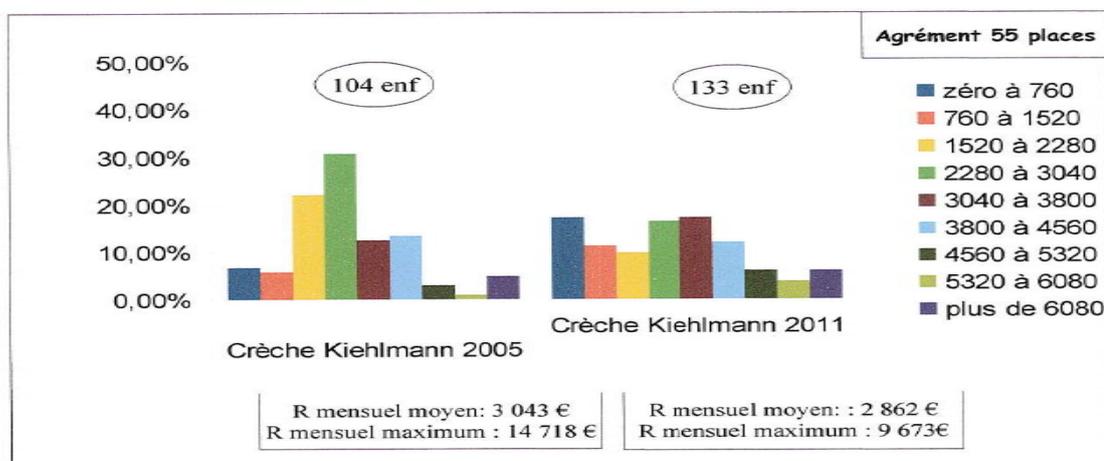


Figure 2 : Evolution de la fréquentation de la crèche Kiehlmann entre 2005 et 2011 selon les revenus des familles - source : ville d'Auxerre

Le passage de la halte-garderie du Pont en établissement multi-accueil a d'abord eu un effet sur le nombre d'enfants inscrits dans cet établissement, qui est passé de 156 enfants en 2005 à 55 enfants en 2011. Moins d'enfants sont accueillis mais de manière plus régulière.

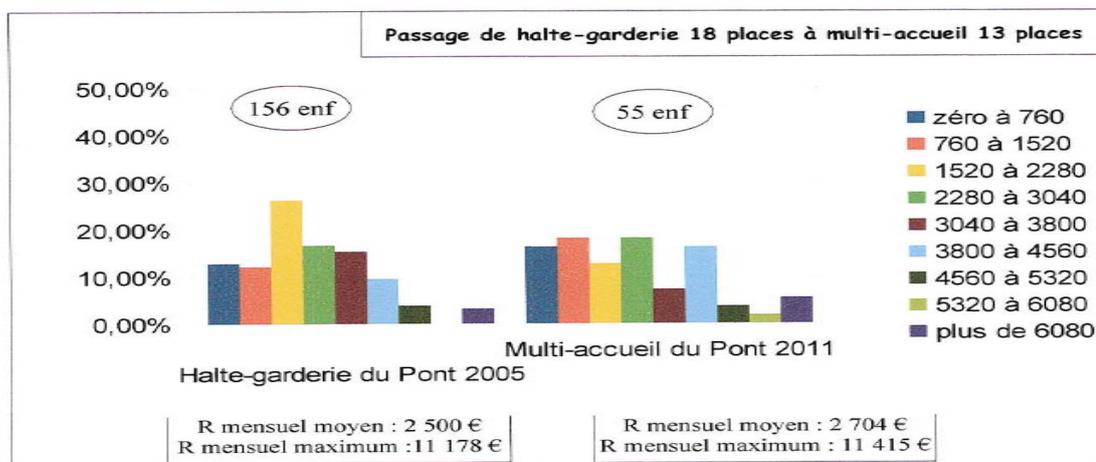


Figure 3 : Evolution de la fréquentation du multi-accueil du Pont entre 2005 et 2011 selon le revenu des familles – source : ville d'Auxerre

La mise en place de la PSU s'est également traduite par une augmentation du nombre des enfants accueillis : pour les deux crèches les plus importantes, la crèche municipale Kiehlmann de 55 places et la crèche interhospitalière de 75 places, le nombre d'enfants inscrits de 2005 à 2010 a augmenté respectivement d'environ 45 % et 33 %.

Parallèlement, une enquête réalisée en 2009 conjointement par la commune, la communauté de l'Auxerrois, la CAF et la MSA a révélé une sous-utilisation des haltes garderies, due principalement à une incompatibilité avec les horaires de travail et à la fermeture de ces structures entre 12 heures et 14 heures.

Or, les parents souhaitent la mise en place de journées d'accueil continues pour mieux répondre à leurs besoins.

Les structures de haltes-garderies, conçues pour un accueil temporaire, évoluent donc en structures « multi-accueil » qui associent un accueil continu et un accueil temporaire : deux haltes garderies ont été transformées en multi-accueil en septembre 2010 et février 2011 (halte-garderie Ribambelle et halte-garderie du Pont).

Par délibération du 28 juin 2012, le conseil municipal a autorisé un passage progressif (deux jours par semaine) en multi-accueil de la halte-garderie Rive Droite, après la reprise de la gestion de cette structure par la commune, ainsi que pour la halte-garderie des Rosoirs en 2013.

3. Une connaissance imparfaite de l'offre totale d'accueil collectif

A l'heure actuelle, les familles s'inscrivent auprès de chaque structure d'accueil qui dispose de sa propre liste d'attente.

Deux établissements municipaux ont cependant procédé à une mise en commun de leurs listes d'attente : dorénavant l'inscription auprès de ces deux établissements se fait auprès de la crèche Kiehlmann.

Il semble indispensable d'approfondir cette démarche pour aboutir à une gestion centralisée des inscriptions dans les établissements d'accueil.

Par ailleurs, le service "petite enfance" ne suit pas, au cours de l'année, l'évolution de l'offre des structures non municipales. Cette absence de suivi prive, de fait, le service "petite enfance" de sa capacité à renseigner les familles sur l'offre d'accueil en cours d'année.

La chambre recommande la mise en place d'un suivi, centralisé et actualisé, de l'offre d'accueil, pour améliorer l'information des familles.

4. Un nécessaire regard sur l'offre d'accueil individuel

Si le tableau de l'offre globale fait apparaître une offre relativement satisfaisante, il convient de s'intéresser au développement de l'offre d'accueil individuel.

Au-delà de l'augmentation du nombre d'assistantes maternelles agréées de 2006 à 2010, la CAF de l'Yonne relève également une progression du nombre d'enfants effectivement gardés par une même assistante maternelle, passant de 2,4 enfants en 2006 à 3,1 enfants en 2010³.

Le coût des deux modes de garde, individuel et collectif, n'est pas identique.

En 2010, la CAF estime que le coût mensuel moyen de garde par une assistante maternelle, pour un enfant, s'élève à 350 euros.

5. La crèche familiale : une structure d'accueil plus souple

La crèche familiale mutualiste de l'Auxerrois a une capacité d'accueil de 40 places. Elle est la seule structure de ce type à Auxerre. La crèche familiale emploie des assistantes maternelles agréées qui accueillent à leur domicile de un à quatre enfants généralement âgés de moins de quatre ans.

Tout comme pour les autres structures d'accueil, l'ouverture de cet établissement est subordonnée à une autorisation de fonctionnement délivrée par le président du conseil général. La crèche familiale est placée sous la direction d'une puéricultrice, d'un médecin ou d'une éducatrice de jeunes enfants. Les assistantes maternelles font l'objet d'un encadrement et d'un accompagnement professionnel assuré par le personnel de la crèche. Elles sont rémunérées par le gestionnaire de la crèche.

La CAF participe au financement de la crèche familiale via la PSU qu'elle verse au gestionnaire.

Une ou deux fois par semaine, les assistantes maternelles et les enfants se retrouvent dans les locaux de la crèche familiale. Des temps de regroupement collectif favorisent la socialisation et l'éveil des enfants. La crèche familiale permet donc d'assurer un accueil individuel, accompagné ponctuellement de garde collective.

Améliorer l'information des parents et la connaissance de leurs besoins suppose de renforcer la coordination des différents acteurs, ce qui implique une connaissance, la plus précise possible, de l'offre effectivement disponible en matière de garde.

Pour le multi-accueil Ribambelle et la crèche familiale, les conventions pluriannuelles, conclues avec la commune, prévoient que le compte-rendu d'activité « doit permettre à la

³ Indicateurs de mesure de l'accueil du jeune enfant (IMAJE), CAFY

ville de procéder (...) à l'évaluation des conditions de fonctionnement de l'EAJE pendant l'exercice, tant aux plans quantitatif que qualitatif ».

Ce rapport d'activité permet à la commune de vérifier les dépenses et recettes de l'établissement d'accueil avant toute décision fixant le montant de la subvention à la structure d'accueil.

Les conventions ont pris en compte le besoin d'évaluation, et rappellent qu'il doit fournir des données quantitatives mais également qualitatives.

La ville d'Auxerre s'efforce cependant d'œuvrer, de manière informelle, à l'amélioration de l'offre d'accueil collectif sur son territoire, en privilégiant les contacts directs auprès des directeurs d'établissements d'accueil.

B. LA VILLE D'AUXERRE : LIEU DU GUICHET UNIQUE ?

Une bonne connaissance de l'offre et de la demande, permettant ainsi de renseigner au mieux les parents sur les places disponibles en accueil collectif et individuel, pose nécessairement la question de l'existence d'un lieu unique en charge de cette mission. La ville d'Auxerre ne dispose pas aujourd'hui d'un tel lieu.

Pour la CNAF, cette fonction de guichet unique devrait être assurée par le relais assistantes maternelles. Elle confirme notamment cette position dans une lettre circulaire n° 2011-020 du 2 février 2011, adressée aux directeurs des CAF, dont l'objet est de « *préciser les modalités susceptibles de favoriser le développement des RAM tout en les aidant techniquement et financièrement pour mettre en place une offre globale comportant une double entrée [...] : du côté des familles et du côté des professionnels* ».

Il s'agit donc de mieux informer les familles sur l'ensemble des modes d'accueil « *sans opposer l'accueil individuel à l'accueil collectif* ».

« Améliorer la qualité de l'accueil des enfants, renforcer l'attractivité du métier d'assistant maternel et participer à la professionnalisation du secteur de la garde d'enfants à domicile » sont des missions qui incombent au RAM dès lors qu'il est encouragé à « ouvrir l'ensemble de ses services aux professionnels de la garde d'enfants ».

La ville d'Auxerre envisage cependant de se positionner comme lieu du guichet unique de la petite enfance, renforcée dans cette perspective par la mise en place d'un observatoire de la petite enfance.

Cette position semble partagée par la CAF de l'Yonne, la commune et la CAF semblant se rejoindre pour estimer que le relais assistantes maternelles reste insuffisamment identifié par les familles, à l'inverse de la visibilité dont bénéficie objectivement la ville en matière de petite enfance.

L'objectif serait d'informer les parents sur la totalité de l'offre d'accueil, qu'il soit collectif ou individuel.

Un tel guichet supposerait que la commune dispose d'un niveau d'information fin et actualisé en permanence, sur l'offre d'accueil individuel, en concertation étroite avec les services du département, concertation qui n'est actuellement pas établie. Ce projet suppose la construction d'un système d'information qui soit partagé par les différents intervenants.

Ce traitement des données suppose au préalable, que les définitions des indicateurs soient communes à tous les partenaires, ce qui n'est pas nécessairement le cas actuellement.

La réflexion autour de la mise en place d'un numéro d'enregistrement unique des demandes des familles serait à envisager.

Cela permettrait, dans un premier temps, de disposer, en temps réel, d'une information quant aux souhaits exprimés par les familles en termes de mode d'accueil et, dans un second temps, de traiter cette demande en fonction de l'offre disponible et de paramètres pertinents (ressources des parents, contraintes professionnelles, etc.).

Il importerait cependant de valider en amont certains paramètres indispensables à la bonne marche de l'outil :

- identifier l'échelon pertinent, compte tenu des caractéristiques des territoires ;
- définir le périmètre pertinent de la demande unique (accueil collectif, accueil individuel, accueil à domicile...);
- évaluer le dispositif technique nécessaire à la collecte et au traitement de l'information et anticiper les obstacles éventuels (traitement différents des données, protection de certaines données individuelles) ;
- évaluer le coût de ce dispositif d'enregistrement.

La ville d'Auxerre s'est engagée dans cette réflexion, cette méthode ayant déjà été expérimentée par un certain nombre de communes, avec des résultats plus satisfaisants pour l'accueil collectif que pour l'accueil individuel.

C. LA QUESTION DE L'INTERCOMMUNALITE EST POSEE

La communauté d'agglomération de l'Auxerrois ne possède aujourd'hui aucune compétence en matière de gestion de la petite enfance.

La ville d'Auxerre a indiqué cependant qu'une réflexion était en cours. La présentation aux élus communautaires du « *paysage de la petite enfance* » a été réalisée, afin de réfléchir à l'implication de la communauté d'agglomération dans ce domaine de compétence.

La communauté d'agglomération participe déjà au financement de la petite enfance via un fonds de concours en investissement et en fonctionnement.

Par une délibération du 16 septembre 2011 la communauté d'agglomération a attribué à la ville d'Auxerre un fonds de concours « petite enfance » de 200 000 euros. Elle considère que ce fonds de concours est un préalable à l'élaboration d'une politique publique intercommunale et que les travaux sont amenés à se poursuivre sur la coordination intercommunale, la mise en place d'un guichet unique au bénéfice de la population, ainsi que le soutien à la professionnalisation des différents intervenants.

La réflexion, aujourd'hui engagée, définit différentes orientations possibles, parmi lesquelles figurent l'élaboration d'un projet social de la petite enfance et d'un schéma directeur ou encore la création d'une commission intercommunale « fonds de concours » pour définir des critères d'éligibilités et instruire les demandes.

La gestion de la petite enfance à l'échelon intercommunal pourrait effectivement permettre une meilleure prise en compte de la demande croissante des habitants des communes adhérentes. C'est à ce niveau que se pose la question de la définition des structures d'accueil les mieux adaptées en milieu péri-urbain.

Actuellement, la CAF de l'Yonne observe une augmentation sensible de la création de micro-crèches (10 enfants maximum), qui semblent adaptées à la demande.

La question du lieu de garde n'est pas réellement identifiée. On observe que dans les études, c'est généralement le critère du lieu de résidence qui prime sur le lieu de travail.

Selon la CAF de l'Yonne en 2008, sur 1668 enfants fréquentant les établissements d'accueil des jeunes enfants de la communauté de l'Auxerrois, 1405 sont des enfants

auxerrois, 229 sont des enfants non auxerrois mais dont les parents résident dans une des communes de la communauté de l'Auxerrois, et 34 enfants sont recensés comme étant « hors département ».

La question de l'échelon le plus pertinent pour la mise en œuvre d'une politique d'accueil du jeune enfant est donc posée à Auxerre.

Un projet de nouvelle crèche abandonné

La réflexion relative à un éventuel transfert de la compétence petite enfance à la communauté d'agglomération, a justifié l'abandon du projet de nouvelle crèche porté par la ville. Il s'agissait de construire un nouvel équipement en remplacement des locaux de la crèche Kielhmann et du multi accueil du Pont, situés au centre-ville.

Dans un courrier en date du 11 décembre 2008, la ville d'Auxerre a informé la CAF de l'Yonne de l'abandon du projet dont le montant total était estimé à 1,35 million d'euros environ.

L'hypothèse d'un transfert de compétence à la communauté d'agglomération de l'Auxerrois conduirait à une réflexion renouvelée sur l'adaptation de l'offre à l'échelle de la communauté.

D. LA PRISE EN COMPTE DES BESOINS DES FAMILLES

La mise en place de la PSU a eu de réels impacts sur les bénéficiaires : populations concernées, créneaux hebdomadaires réservés, nombre d'enfants inscrits dans les établissements.

Les besoins sont pris en compte par la commune, notamment par la transformation des haltes garderies en multi-accueil.

La chambre observe avec le service "petite enfance" de la commune, que les besoins ne sont pas étudiés avec la rigueur nécessaire.

Chaque établissement procède à une estimation des besoins de manière informelle, lors de discussions avec les familles, mais sans questionnaire ni traitement statistique des informations collectées.

La question des horaires atypiques n'est pas abordée et la commune se trouve dans l'impossibilité d'estimer la demande globale à l'échelle de la ville.

Une étude portant sur la satisfaction des usagers pourrait être envisagée, développant plus particulièrement certains points.

En premier lieu, la réflexion sur les horaires atypiques, actuellement prise en compte par la seule crèche interhospitalière, mais pour l'essentiel réservée aux enfants des personnels hospitaliers, mérite d'être approfondie.

A titre expérimental, le multi accueil du Pont a élargi son amplitude horaire jusqu'à 19h15. Cette initiative intéressante a vu le jour sans recensement précis des besoins. Selon la commune, sur quatre demandes identifiées, une seule famille a utilisé cette option, de façon irrégulière d'ailleurs.

En second lieu, la question des parents inscrits dans un parcours de réinsertion professionnelle, facilitée par la mise en place de la PSU qui a supprimé la condition

d'exercice d'une activité professionnelle pour pouvoir bénéficier d'une place d'accueil en structure collective.

Dans ce contexte, en 2007, une action du contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) de la ville d'Auxerre s'est fixée pour objectif de « *faciliter l'accès à l'emploi des personnes en difficulté d'insertion en adaptant l'offre de garde aux besoins spécifiques du public visé* », en tentant de coordonner un réseau d'acteurs des champs de l'insertion professionnelle et de la petite enfance, pour proposer une réponse adaptée à des besoins spécifiques identifiés.

Sur 37 parents demandeurs, qui ont été suivis par la mission locale en 2008, 19 solutions de garde ont été trouvées.

Ces solutions sont cependant « *provisoires et souvent peu stables* ». Les 37 parents demandeurs étaient tous âgés de 16 à 25 ans, et parmi eux, 28 étaient demandeurs d'emplois.

En troisième lieu, l'accueil des enfants handicapés mérite une attention particulière. La récente création, au département, d'un poste de référent coordonnateur de l'accueil des enfants handicapés dans les structures d'accueil, doit permettre de sensibiliser les acteurs à la nécessité d'améliorer ce service.

E. LA PRESCOLARISATION : QUELS ENJEUX ET QUELS EFFETS A AUXERRE ?

L'école permet la scolarisation d'un certain nombre d'enfants de moins de trois ans.

Au niveau national, la tendance est à la baisse de la pré-scolarisation. Le tableau suivant donne un aperçu de l'état de la pré-scolarisation à Auxerre.

Ville d'Auxerre	2008/2009	2009/2010	2010/2011	2011/2012
Nombre d'enfants préscolarisés à 2 ans (P)	54	39	44	44
<i>dont école publique(Public)</i>	39	28	31	30
<i>* enfants auxerrois Dont école privée(Privé)</i>	15*	11*	13*	14*
Nombre de demandes de préscolarisation en public (A)	62	69	63	56
Nombre de refus de préscolarisation en public (B)	23	41	31	26
Taux de refus (B/A)	37 %	59,40	49,20	46,40
Nombre total des enfants de 0 à 2 ans domiciliés sur la commune (T)				
Taux de préscolarisation à 2 ans (P/T)				
Nombre de places d'accueil collectif	321	321	316	316

Tableau 3 : Les effectifs préscolarisés à deux ans dans la ville d'Auxerre - source : ville d'Auxerre

La commune n'est informée que des demandes de pré-scolarisation dans les écoles publiques, et de la pré-scolarisation effective des enfants auxerrois dans les écoles privées. Elle ne dispose pas d'informations sur la préscolarisation, dans les écoles privées, d'enfants non domiciliés à Auxerre.

La commune précise que l'accueil des enfants de 2 ans est décidé au cas par cas, en fonction des effectifs des classes maternelles.

Une attention particulière est portée aux zones urbaines sensibles (ZUS). Ainsi pour les années 2008 à 2011, le taux de préscolarisation en ZUS est respectivement de 56,4 %, 28,6 %, 61,3 %, et 50 %, alors qu'il est de 5,1 %, 10,7 %, 9,7 % et 10 % au centre-ville pour les mêmes années.

La volonté de socialisation par l'école des enfants privilégie des familles résidant dans des quartiers sensibles.

L'absence de jardin d'éveil sur le territoire de la commune explique pour partie l'intérêt de la préscolarisation à Auxerre.

V. CONCLUSION

La politique d'accueil de la petite enfance à Auxerre devrait désormais principalement s'orienter vers deux objectifs complémentaires : d'une part, le recensement des besoins et un effort de structuration de l'offre territoriale, d'autre part, la mise en place d'un service d'information identifié et d'accompagnement des familles dans la recherche de solutions qui répondent au mieux à leurs besoins.

Au-delà des mesures institutionnelles (schéma départemental d'organisation de la petite enfance, commission départementale d'accueil du jeune enfant, renforcement du référentiel pour l'agrément des assistants maternels,...), la ville d'Auxerre entend œuvrer à la mise en œuvre d'un guichet unique, en collaboration avec le relais assistantes maternelles, dans le respect des compétences respectives.

Si l'offre d'accueil collectif semble globalement relativement satisfaisante à Auxerre, une étude sur la satisfaction des besoins des familles pourrait être envisagée afin d'apprécier la qualité de l'accueil.

Dans ce cas, elle pourrait recueillir l'avis des familles dont les enfants ont été accueillis dans une structure collective et sont désormais scolarisés en école maternelle en petite section.

Elle pourrait également chercher à interroger les parents dont la demande d'accueil en structure collective n'a pas été satisfaite.

Les listes d'attente des établissements d'accueil collectif pourraient être utilisées dans le cadre de cette étude.

En effet, avant d'envisager la création d'un nouvel équipement, il serait utile de s'interroger, à la fois sur la demande des familles, mais également sur les modalités d'implantation de ce nouvel équipement et de son fonctionnement : un établissement unique ou plusieurs établissements plus petits répartis sur plusieurs quartiers, une amplitude horaire prenant en compte les horaires atypiques.

Enfin, les travaux de la commission départementale d'accueil du jeune enfant ont souligné l'insuffisance de structures d'accueil collectif dans des communes et cantons à la périphérie d'Auxerre.

Dans ces conditions, la question du transfert de la compétence petite enfance à la communauté d'agglomération est posée : les parents qui n'habitent pas à Auxerre sont-ils demandeurs de places d'accueil à Auxerre ou la demande s'effectue-t-elle en fonction de leur lieu d'habitation ?

La réflexion sur l'éventuel transfert de compétence à la communauté d'agglomération, dans le but d'améliorer l'offre d'accueil, mérite d'être poursuivie.

--000--