

## **RAPPORT AU CONSEIL GENERAL**

Réunion du 5 juin 2008

### **OBJET : PLAN DEPARTEMENTAL DE RELANCE POUR LA CREATION DE PLACES D'ACCUEIL DESTINEES A LA PETITE ENFANCE.**

La création de places d'accueil en faveur de la petite enfance n'est pas une compétence directe et obligatoire des Conseils généraux.

Toutefois, les Départements disposent de prérogatives de premier plan dans le domaine de l'enfance et de la famille, renforcées par le législateur au cours des dernières années.

Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis s'appuie en outre sur une histoire riche : il fut pionnier en matière de développement des services de Protection maternelle et infantile (PMI) et gère directement, sur une partie de son territoire, des crèches départementales héritées des décisions politiques des élus de l'ancien département de la Seine.

Enfin, contribuer au développement de modes d'accueil adaptés aux attentes de plus en plus diversifiées des familles constitue un enjeu éducatif pour les enfants et un enjeu économique et social pour les jeunes parents qui travaillent ou sont à la recherche d'un emploi.

Améliorer cette offre et réduire les déséquilibres territoriaux sont donc les défis à relever pour permettre de faire réussir la Seine-Saint-Denis.

**Le plan départemental de relance pour la création de places d'accueil destinées à la petite enfance se fixe pour objectif de permettre de disposer en Seine-Saint-Denis de 3 500 places supplémentaires d'ici 2011.**

Il prévoit des mesures immédiates dépendant directement de notre Assemblée départementale et le renforcement de partenariats, notamment avec la Caisse d'allocations familiales de la Seine-Saint-Denis (CAF 93) et avec les communes, qui sont les collectivités de référence en matière de création de places d'accueil.

- Dès le 1<sup>er</sup> septembre 2008, une nouvelle **Allocation départementale accueil jeune enfant Seine-Saint-Denis (ADAJE)** sera versée sous condition de ressource par le Conseil général aux familles de Seine-Saint-Denis dont les enfants sont pris en charge par une assistante maternelle agréée. Par cette décision, le Conseil général souhaite venir en aide aux familles pour l'accueil de leurs enfants. Il entend contribuer également à l'amélioration de leur pouvoir d'achat et favoriser la création d'emplois d'assistantes maternelles qui bénéficieront en particulier aux quartiers populaires.
- **Engager la généralisation du multi-accueil.** Dès le 1<sup>er</sup> septembre 2008, **12 crèches départementales supplémentaires s'inscriront dans un projet de multi accueil**, permettant d'accroître les potentialités de l'offre existante. Une attention particulière sera portée aux familles monoparentales et aux familles dont les parents sont actifs ou en accès à l'emploi.
- Avant la fin de l'année 2008, un **Relais départemental d'assistantes maternelles (RDAM)** sera mis en place. Ce pôle ressource, créé en partenariat avec la CAF 93, fonctionnera en réseau avec les communes. Il aura pour objet de faciliter la recherche et l'emploi des assistantes maternelles par les familles. Il s'appuiera notamment sur un **site internet**.
- Avant la fin de l'année 2009, **le Conseil général proposera à chaque commune la signature d'une « convention petite enfance »**, permettant d'évaluer et de garantir l'effort de chaque collectivité dans la durée. Ce partenariat précisera le soutien départemental à la création de nouvelles crèches communales collectives et à la création de structures innovantes, telles que les micro-crèches. Il actera aussi les modalités de transfert des crèches départementales.
- Ce plan prévoit enfin le soutien ciblé à certaines crèches d'entreprises, lorsqu'elles accueillent les enfants de salariés résidant en Seine-Saint-Denis.

**Pour permettre la réussite de ces objectifs, le Conseil général de la Seine-Saint-Denis s'engage par un effort financier supplémentaire.**

Les dépenses actuelles en matière d'accueil de la petite enfance sont de près de 68 millions d'euros répartis en 62,5 millions d'euros en fonctionnement (4,4% des dépenses de fonctionnement du budget départemental) et 5,130 millions d'euros en investissement (1,55% des dépenses d'investissement du budget départemental).

En se fondant sur un objectif de 500 places supplémentaires en 2008, puis 1500 places en 2009 et enfin 1500 places en 2010, tous modes d'accueils confondus, la dépense prévisionnelle nouvelle liée à la création de ces places serait la suivante :

	Investissement	Fonctionnement
2008	862 980€	234 665€
2009	3 633 600€	2 794 000€
2010	3 118 840€	2 420 000€

*A noter : la répartition des créations de places (dans les crèches départementales existantes, par la création de structures municipales, par l'augmentation de l'offre en matière de garde individuelle) sera différente au cours des trois années. C'est pourquoi, à nombre de places égales créées, le coût varie.*

Par ailleurs, à ce coût s'ajoutent les dépenses liées à la mise en œuvre de la Prestation départementale d'accueil individuel, estimées en année pleine à 5,8 millions (soit à 1,9 million d'euros dès 2008).

Des recettes supplémentaires liées au développement du multi-accueil dans les crèches départementales peuvent également être prévues, à hauteur de 102 520€ pour 2008, 307 560€ pour 2009 et 692 010€ pour 2010.

La mise en œuvre du plan fera l'objet d'un suivi au moyen des indicateurs suivants :

- nombre de places d'accueil créées (total, en mode collectif, en mode individuel),
- coût moyen par commune d'une place en accueil individuel (assistante maternelle),
- Nombre de familles employant une assistante maternelle et taux d'occupation en fonction de l'agrément des assistantes maternelles,
- taux d'occupation des crèches départementales.

Il conviendra d'agir pour que cet effort nouveau de notre collectivité soit accompagné par l'Etat. Le gouvernement a annoncé, en novembre 2006, un « plan petite enfance » visant à créer au moins 40 000 places d'accueil supplémentaires au cours des cinq prochaines années. Au-delà de ce chiffre, la mise en place du « droit opposable aux modes d'accueil du jeune enfant », promis par le gouvernement pour 2012, nécessiterait la création de 350 000 places. Pour l'instant, aucun financement national n'a été prévu pour concrétiser ces objectifs.

Le Conseil général de la Seine-Saint-Denis interpellera le gouvernement sur ce point et demandera un plan de rattrapage en faveur de la petite enfance, pour bénéficier du soutien de la solidarité nationale.

Pour que notre partenariat avec la CAF puisse être renforcé, il est aussi indispensable que l'enveloppe qui lui est accordée par le Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) soit abondée au cours des prochaines années.

Ce point sera rappelé lors de la Conférence départementale de l'accueil du jeune enfant qui se tiendra le 25 juin 2008 à Livry-Gargan. Cette manifestation sera également l'occasion de présenter ce plan à l'ensemble des gestionnaires et des institutions intervenants sur les modes d'accueil de la petite enfance

\*

\* \*

## **I. LA SITUATION ACTUELLE EN MATIERE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE EN SEINE-SAINT-DENIS**

La Seine-Saint-Denis est le département où le taux de natalité est le plus élevé de France métropolitaine. Elle compte plus de 76 000 enfants de moins de 3 ans. La progression de l'activité féminine concerne en particulier les mères de jeunes enfants : plus de 80% des femmes ayant un enfant de moins de 3 ans travaillent. Le taux d'activité des femmes vivant en couple et ayant 3 enfants ou plus dépasse maintenant les 60%. Ainsi, plus de 46 000 enfants de moins de 3 ans ont une mère active et sont concernés par un mode d'accueil. Il convient aussi de souligner que la Seine-Saint-Denis est le département où le nombre de familles monoparentales allocataires de la CAF connaît la progression la plus forte et la plus régulière au cours des dernières années.

**L'offre d'accueil est à ce jour de 25 500 places :**

- 11 500 places d'accueil collectif, proposées par les 257 établissements existants en Seine-Saint-Denis,
- 14 000 places d'accueil individuel, proposées par les 5 600 assistantes maternelles agréées.

Malgré la création, depuis 2004, de 1 109 places en structures collectives dans le département, l'offre d'accueil collectif permet en Seine-Saint-Denis de répondre à seulement 15% des demandes potentielles. Les autres départements de la petite couronne (Paris, Hauts-de-Seine et Val de Marne) disposent de structures permettant de répondre à plus de 20% des demandes.

Les places proposées en accueil individuel par les 5 600 assistantes maternelles agréées ne compensent pas ce déficit de places. Actuellement, l'offre reste globalement insuffisante, avec un taux de couverture de la demande potentielle de 33%. De plus, cette offre est très inégalement répartie sur le territoire et encore insuffisamment diversifiée. On remarque également que 4 000 places proposées par des assistantes maternelles agréées sont inoccupées à ce jour. Parmi les raisons de ce phénomène, on trouve le coût de ce mode d'accueil et la réticence qu'il suscite parfois de la part de certains parents.

Enfin, le taux d'occupation moyen des crèches départementales est de 76,4% en 2007, en baisse par rapport à 2006 (78,5%). Cette évolution défavorable s'explique notamment par les difficultés de recrutement du personnel nécessaire pour faire fonctionner ces structures.

La Seine-Saint-Denis a donc pris un retard important au cours des dernières années. Il peut être attribué d'une part aux difficultés financières rencontrées par les communes, d'autre part à la réduction des aides publiques, à commencer par les financements de la CNAF dont la contribution au fonctionnement est passée de 70% à 55%. Les difficultés de recrutement du personnel qualifié viennent ajouter à ces handicaps.

C'est à partir de ces constats que nous avons bâti le plan départemental de relance pour la création de places d'accueil destinées à la petite enfance.

## II. DEVELOPPER ET RENDRE PLUS ACCESSIBLE L'ACCUEIL INDIVIDUEL

### A. L'Allocation Départementale Accueil Jeune Enfant Seine-Saint-Denis (ADAJE)

Les familles qui optent pour l'accueil de leur jeune enfant par une assistante maternelle agréée le font soit parce qu'elles choisissent un mode d'accueil personnalisé qui permet notamment la souplesse des horaires, soit par défaut, en raison du manque de places en établissement d'accueil collectif.

L'emploi d'une assistante maternelle agréée coûte à ce jour en moyenne 745€ bruts par mois et par enfant en Seine-Saint-Denis. Le versement de la Prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) par la CAF ne suffit pas à rendre ce mode d'accueil aussi attractif financièrement, comparativement aux barèmes tarifaires des crèches collectives, en particulier pour les familles à revenu modeste. Dans le contexte économique et social de la Seine-Saint-Denis, cette situation constitue un handicap supplémentaire pour de nombreux parents.

Il est donc proposé de créer une Allocation départementale accueil jeune enfant Seine-Saint-Denis, permettant d'attribuer, sous condition de ressources, une aide financière allant de 120€ à 50€ par enfant et par mois, aux familles résidant dans le département, qui emploient une assistante maternelle agréée pour la garde d'un enfant de moins de 3 ans. A ce jour, et compte tenu des critères proposés, plus de 6 600 familles pourront bénéficier de l'ADAJE à compter du 1<sup>er</sup> septembre prochain.

L'ADAJE sera versée mensuellement par le Département aux familles bénéficiant de la PAJE, selon le barème suivant :

Ressources annuelles de la famille (net imposable)*	Ressources mensuelles de la famille (net imposable)*:	Nombre d'enfants à charge	Montant mensuel de l'ADAJE
Inférieures à 19225€	Inférieures à 1602€	1	120
Entre 19225€ et 42722€	Entre 1602€ et 3560€		70
Entre 42722€ et 52608€	Entre 3560€ et 4384€		50
Inférieures à 22135€	Inférieures à 1845€	2	120
Entre 22135€ et 49188€	Entre 1845€ et 4099€		70
Entre 49188€ et 56947€	Entre 4099€ et 4746€		50
Inférieures à 25626€	Inférieures à 2136€	3 et plus	120
Entre 25626€ et 56947€	Entre 2136€ et 4746€		70
Entre 56947€ et 61200€	Entre 4746€ et 5100€		50

Par souci de clarté et pour des raisons techniques, les plafonds de ressources appliqués sont les mêmes que ceux pris en compte par la CAF 93 pour le versement de la PAJE.

Le montant de l'ADAJE a été calculé pour rapprocher le coût final à la charge des familles de celui d'une crèche collective, sur la base d'un salaire moyen d'assistante maternelle à hauteur 745 € bruts mensuels pour 9 heures d'accueil par jour, 20 jours par mois.

Afin que l'ADAJE ne soit pas immédiatement absorbée par une augmentation brutale des tarifs des assistantes maternelles, il est proposé de mettre en place une évaluation de cette mesure et de ses effets au terme de chaque année de fonctionnement.

Le coût en année pleine de cette mesure est estimé à 5,8 millions d'euros, dont 1,9 millions dès 2008, compte tenu de son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre.

### B. Le Relais départemental d'assistantes maternelles (RDAM)

Au-delà de l'aspect financier, la recherche et l'emploi d'une assistante maternelle agréée peut s'avérer difficile pour des raisons pratiques. On sait aussi que certaines assistantes maternelles sont en sous-activité au regard des possibilités de leur agrément. Il est donc essentiel, pour le Conseil général, de favoriser un meilleur croisement entre l'offre et la demande d'accueil individuel.

En accord avec la CAF 93 et en cohérence avec les prescriptions du schéma départemental des modes d'accueil de la petite enfance, il est proposé la création, d'ici à la fin de l'année 2008, d'un Relais départemental d'assistantes maternelles (RDAM), sous forme d'un pôle ressource.

Cette nouvelle structure, qui fait en ce moment l'objet d'une étude conjointe CAF-Conseil général, devra travailler en réseau avec les communes. Elle aura notamment pour objet de faciliter les mises en contact entre les familles et les assistantes maternelles, de contribuer à réduire la non-activité de certaines assistantes maternelles, mais aussi de promouvoir des réponses innovantes afin de mieux répondre à des demandes atypiques ou à des besoins particuliers des familles.

## **III. INNOVER POUR ENCOURAGER LE DEVELOPPEMENT DE L'ACCUEIL COLLECTIF**

### A. Généraliser le multi accueil dans les crèches départementales

Le taux moyen d'occupation de nos 56 crèches départementales se situe à 76,4% de leurs capacités. Une part de ce chiffre relativement faible tient aux difficultés de recrutement des personnels. Les modalités d'accueil proposées dans la plupart des établissements (5 jours complets uniquement) expliquent aussi ce faible taux.

Il est donc souhaitable de valoriser le potentiel des actuelles crèches départementales en développant, en leur sein, la pratique du multi-accueil largement répandue dans les structures municipales et recommandée par la CAF. Cette pratique consiste à permettre l'accueil des enfants pour une durée allant de 1 à 5 jours complets, de façon régulière ou occasionnelle, en combinant l'ensemble des accueils à temps partiel pour arriver à une occupation globale des places équivalente à un temps complet.

Actuellement, 5 crèches départementales offrent des prestations de multi-accueil avec des forfaits de 1 à 5 jours de présence par semaine. Ces expériences ont permis d'augmenter l'occupation réelle des crèches concernées. Par exemple, la crèche Danton au Pré-Saint-Gervais accueille 18 enfants supplémentaires depuis la mise en place du multi-accueil, la crèche Saint-Stenay à Drancy 9 enfants de plus, tout comme la crèche Parat à Romainville.

La mise en place du multi-accueil ne peut cependant s'effectuer de manière mécanique. Elle doit reposer sur un projet éducatif élaboré et partagé par l'ensemble du personnel. Elle doit tenir compte de la spécificité des locaux, qui ne sont pas tous aujourd'hui adaptés à cette pratique.

Un travail est engagé avec plusieurs équipes. Il devrait permettre le passage au multi-accueil dans 12 crèches départementales dès le 1<sup>er</sup> septembre 2008. Cette évolution représente une offre nouvelle évaluée à 120 réponses supplémentaires apportées aux familles. Une attention particulière sera portée aux familles monoparentales et aux familles dont les parents sont actifs ou en accès à l'emploi.

La réflexion sera poursuivie au cours des prochains mois, afin que puisse être réunies les conditions dans lesquelles la pratique du multi-accueil pourra se généraliser dans l'ensemble des établissements gérés directement par le Conseil général, lorsque les locaux le permettent.

#### B. Encourager la création de micro-crèches

Ce type de structure est autorisé par décret du 20 février 2007 et permet d'accueillir jusqu'à 9 enfants de moins de 6 ans simultanément au maximum, encadrés par trois assistantes maternelles dans une maison ou un appartement (d'une superficie de 80 à 100 m<sup>2</sup>).

Les dispositifs de financement existants tant pour la CAF que pour le Conseil général sont mobilisables en l'état en faveur des micro-crèches, tant en matière d'aide à l'investissement que pour l'aide au fonctionnement, au même titre que pour les crèches collectives.

Dans un premier temps, il est proposé de fixer l'objectif de soutien à 10 projets de micro-crèches portés par les communes d'ici à la fin de l'année 2008, ce qui représenterait une offre expérimentale une centaine de places d'accueil supplémentaires en Seine-Saint-Denis pour ce type de structure innovante. Il conviendra en particulier d'être attentif à l'intégration des projets de micro-crèches dans les opérations de renouvellement urbain. Les anciens logements de fonction disponibles dans certains groupes scolaires sont aussi des opportunités à étudier.

#### C. Participer à certains projets de crèches d'entreprises

Les crèches d'entreprise doivent pouvoir bénéficier, au même titre que les structures publiques et associatives à but non lucratif, des aides à l'investissement et au fonctionnement versées par le Conseil général.

Le mode d'intervention de la collectivité publique départementale doit cependant être encadré, pour répondre aux objectifs de notre plan.

Ainsi, l'aide départementale à l'investissement sera calculée au prorata du nombre de salariés domiciliés dans notre département employés par chaque entreprise bénéficiaire, en tenant compte du nombre de places réservées aux habitants de la commune d'implantation de l'entreprise.

Par ailleurs, l'aide départementale de droit commun au fonctionnement ne sera versée qu'en faveur des berceaux occupés effectivement par un enfant de salarié domicilié en Seine-Saint-Denis.

#### **IV RENFORCER LE PARTENARIAT AVEC LES COMMUNES**

##### A. Mieux accompagner financièrement les projets locaux

Beaucoup de communes ont des projets de création de structures nouvelles. Il s'agit d'ailleurs d'une de leurs prérogatives. Cependant, les municipalités limitent souvent leur rythme de réalisation, en raison des coûts élevés d'investissement et surtout de fonctionnement dès crèches collectives.

Lors de sa séance du 29 janvier 2008, le Conseil général a pris la décision d'augmenter significativement son concours au financement des crèches municipales :

- en doublant le montant du plafond des subventions départementales d'investissement, désormais porté à 28 000€ par berceau,
- en augmentant de 20% le montant de la subvention départementale de fonctionnement, désormais portée à 10€ par jour et par berceau.
- en prévoyant l'inscription au PPI d'une rénovation de crèche transférable par an.

La mise en œuvre dès l'année 2008 de cette mesure, devrait être de nature à accélérer la concrétisation des 1 000 places projetées à ce jour par les communes et à faire naître de nouvelles propositions, que nous entendons accompagner dès lors qu'elles respecteront les critères et les priorités définies par le schéma départemental des modes d'accueil de la petite enfance.

##### B. faciliter le processus de transfert des crèches départementales

La gestion directe de crèches collectives par le Conseil général ne résulte pas d'une compétence légale, cette responsabilité revenant généralement aux communes. Elle est le fruit d'une histoire, celle de la création du département de la Seine-Saint-Denis à partir d'une partie du territoire de l'ancienne Seine (qui avait fait le choix, très innovant pour l'époque, de créer ce type d'établissement) et d'une partie du territoire de l'ancienne Seine-et-Oise (qui ne l'avait pas fait). Plus de 40 ans après, la marque de cette histoire laisse perdurer une intervention du Conseil général différenciée selon les communes, en matière d'accueil de la petite enfance.

Il y a déjà plusieurs années, le Conseil général s'est engagé dans un processus de transfert des crèches départementales aux communes qui en disposaient sur leur territoire. En partenariat avec la CAF 93, a été créé par convention en date du 16 novembre 2005 le Fonds départemental de développement de l'accueil collectif (FODDAC). Ce fonds est destiné à permettre le redéploiement des moyens financiers dégagés au bénéfice du Conseil général à l'occasion du transfert de gestion aux communes, vers la création de nouvelles places d'accueil, en particulier en direction des communes les plus en déficit de places.

Toutefois, à ce jour, seules deux crèches départementales ont été transférées : la crèche Louise-Michel à Stains et la crèche des Courtilières à Pantin. Un autre transfert est programmé pour fin 2009 : la crèche La Régale à Bondy.

Il vous est proposé d'améliorer les conditions financières et techniques proposées aux communes volontaires :

- D'un point de vue financier, le Conseil général prendra en charge à 100% les déficits de fonctionnement des crèches pendant les trois premières années consécutives à la date du transfert. Cette prise en charge sera ramenée à 80% la quatrième année, 70% la cinquième année, 60% la sixième année, 50% la septième année, 40% la huitième année, 30% la neuvième année et 10% la dixième et dernière année.
- S'agissant du personnel, nous serons tout particulièrement attentifs au respect du devenir des agents départementaux. Ceux-ci se verront offrir trois possibilités :
  - intégrer la commune concernée par le transfert,
  - bénéficier d'une mise à disposition auprès de la commune, tout en gardant le statut d'agent départemental,
  - rester agent départemental et intégrer une nouvelle structure ou un nouveau service du Conseil général,

### C. Proposer à chaque commune la signature d'une « convention petite enfance »

Afin de rendre équitable l'effort du Conseil général sur l'ensemble du territoire départemental, nous proposons de décliner l'ensemble de ce dispositif dans le cadre de « conventions petite enfance » qui porteront, outre sur la prise en compte de l'ensemble des éléments qui précèdent, sur :

- ⇒ une aide aux communes, en partenariat avec la CAF 93, pour la réalisation de « schémas locaux de développement des modes d'accueil de la petite enfance » permettant l'analyse des besoins et s'appuyant sur les « contrats enfance jeunesse » signés entre les communes et la CAF 93,
- ⇒ un soutien à la création par les communes de Relais assistantes maternelles (RAM),
- ⇒ une mutualisation des formations dans le domaine de la petite enfance afin d'augmenter le nombre de places de formation d'auxiliaires de puériculture.

D'une manière plus globale, afin d'agir sur le problème des recrutements, le Conseil général s'engagera, aux côtés des communes et du Conseil régional d'Ile-de-France, afin de créer un centre de formation d'auxiliaires de puériculture, permettant d'aller au-delà des 12 établissements professionnels existants, qui ne représentent actuellement que 124 places. Des démarches auprès de l'Education nationale afin de renforcer les formations dans les lycées professionnels est également entreprises.

Pour la mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures, nous veillerons à encourager la création de places d'accueil dites « atypiques » (en horaires décalés, avec de plus amples horaires d'ouverture ou pour soutenir des publics en insertion) et de projets innovants en termes de réponses aux besoins des parents.

Le Conseil général est également un employeur. Nous proposons donc qu'une réflexion soit engagée rapidement, en concertation avec les représentants du personnel départemental, pour trouver au cours de cette mandature les réponses les plus adaptées aux besoins des agents et de leurs enfants, en tenant compte des expériences passées.

Enfin, nous agissons en partenariat avec la CAF 93 pour que la Conférence départementale de l'accueil du jeune enfant (CDAJE) devienne un lieu majeur de rencontres entre les différents acteurs et gestionnaires de la petite enfance.

Telles sont les grandes lignes du plan départemental de relance pour la création de places d'accueil destinées à la petite enfance, sur lesquelles je vous demande de délibérer.