

MAIRIE DE METZ

CONSEIL MUNICIPAL DE LA VILLE DE METZ

REGISTRE DES DELIBERATIONS

Séance du 25 septembre 2014

DCM N° 14-09-25-4

Objet : Rapport d'Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur la gestion du Centre Communal d'Action Sociale de Metz.

Rapporteur: Mme SAGRAFENA

La Chambre Régionale des Comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine a transmis à M. le Maire son Rapport d'Observations Définitives sur la gestion du Centre Communal d'Action Sociale de Metz.

Ce rapport porte sur la période 2006 à 2011 et concerne plus particulièrement le domaine de la petite enfance.

Conformément aux dispositions du Code des Juridictions Financières, ce rapport a été communiqué au Conseil d'Administration du CCAS le 24 juin dernier.

Il est aujourd'hui communiqué à l'assemblée délibérante de la collectivité de rattachement.

En conséquence, la délibération suivante est soumise à l'approbation du Conseil Municipal.

LE CONSEIL MUNICIPAL

Les Commissions compétentes entendues,

VU le Code des Juridictions Financières,

VU le rapport sur les Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur la gestion du Centre Communal d'Action Sociale joint en annexe,

CONSIDERANT que ledit rapport a été communiqué au Conseil d'Administration du CCAS en sa séance du 24 juin 2014,

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ

DECIDE :

- **DE PRENDRE ACTE** des Observations Définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur la gestion du Centre Communal d’Action Sociale de Metz.

Vu et présenté pour enrôlement,

Signé :

Pour le Maire

La Conseillère Déléguée,

Myriam SAGRAFENA

Service à l'origine de la DCM : Direction Générale des Services

Commissions : Commission Enfance et Education

Référence nomenclature «ACTES» : 7.10 Divers

Séance ouverte à 18h00 sous la Présidence de M. Dominique GROS Maire de Metz ,
Nombre de membres élus au Conseil Municipal : 55 dont 55 sont encore en fonction à la date de la délibération.

Décision : SANS VOTE



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE
DE METZ
(Moselle)**



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

Le présent rapport est composé des documents suivants :

1. Rapport d'observations définitives du 14 octobre 2013.
2. Réponse de Monsieur Dominique GROS, président du conseil d'administration du centre communal d'action social de Metz, par lettre enregistrée au greffe le 18 novembre 2013.
2. Procès-verbal par lequel le greffe de la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine constate que Monsieur Jean-Marie RAUSCH, ancien président du conseil d'administration du centre communal d'action social de Metz, n'a pas adressé de réponse au titre des dispositions de l'article L. 243-5 du code des jurisdictions financières dans le délai d'un mois fixé au 15 novembre 2013.

SOMMAIRE

1. SYNTHÈSE	5
2. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	6
2.1 Les conditions du contrôle.....	6
2.2 Organisation et missions du CCAS.....	6
3 FIABILITÉ DES COMPTES	7
4 L'ANALYSE FINANCIÈRE.....	7
4.1 Les charges de fonctionnement	7
4.2 Les produits de fonctionnement.....	8
4.2.1 La composition	9
4.2.2 La prestation de service unique (PSU).....	9
4.2.3 „ La prestation de service enfance jeunesse (PSEJ)	10
4.3 Le résultat de fonctionnement.....	11
4.4 Les dépenses d'investissement.....	11
4.5 Les recettes d'investissement.....	12
4.6 L'endettement.....	12
5 L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE	13
5.1 Le pilotage interne du CCAS	13
5.2 Le pilotage général	14
5.2.1 La commission départementale d'accueil du jeune enfant.....	14
5.2.2 Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil	14
5.2.3 Le contrat enfance jeunesse (CEJ).....	15
5.2.4 La convention d'aide à l'investissement du multiaccueil « Au clair de lune »	16
5.2.5 Le diagnostic préalable de l'accueil des enfants en horaires décalés	16
5.3 L'offre globale d'accueil	16
5.3.1 L'accueil collectif des EAJE messins	18
5.3.1.3 La procédure de contrôle sur les autres EAJE.....	19
5.3.2 L'accueil collectif des EAJE du CCAS	20
5.3.3 Les relais d'assistants maternels (RAM)	22
5.3.4 La fréquentation	24
5.4 L'adéquation de l'offre à la demande.....	28
5.4.1 L'identification des besoins	28
5.4.2 L'information des parents	31
5.4.3 La demande d'attribution.....	32

5.4.4	L'attribution des places.....	33
5.4.5	L'adéquation de l'offre aux besoins des familles	34
5.5	Le coût du service rendu.....	36
5.5.1	Les dépenses de fonctionnement	36
5.5.2	Les dépenses d'investissement	39
5.5.4	L'évaluation du coût de l'accueil de la petite enfance	40
5.6	Les métiers de la petite enfance.....	41
5.6.1	Les modalités de gestion du personnel	41
5.6.2	La direction des établissements	44
5.6.3	La formation du personnel	45
ANNEXES (n° 1 à n° 3)		55
<i>Liste des sigles et acronymes employés</i>		60

1. SYNTHESE

Héritier du bureau de bienfaisance créé à Metz en 1796, le centre communal d'action sociale (CCAS) exerce aujourd'hui plusieurs domaines de compétence au travers de l'action sociale et de l'insertion, des personnes âgées, de la famille et de la petite enfance.

L'examen des comptes n'a pas révélé d'anomalies susceptibles d'entacher leur fiabilité.

Le budget du CCAS est surtout un budget de fonctionnement. Les dépenses et les recettes d'investissement sont plus modestes avec toutefois des restes à réaliser importants en dépenses d'investissement.

Entre 2006 et 2011, les charges de fonctionnement ont augmenté de 19 %, résultat de l'augmentation de l'offre de services, en particulier dans le domaine de la petite enfance avec la création de multiaccueils ou l'augmentation du nombre de places. Pour leur part, les produits de fonctionnement ont évolué plus rapidement, soit une augmentation de 29 %.

Cette évolution plus rapide des produits de fonctionnement a permis au CCAS, depuis 2007, de disposer d'un résultat de fonctionnement confortable.

Depuis 2008, les dépenses d'investissement ont été divisées par plus de deux et s'établissent, à la fin de 2011, à 1,1 M€. Cette situation doit être néanmoins nuancée compte tenu de l'existence de restes à réaliser qui s'élevaient, à la fin de 2011, à 5,6 M€. Les recettes d'investissement sont majoritairement constituées de ressources propres. Sur la période sous revue, le CCAS n'a jamais recouru à l'emprunt. A la fin de 2011, l'encours de la dette est de 3,5 M€.

Au sein du CCAS, c'est la direction de la famille et de la petite enfance (DFPE) qui conduit des actions importantes dans ce dernier domaine en assurant, notamment, la gestion de onze établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) dont dix comprennent un service d'accueil familial et de trois relais d'assistants maternels (RAM).

La politique de développement de l'accueil en direction des enfants s'appuie, en particulier, sur un contrat d'objectifs et de cofinancement décliné dans le cadre du contrat enfance jeunesse signé conjointement entre la caisse d'allocation familiale et la commune de Metz. Le CCAS n'est pas signataire même s'il lui appartient de mettre en œuvre les actions déclinées dans ce contrat.

L'offre globale d'accueil, tous secteurs confondus (public, associatif ou privé) est de 1 109 places. Le CCAS assure la gestion de 675 d'entre elles. Jusqu'à la signature du premier contrat enfance intervenu en 1992, la majorité des places d'accueil collectives messines relevait de la gestion associative. Avec le développement de la politique de la petite enfance, le secteur public est devenu prédominant. Si le taux global d'occupation des EAJE relevant du secteur public est inférieur à celui observé pour le secteur associatif, cet écart résulte du choix de proposer une amplitude horaire la plus étendue possible. Une amélioration de ce taux d'occupation est globalement observée depuis plusieurs années, à la faveur de l'effet de levier de la prestation de service unique (PSU).

Des accueils en horaires atypiques ont été instaurés avec la création du multiaccueil "Au clair de lune", ouvert du lundi à 5 h 30 au samedi à 7 heures sans interruption. Si l'accueil en horaires décalés affiche complet en journée, il reste des places sur la nuit.

La procédure d'attribution des places est formalisée par un règlement de fonctionnement des structures de la petite enfance.

De l'examen des dépenses portées aux comptes de résultat de chaque structure utilisées pour l'établissement du prix de revient horaire, il ressort que le coût du service rendu est incomplet du fait de l'absence de prise en compte des dotations aux amortissements et des remboursements d'emprunt.

2. PRESENTATION GENERALE

2.1 Les conditions du contrôle

Deux ordonnateurs sont concernés par le présent contrôle :

- M. Jean Marie RAUSCH jusqu'au 20 mars 2008,
- M. Dominique GROS depuis le 21 mars 2008.

Ces ordonnateurs ont été informés de l'ouverture du contrôle par lettres du 6 juillet 2011. L'entretien préalable avec le précédent ordonnateur a eu lieu le 18 décembre 2012 et avec l'ordonnateur en fonctions le 19 décembre 2012.

Dans sa séance du 21 février 2013, la chambre a arrêté des observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 22 avril 2013 au président du CCAS en fonctions. En outre, des extraits ont été envoyés le même jour, pour ce qui les concerne, à :

- M. Jean- Marie RAUSCH, ancien président du CCAS,
- M. Dominique GROS, en sa qualité de maire de Metz,
- M. le président du Conseil général de la Moselle,
- M. le directeur de la Caisse d'allocations familiales de la Moselle.

Au vu des réponses reçues, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

2.2 Organisation et missions du CCAS.

Intervenant sur le seul territoire de la commune de Metz (124 024 habitants au 1^{er} janvier 2012), le CCAS, établissement public communal, est régi par le code de l'action sociale et des familles (CASF). Il est administré par un conseil d'administration de 17 membres présidé de droit par le maire.

Le CCAS a pour domaine de compétences :

- l'action sociale et l'insertion,
- les personnes âgées,
- la famille et la petite enfance.

Au titre de l'action sociale et de l'insertion, le CCAS est chargé de la grande exclusion et l'insertion des publics en grande difficulté. Son action consiste en l'attribution d'aides individuelles, l'instruction des dossiers en faveur des personnes sans domicile fixe dans la perspective d'une insertion sociale et professionnelle et l'accompagnement au logement ou des parentalités.

Le CCAS gère six foyers-logements pour personnes âgées, non médicalisées, représentant une capacité totale d'hébergement de 276 logements réservés prioritairement aux personnes âgées à bas revenus. Le CCAS développe également des actions d'accompagnement des seniors dans le domaine social et de la lutte contre l'isolement.

Enfin, le volet famille et petite enfance s'exprime par la gestion d'équipements propres (*cf. infra*) et par un partenariat important avec le secteur associatif.

Pour réaliser ses missions, le CCAS emploie, au 1^{er} janvier 2011, 373 agents.

3 FIABILITE DES COMPTES

L'examen des comptes n'a pas révélé d'anomalies susceptibles d'entacher leur fiabilité.

4 L'ANALYSE FINANCIERE

Le budget du CCAS est essentiellement un budget de fonctionnement. Les dépenses et les recettes d'investissement sont plus modiques avec toutefois des restes à réaliser importants en dépenses d'investissement (5,6 M€ à la fin de 2011).

4.1 Les charges de fonctionnement

A la fin de 2011, les charges de fonctionnement s'établissent à 19,2 M€. Par rapport à 2006, leur évolution (+ 19,2 %) résulte essentiellement de l'augmentation de l'offre de services, en particulier dans le domaine de la petite enfance.

Evolution des charges de fonctionnement de 2006 à 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
charges de gestion courante c/ 60-61-62-635-637	2 213 338	2 427 609	2 633 604	2 793 971	2 912 251	2 935 248
charges de personnel c/ 621-631-633-64	9 373 578	9 850 811	10 358 221	11 011 153	11 142 998	11 120 133
autres charges de gestion c/ 65	3 440 782	3 699 646	4 045 738	3 711 110	4 029 413	4 130 116
charges financières c/ 66	384 606	157 310	253 521	238 714	236 931	136 629
charges exceptionnelles c/ 67	241 803	249 297	251 367	252 746	247 127	262 353
dotations aux amortissements c/ 68	466 376	575 407	656 952	674 446	517 842	622 365
total des dépenses de fonctionnement	16 120 483	16 960 080	18 199 403	18 682 140	19 086 562	19 206 844

Source : comptes de gestion

Les charges à caractère général retracent les frais de fonctionnement des trente-cinq équipements du CCAS, les repas servis dans les structures dédiées à la petite enfance et aux personnes âgées et les fournitures des crèches. Elles représentent, à la fin de 2011, plus de 15 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement contre 13,7 % six ans plus tôt.

Les frais de personnel (rémunérations, charges patronales, versement transport et autres indemnités) représentent, en 2011, 58 % des dépenses de fonctionnement. Ils s'élèvent à 11 120 133 € en 2011, soit une progression de 19 % par rapport à 2006 consécutive à la création d'emplois essentiellement dans le secteur de la petite enfance.

Dans le poste « autres charges » (compte 65), les subventions versées aux associations s'établissent à 3,7 M€, soit 19 % des dépenses de fonctionnement. Ces subventions ont principalement concerné le domaine d'intervention « enfance, jeunesse et familles » pour 2,4 M€. Ce poste retrace également les dépenses de secours d'urgence.

4.2 Les produits de fonctionnement

Sur la période sous revue, les recettes de fonctionnement ont augmenté de 29 %.

Evolution des produits de fonctionnement de 2006 à 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
atténuation de charges c/6419	30 991	52 583	33 733	60 266	46 801	86 354
produits des services c/ 70	24 160*	1 825 532	1 696 932	1 955 338	2 105 598	2 302 785
impôts sur les spectacles c/ 73	23 689	21 816	11 947	12 480	25 158	13 974
dotations c/ 74	14 538 562	14 714 091	16 103 513	16 310 955	16 847 267	16 732 114
produits gestion courante c/ 75	1 040 622	976 421	1 022 905	1 017 782	1 062 953	1 079 047
produits financiers c/ 76	8 410	10 553	10 649	2 271	773	1 089
produits exceptionnels c/ 77	251 889	278 704	406 033	290 997	254 818	242 834
total	15 918 323	17 879 700	19 285 712	19 650 089	20 343 368	20 458 196

Source : comptes de gestion

(*) En 2006, la faiblesse du montant porté au compte 70 « produit des services » provient d'une erreur d'imputation comptable corrigée à compter de 2007.

4.2.1 La composition

Les produits de fonctionnement proviennent principalement des participations :

- de la commune de Metz pour 57 % de leur montant (11,6 M€ en 2011),
- de la caisse d'allocations familiales (CAF) pour 22 % (4,6 M€),
- des usagers et des entreprises (participations petite enfance) pour 10 % (2,2 M€).

Le montant de la subvention de la commune de Metz est identique en 2011 à celui de 2010. La subvention communale a néanmoins progressé de 28 % par rapport à 2006.

Les produits de fonctionnement proviennent aussi de la caisse d'allocations familiales (CAF) au titre de l'activité "petite enfance" et du contrat enfance jeunesse (CEJ). La CAF apporte une aide au fonctionnement des établissements "petite enfance" par le biais de la prestation de service unique et de la prestation de service enfance jeunesse liée à la signature du CEJ.

4.2.2 La prestation de service unique (PSU)

La mise en place de la PSU est intervenue en octobre 2005. La PSU est une subvention de fonctionnement attribuée au gestionnaire d'un service accueillant des enfants âgés de 0 à 4 ans. Cette prestation finance au maximum 66 % du coût de fonctionnement horaire des équipements dans la limite d'un prix plafond. C'est une prestation à l'activité, avec pour unité de référence l'heure et non la place, qui tient compte des revenus des familles.

En contrepartie de cet accompagnement financier, les gestionnaires s'engagent à améliorer le taux d'occupation¹ (*cf. infra*).

PSU reçue par le CCAS

en €

Structures	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (*)
Au clair de lune	-	-	-	20 741	37 279	56 735
Les Buissonnets	342 723	336 600	381 257	411 558	418 555	450 751
Le Château	22 023	23 970	23 159	36 368	34 138	31 469
La Grange aux bois	137 968	140 783	157 592	138 140	34 637	164 874
Les Guérets	-	94 850	336 845	377 232	373 450	425 108
Les Jardinets	355 934	288 305	403 104	431 347	455 571	474 582
Magny	67 120	65 560	68 464	83 963	81 737	96 171
La Maison de la petite enfance	344 150	383 967	460 599	467 241	483 526	496 755
Unis-Vers d'Enfants	18 951	40 045	53 892	52 199	51 798	49 786
Vallières	71 950	89 820	88 017	99 094	89 701	107 250
La Vigneraie	234 519	254 303	237 939	266 778	306 571	351 804
Accueil familial	719 680	733 156	740 457	601 782	724 167	533 565
Relais d'assistants maternels A	14 676	18 304	18 706	18 706	19 863	17 518
Relais d'assistants maternels B	12 654	18 304	18 706	18 706	19 863	19 863
Relais d'assistants maternels C	-	-	-	-	-	3 545
total	2 342 350	2 487 967	2 988 738	3 023 857	3 130 856	3 279 776

Source : CCAS

(*)Prévisionnel

¹ Un taux d'occupation minimal a été fixé à 70 %.

La PSU est versée en deux acomptes, suivi d'une régularisation en année N+1, après réception des comptes de résultats.

4.2.3 La prestation de service enfance jeunesse (PSEJ)

La PSEJ correspond au versement d'une prestation forfaitaire limitée à 55% du solde à la charge du gestionnaire.

Montants perçus au titre de la PSEJ

en €

Structures	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (*)
Au clair de lune	-	-	-	1 546	33 365	30 285
Les Buissonnets	274 620	266 672	258 724	238 783	242 829	239 865
La Grange aux bois	92 101	89 457	86 813	79 879	81 524	73 070
Les Guérets	-	47 922	228 709	258 823	248 839	247 991
Le Château	8 956	8 701	8 447	6 702	6 438	7 843
Les Jardinets	280 287	272 134	263 981	243 597	247 676	244 635
Magny	33 779	33 401	33 779	30 739	33 779	33 779
La Maison de la petite enfance	124 281	124 281	124 281	116 825	124 281	124 281
Unis-Vers d'Enfants	51 187	50 058	41 068	24 219	15 230	11 878
Vallières	-	-	-	-	-	-
La Vigneraie	231 216	224 067	208 957	201 770	202 619	199 953
Accueil familial	221 584	162 516	205 313	153 872	146 427	45 127
Relais d'assistants maternels A	25 079	21 539	17 999	14 459	10 919	9 599
Relais d'assistants maternels B	17 503	15 696	13 888	12 080	10 273	9 599
Relais d'assistants maternels C	-	-	-	-	-	5 318
Ludothèque Maison de la petite enfance	103 459	83 881	64 301	44 725	24 619	17 461
Ludothèque « Le Château »	28 123	26 913	26 491	25 675	7 207	24 082
Coordination des modes d'accueil	22 990	17 733	12 475	7 218	1 961	36 300
Coordinateur « Le Château »	27 092	29 298	31 304	33 409	35 515	0
Activité musicale	20 166	15 555	10 943	6 331	1 720	0
Dispositif Passerelle	24 986	19 272	13 558	7 845	2 131	0
total	1 587 411	1 509 095	1 651 034	1 508 498	1 477 352	1 361 066

Source CCAS

(*) Prévisionnel

Pendant la période sous revue, la PSEJ a permis de prendre en charge une partie des dépenses exposées par les nouvelles structures de multiaccueil (« Les Guérets », « Au clair de lune »). En revanche, aucune PSEJ n'est versée pour le multiaccueil de « Vallières » dont les places créées avant 1992 ne sont pas éligibles au CEJ. C'est aussi le cas de certaines places sur les structures de « Magny » et de la « Maison de la petite enfance ».

Enfin, s'agissant des actions dites qualitatives, comme les activités musicales ou le dispositif « Passerelle »², le financement dégressif constaté résulte de la fin de l'éligibilité de ces actions au CEJ (2007-2010).

Sur la période 2008 à 2010, la PSEJ a permis de couvrir en moyenne 17,2 % des dépenses de fonctionnement des structures d'accueil (collectif et familial) du CCAS. Ce pourcentage passe à 17,4 % si l'on inclut les deux ludothèques du CCAS.

² Dispositif qui permet d'améliorer la prise en charge scolaire des enfants de deux ans et de ceux de trois ans n'ayant jamais fréquenté de structures d'accueil.

Ces dernières années, la PSEJ a subi des réfactions justifiées par des taux d'occupation inférieurs à 70 %.

4.3 Le résultat de fonctionnement

Sous l'effet d'une augmentation plus importante des produits de fonctionnement que des charges de fonctionnement, le résultat de fonctionnement est en progression.

Evolution du résultat de fonctionnement

	en €					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
résultat de fonctionnement	-202 160	+ 919 620	+ 1 086 309	+ 967 949	+ 1 256 806	+ 1 251 352

Négatif en 2006, celui-ci redevient positif à compter de 2007 pour atteindre 1,2 M€ en 2010 et 2011.

4.4 Les dépenses d'investissement

De 2006 à 2008, les dépenses d'investissement totales se sont élevées à plus de 2,5 M€ du fait de dépenses d'équipement soutenues (1,9 M€ en 2006, 2 M€ en 2007 et 1,8 M€ en 2008).

Dépenses d'investissement

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
remboursement du capital c/16	419 341	440 155	431 433	447 351	425 854	505 229
immobilisations incorporelles c/ 20	148 312	242 625	144 877	160 650	113 010	144 797
immobilisations corporelles c/ 21	130 386	364 714	116 159	136 508	174 607	96 110
immobilisations en cours c/ 23	1 657 280	1 401 759	1 593 810	473 681	188 713	356 013
immobilisations financières c/ 27	236 374	236 374	236 816	240 624	239 700	11 700
différence sur réalisation c/ 19		13 836	1 048	14 455	6 748	6 517
total	2 591 693	2 699 463	2 524 143	1 473 269	1 148 632	1 120 366

Source : comptes de gestion

Au cours de cette période, le CCAS s'est en effet engagé, dans la construction d'une structure multiaccueil des enfants « Les Guérets ». Ce nouvel équipement a permis d'offrir 80 places supplémentaires.

Une opération de réhabilitation de la résidence pour personnes âgées « Haute Seille » a été entreprise en 2007 et 2008 afin d'adapter les logements au vieillissement des occupants.

La diminution des dépenses d'investissement constatée depuis 2009 doit toutefois être nuancée compte tenu de la forte augmentation des restes à réaliser en dépenses sur des opérations en cours de 3,2 M€ : à la fin de 2006, ils sont passés à 5,6 M€ en 2011 dont 4,1 M€ pour le seul équipement « petite enfance » prévu sur le quartier de l'Amphithéâtre.

4.5 Les recettes d'investissement

Les recettes d'investissement sont constituées de ressources propres, dont plus de la moitié provient des réserves sauf en 2007 et 2008.

Recettes d'investissement

en €

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
FCTVA-TLE c/ 102	418 708	67 591	268 030	241 184	77 847	25 494
réserves c/ 1068	1 719 599	145 163	599 178	1 407 309	967 949	1 256 807
subventions c/ 13	289 642	93 370	2 025 139	150 647	107 862	7 086
dépôts et cautionnements reçus c/165	2 046	1 397	5 588	7 884	4 849	4 839
titres immobilisés c/ 27	228 674	228 674	234 158	243 894	239 837	0
amortissement c/ 28	466 554	590 492	656 952	674 446	517 842	861 333
total des recettes (hors emprunt)	3 125 223	1 126 687	3 789 045	2 725 364	1 916 186	2 155 559

Source : comptes de gestion

Les subventions en provenance de tiers ne représentent qu'une faible part des recettes d'investissement, soit moins de 1 % en 2011 sauf pour l'exercice 2008 où elles atteignent plus de 2 M€, soit 53 % des recettes d'investissement de l'exercice.

Le compte 27 retrace les bons du trésor détenus depuis plusieurs années justifiés par « des fonds d'emprunt sans emploi pour des raisons techniques » jusqu'en 2011 où ils ont été vendus.

4.6 L'endettement

Depuis 2006, le CCAS n'a pas fait appel à de nouveaux emprunts et l'encours de la dette a diminué de 2,2 M€.

Evolution de la dette

En €

	2006	2007	2008	2010	2011
encours au 31/12	5 735 755	5 298 266	4 869 171	4 001 013	3 498 978
remboursement du capital	417 530	437 489	429 096	423 723	502 035
annuité de la dette	702 404	690 504	683 299	661 413	639 466

Source : comptes de gestion

En l'absence de nouveau recours à l'emprunt, la dette actuelle sera totalement éteinte en 2027.

5 L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

La direction de la famille et de la petite enfance (DFPE) gère :

- onze structures multiaccueil,
- un service d'accueil familial (SAF),
- deux ludothèques,
- une jardinothèque,
- trois relais d'assistants maternels (RAM),

La création d'un jardin d'éveil³ n'est pas envisagée.

Au 1^{er} janvier 2011, cette direction compte 280 agents dont 61 assistants maternels exerçant au sein des unités familiales du CCAS.

Les structures multiaccueil offrent aux familles des modes de garde pour les enfants de moins de six ans. Il peut s'agir d'accueil collectif, régulier ou occasionnel, ou d'accueil familial au domicile d'une assistante maternelle.

Les ludothèques sont des lieux d'accueil aménagés en espaces de jeux. Elles sont ouvertes aux enfants de moins de six ans accompagnés d'un adulte référent. Leur objectif est de favoriser la complicité enfant-adulte autour d'activités ludiques, créatives et sensorielles.

La jardinothèque, espace de plein air, unique à Metz, a été créée par le CCAS et le service des espaces verts de la commune pour favoriser l'apprentissage et le respect de l'environnement.

Les RAM sont des lieux de conseils aux parents. Ils mettent aussi en relation les familles à la recherche d'un mode de garde à domicile avec les assistants maternels disponibles.

5.1 Le pilotage interne du CCAS

La DFPE comprend :

- une cellule administrative et comptable, chargée d'appuyer les structures dans leur gestion quotidienne (interface DRH, travaux, passation des commandes, gestion des contrats d'accueil, facturation aux familles, etc.),
- des services d'information aux familles, les RAM,
- la coordination des modes d'accueil, qui centralise les demandes d'accueil des familles et les disponibilités des équipements,

³ Accueil des enfants de 2 à 3 ans. Il s'agit de structures intermédiaires entre la famille, la crèche ou l'assistant maternel et l'école maternelle devant faciliter l'éveil progressif de l'enfant.

- un agent détaché sur le dispositif « Passerelle »⁴, mené en partenariat avec la commune de Metz et l'éducation nationale.
- un médecin pédiatre attaché aux structures.

Au sein du CCAS, cette direction assure une fonction de coordination des différents EAJE relevant de son domaine de compétence. Les directeurs d'EAJE sont placés sous l'autorité du directeur de la famille et de la petite enfance. Dans le cadre de ses fonctions, le directeur est chargé d'harmoniser le fonctionnement des structures, tant au niveau des pratiques professionnelles que des protocoles administratifs ou médicaux.

5.2 Le pilotage général

5.2.1 La commission départementale d'accueil du jeune enfant

Aux termes de l'article L. 214-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF), la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (CDAJE), est une instance de réflexion, de conseil, de proposition et de suivi concernant toutes questions relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement des modes d'accueil des jeunes enfants et à la politique générale conduite en faveur des jeunes enfants dans le département.

Compte tenu de la composition limitativement prévue par l'article D. 214-3 du CASF, le CCAS n'est pas membre de la CDAJE. Néanmoins, la vice-présidente du CCAS, est membre de la CDAJE au titre de la fédération départementale des maires de la Moselle. En cas d'empêchement, celle-ci se fait représenter par le directeur de la famille et de la petite enfance du CCAS de Metz, ce qui constitue une curiosité au regard de son collège de désignation.

5.2.2 Le schéma pluriannuel de développement des services d'accueil

Aux termes de l'article L. 214-2 du CASF, « *il peut être établi, dans toutes les communes, un schéma pluriannuel de développement des services d'accueil des enfants de moins de six ans...* »

Ce schéma fait l'inventaire des équipements, service et modes d'accueil, recense l'état et la nature des besoins, précise les perspectives de développement ou de redéploiement des équipements et services ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations.

Selon l'ordonnateur, il n'existe pas un tel schéma au sens de l'article L. 214-2 du CASF, mais l'adoption du contrat enfance en 1992, et ses renouvellements successifs, permettent de remettre régulièrement en perspective les projets, en liaison avec la caisse d'allocation familiale (CAF).

⁴ Le dispositif « Passerelle » vers l'école maternelle est un dispositif mis en place, en partenariat avec la ville de Metz et l'inspection académique, sur le quartier de Borny. Il permet de scolariser des enfants à partir de deux ans, de les aider à « *s'adapter progressivement à la vie en collectivité pour les conduire à une intégration scolaire réussie* ». La classe passerelle concerne quatre écoles maternelles.

5.2.3 Le contrat enfance jeunesse (CEJ)

Pendant la période sous revue, deux contrats « enfance et jeunesse » sont intervenus entre la commune de Metz et la CAF. Le premier couvrait la période 2007-2010, le second, en cours, concerne la période 2011-2014. En application d'une convention globale de partenariat signée le 2 février 2010, entre la CAF, la commune de Metz et le CCAS, ce dernier applique le volet petite enfance du CEJ sans en être signataire.

Le CEJ recense la situation de l'offre et les perspectives de développement. Il comprend des fiches par action indiquant les données d'activités et les données financières prévisionnelles pour chacune des années du contrat.

Le CEJ 2007-2010 déclinait 18 actions contre 22 dans celui couvrant la période 2002-2006. Les quatre actions qui ne sont plus éligibles au CEJ sont le dispositif « Passerelle » qui concerne le quartier de Metz-Borny, le poste de coordination dédié au soutien à la parentalité dans les quartiers nord de Metz, les activités musicales et le concours du livre petite enfance.

Néanmoins, afin de permettre au partenaire de s'adapter financièrement aux nouvelles conditions du CEJ, un financement dégressif de la CAF a été mis en place.

Depuis, les trois premières actions ont été conservées et c'est le CCAS qui en assure le financement. Quant à la dernière action, elle fait l'objet d'un partenariat spécifique avec la CAF dans le cadre de la convention globale précitée du 2 février 2010.

Le CEJ 2011-2014 a reconduit les 18 actions du CEJ précédent, complété par 12 nouvelles actions parmi lesquelles la création d'un troisième relais d'assistants maternels (RAM C) opérationnel depuis septembre 2011 et d'un nouvel établissement d'accueil pour jeunes enfants « Amphithéâtre » à l'horizon 2013.

Le financement est contractualisé par action sur les quatre années du contrat, pour un montant maximum limitatif de versement de la PSEJ.

Les projets nouveaux retenus dans le schéma de développement du CEJ 2011-2014 concernent la création de places en horaires classiques, sur des zones en pleine urbanisation, ou la création d'un dispositif expérimental et modulaire d'accueil, en horaires décalés et de nuit.

Les projets retenus participent ainsi au développement et à l'optimisation de l'offre.

S'il existe bien sur la commune de Metz des territoires prioritaires définis dans le cadre du programme « Espoir banlieues », ces derniers ne figurent pas en tant que tels dans le CEJ.

Au cours du CEJ 2007-2010, le centre multiaccueil « Au clair de lune » a été créé en 2010 dans la zone urbaine sensible de Bellecroix. Cet équipement a bénéficié d'un financement au titre du programme « Espoir Banlieues ».

En outre, par délibération du 30 juin 2011 relative au CEJ 2011-2014, la commune de Metz a annoncé son intention d'implanter un nouvel équipement de 60 places sur Borny, un des cinq quartiers appartenant au zonage urbain sensible de la politique de la ville.

5.2.4 La convention d'aide à l'investissement du multiaccueil « Au clair de lune »

Le 16 décembre 2009, une convention d'aide à l'investissement a été signée entre le CCAS et la CAF pour la création du multiaccueil « Au clair de lune ». A ce titre, le projet a bénéficié des ressources du fonds d'abondement du plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance (FAPAIPPE) à hauteur de 8 000 € pour un investissement total de 31 700 €. La modicité de l'investissement réalisé s'explique par le fait que la nouvelle structure a été créée dans des locaux précédemment occupés par un service de protection maternelle et infantile déjà aménagé pour la petite enfance.

5.2.5 Le diagnostic préalable de l'accueil des enfants en horaires décalés

La problématique de l'accueil des enfants en horaires décalés ou de nuit a été soulevée il y a plusieurs années par un ensemble de partenaires du CCAS, dont la mission locale.

Un groupe de travail a été constitué et a engagé une réflexion afin de lever les freins à l'insertion professionnelle des jeunes femmes en difficultés, notamment lorsque leur est proposé un travail en horaires atypiques.

Selon l'ordonnateur, le projet a été monté selon une démarche « en marchant ». En effet, l'étude réalisée par la coordinatrice du dispositif d'accueil en horaires atypiques a permis de redimensionner le projet initial. D'abord imaginé sur une amplitude d'ouverture de 16h à 8h, il a finalement été arrêté sur une ouverture 24 heures sur 24, du lundi matin à 5 heures 30 au samedi matin à 7 heures (sauf week-ends et jours fériés). La nouvelle structure est pleinement opérationnelle depuis janvier 2010.

La CDAJE n'a pas eu l'occasion de donner un avis sur le projet puisque celui-ci lui a été présenté le 21 mai 2010, soit quelques mois après son ouverture.

5.3 L'offre globale d'accueil

Sur le territoire de la commune de Metz, 1 109 places sont offertes pour l'accueil des enfants de moins de trois ans dans des équipements dont la gestion relève soit du CCAS, soit d'intervenants relevant du secteur associatif ou privé, répartis sur 25 sites.

Les places en accueil collectif proposées par les EAJE permettent de recevoir régulièrement ou occasionnellement des jeunes enfants encadrés par des personnels qualifiés.

Les places en accueil familial sont proposées au domicile d'assistants maternels agréés pendant une partie de la journée ; ces derniers se rendant à intervalles réguliers dans un EAJE pour différentes activités.

Il n'existe pas d'observatoire local de la petite enfance. Cependant, la convention globale déjà citée entre la CAF, la commune de Metz et le CCAS prévoyait la constitution d'un observatoire de données sociales susceptible d'intégrer des éléments relatifs à la petite enfance qui n'a pas été mis en place.

L'offre globale d'accueil est récapitulée en annexe n°1.

Le nombre de places d'accueil par les modes de garde formels pour les enfants de moins de 3 ans est retracé dans le tableau ci après.

Capacité d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans au 31 décembre

	2008	2009	2010	2011	évolution
assistants maternels agréés employés par des particuliers	1 213	1 279	1 304	1 296	+ 7 %
accueil EAJE (collectif, familial, parental et micro crèche)	1 159	1 129	1 149	1 109	- 4,3 %
salarié à domicile	50	63	51	51	+ 2 %
écoles maternelles	130	101	110	90	- 30,7 %
total = capacité théorique d'accueil (T)	2 552	2 572	2 614	2 546	- 0,1 %
nombre d'enfant de - de 3 ans (E)	4 389	4 377	4 377	4 377	-
taux de couverture ((T/E) x 100)	0,58	0,58	0,59	0,58	-

Ainsi, sur le territoire de la commune de Metz, 58 places sont offertes par les modes de garde formels pour 100 enfants de moins de trois ans.

Parmi les différents modes de garde, c'est l'accueil proposé par les assistants maternels qui se révèle prépondérant avec 28 à 30 places pour 100 enfants de moins de trois ans (soit près d'une place offerte sur deux). Il s'agit toutefois d'une capacité d'accueil théorique, les places agréées n'étant pas toujours réellement disponibles.

Les EAJE (secteur public ou privé) arrivent en deuxième position en offrant plus de 26 places pour 100 enfants de moins de trois ans.

Les places offertes en écoles maternelles (3 places) ou par l'emploi de salariés à domicile (1 place) assurent le reste de l'accueil de garde formel.

Quel que soit le gestionnaire, public ou privé, la capacité d'accueil des EAJE est supérieure de plus de 80 % à celle constatée au niveau national. A titre d'illustration, en 2008, seule année où le nombre d'enfants de moins de trois ans est précisément connu, cette capacité d'accueil est de 26,4 à Metz contre 14,5 au niveau national⁵.

⁵ Cf. indicateur n°8 du programme qualité et efficience « famille » du PLFSS 2012.

5.3.1 L'accueil collectif des EAJE messins

5.3.1.1 Situation d'ensemble

L'offre d'accueil collectif⁶ est récapitulée dans les tableaux ci-après :

Nombre de places agréées en EAJE
au 31 décembre pour les enfants de moins de trois ans au 31 décembre

	2008	2009	2010	2011	évolution
crèches collectives (C)	909	909	909	909	-
crèches familiales (F)	250	220	220	180	-28 %
crèches parentales (P)	0	0	0	0	-
micro crèches (M)			20	20	-
total EAJE (T=C+F+P+M)	1 159	1 129	1 149	1 109	- 4,3 %
nombre d'enfants de moins de 3 ans au 31/12/N (=E) ⁷	4 389	4 377	4 377	4 377	-
% de places agréées en EAJE pour 100 enfants de – de 3 ans ((T/E) x 100)	26,4%	25,7%	26,2 %	25,3 %	-

Répartition des places agréées d'EAJE par type de gestionnaire :

	2008	2009	2010	2011	évolution
secteur public	695	705	715	675	-2,9 %
dont CCAS	695	705	715	675	-2,9 %
dont intercommunal	0	0	0	0	-
dont départemental	0	0	0	0	-
secteur associatif	406	406	406	406	-
secteur à but lucratif	0	0	10	10	-
CAF	18	18	18	18	-

Répartition des places agréées d'EAJE par type d'accueil :

	2008	2009	2010	2011	évolution
accueil régulier ⁽¹⁾	Nd	Nd	Nd	Nd	-
accueil occasionnel ⁽¹⁾	Nd	Nd	Nd	Nd	-
multi-accueil	1 159	1 129	1 149	1 109	- 4,3 %

⁽¹⁾ Depuis 2000, les agréments ne distinguent plus les places en accueil occasionnel ou régulier.

⁶ Les crèches collectives sont conçues et aménagées pour recevoir, dans la journée, collectivement et de façon régulière des enfants de moins de trois ans.

⁷ Faute d'éléments, le nombre d'enfants de moins de 3 ans pour 2009 est considéré constant jusqu'en 2011.

Jusqu'à la signature du premier contrat enfance, en 1992, la majorité des places d'accueil collectives messines relevait de la gestion associative.

A partir de cette date, et surtout avec la signature des premiers contrats enfance-jeunesse au début des années 2000, l'accueil collectif public s'est développé et il est désormais prédominant.

5.3.1.2 La procédure de contrôle des EAJE du CCAS

Le CCAS a mis en place un dispositif de contrôle pédagogique et financier sur les EAJE relevant de sa compétence.

Le contrôle pédagogique relève de la directrice de la famille et de la petite enfance⁸ qui valide les projets pédagogiques des structures, dans le cadre des projets d'établissement. A l'occasion de visites sur place, la DFPE s'assure également du respect des meilleures pratiques professionnelles. Toute personne nouvellement embauchée dans une structure est tenue de prendre connaissance du projet d'établissement, du règlement de fonctionnement ainsi que des protocoles administratifs et médicaux. Le contrôle pédagogique combine aussi des visites inopinées ou organisées des EAJE, du management individuel (entretiens individuels) et collectif (réunions de service mensuelle des cadres).

Le contrôle financier est réalisé lors de l'élaboration des budgets et bilans analytiques des structures, de divers tableaux de bord reprenant des éléments essentiels de gestion tels que les frais de personnel, les principales dépenses (repas, couches, ...), l'évolution des heures réalisées/facturées, les taux d'occupation, les coûts horaires. L'essentiel du contrôle financier est effectué à l'occasion de la rédaction des rapports annuels d'activité.

Il appartient à la DFPE d'engager et de liquider les dépenses des structures. Elle est également chargée de rédiger les contrats d'accueil signés entre les parents et le CCAS et la facturation des présences des enfants.

5.3.1.3 La procédure de contrôle sur les autres EAJE

Chaque année, le CCAS reçoit les bilans d'utilisation des subventions qu'il alloue aux associations gestionnaires de structures d'accueil conformément aux conventions de partenariats.

Ces bilans font l'objet d'un examen et donnent lieu, le cas échéant, à des rencontres avec les associations, en présence d'un représentant de la CAF.

En avril de chaque année, le CCAS rapproche :

- les comptes de résultat de l'année N -1,
- les budgets prévisionnels, validés par les cofinanceurs (CAF et CCAS).

⁸ Puéricultrice de formation.

Ainsi, tout écart significatif par rapport aux prévisions est analysé pour en déterminer l'origine. Les éléments d'explication sont recherchés, en priorité, dans les bilans, les rapports d'activité et organigrammes nominatifs, qui constituent des sources d'information permettant d'interpréter les évolutions d'une année sur l'autre.

A défaut, des explications sont demandées directement à l'association.

En fonction des éléments de réponse, le CCAS peut décider de réviser le montant de la subvention accordée.

Une fois le compte de résultat validé, les données permettent de calculer le montant de la correction (positive ou négative) à apporter au solde de la subvention à verser. Ainsi, le compte de résultat de l'année N influe sur le solde à verser en octobre N+1.

A titre d'illustration, le CCAS s'était engagé à verser à un EAJE du secteur non marchand pour 2010 une subvention de 582 963 €. Après comparaison du budget prévisionnel et du compte de résultat, un excédent de 92 816 € a été constaté sur la gestion 2010 de l'EAJE. Le taux de cofinancement du CCAS étant de 55 %, le solde du ressort de la CAF, une réfaction a été effectuée sur la subvention due à la fin de 2011 par le CCAS pour un montant de 51 049 € et par la CAF pour un montant de 41 767 €.

Enfin, les bilans et rapports d'activité permettent également de porter une appréciation sur la situation patrimoniale et sur le dynamisme ou non de chaque association.

5.3.2 L'accueil collectif des EAJE du CCAS

A ce jour, sur l'ensemble des places agréées d'EAJE, 61 % d'entre elles sont proposées par des structures gérées par le CCAS.

Ainsi, sur la commune de Metz, 675 places relevant des 11 EAJE sont directement gérées par le CCAS, 424 places sont proposées par le secteur associatif soit en établissement multiaccueil ou haltes-garderies ou haltes-jeux et 10 places par le secteur privé à but lucratif.

Sur les 675 places gérées par le CCAS, 495 sont proposées en accueil collectif et 180 en accueil familial.

5.3.2.1 La localisation

La localisation des différents EAJE du CCAS résulte, selon l'ordonnateur, de la volonté de proposer une offre d'accueil équilibrée sur le territoire de la commune.

Ainsi, des quartiers relativement excentrés, comme Vallières à l'est de la commune ou Magny au sud, sont chacun pourvus de multiaccueils de 30 places (20 en accueil collectif et 10 en accueil familial).

Les quartiers en zone urbaine sensible, comme Borny, Hannaux Frécot Barral ou Metz - Patrotte, Bellecroix, bénéficient tous d'équipements. Ce dernier quartier sensible a d'ailleurs bénéficié de la création du multiaccueil « Au clair de lune », à horaires atypiques.

Le centre-ville a bénéficié, en 2004, de la création de 20 places, à l'occasion du transfert et de l'extension de la « Maison de la petite enfance », située au siège du CCAS, qui propose désormais des horaires élargis (7h 15 / 19h 15, au lieu de 18 h 45).

De même, l'offre d'accueil s'est élargie au quartier de Queueul qui a accueilli le multiaccueil « Les Guérets » de 100 places (dont 80 en collectif). Il n'existe auparavant sur ce quartier qu'une halte-garderie relevant du secteur privé non marchand.

A l'horizon 2013, le CCAS projette de créer une maison de l'enfance, composée d'un multiaccueil de 60 places et un lieu d'éveil artistique et culturel, dans le nouveau quartier « Amphithéâtre » qui accueille déjà le centre Pompidou.

Outre, l'identification des besoins réalisés dans les différents quartiers, la création d'EAJE dépend parfois d'opportunités matérielles. Il en est ainsi de l'implantation du multiaccueil « la Vigneraie » (Metz Devant-les-Ponts, partie ouest de la commune) de 60 places en accueil collectif et de 20 places en accueil familial, qui a vu le jour dans les locaux rénovés d'une école maternelle.

La localisation des structures d'accueil sur le territoire de la commune de Metz est présentée en annexe n°2.

5.3.2.2 Le taux d'effort des familles

Les places sont attribuées par priorité aux messins et les tarifs sont majorés pour les familles domiciliées hors commune.

La participation financière des parents messins est calculée en fonction des ressources et de la composition de la famille, en application d'un barème établi, chaque année, par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Ce barème est établi selon le principe d'un taux d'effort proportionnel au nombre d'enfants de la famille. Ce taux est appliqué aux ressources.

Taux d'effort des familles messines

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants et plus
accueil collectif	0,06	0,05	0,04	0,03
accueil familial	0,05	0,04	0,03	0,02

Pour l'accueil des enfants des non messins dans les EAJE relevant de la gestion du CCAS, un taux d'effort plus élevé est appliqué. Sur l'ensemble des enfants accueillis, la part des non messins est de 14,4 %. Leur présence résulte soit de la réservation de berceaux effectuée par les partenaires, soit du déménagement de la famille en cours d'accueil (le contrat étant néanmoins renouvelé jusqu'à l'entrée à l'école de l'enfant).

Taux d'effort des familles non messines

	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants et plus
accueil collectif	0,065	0,054	0,043	0,032
accueil familial	0,054	0,043	0,032	0,021

A titre d'illustration, une famille messine disposant de 3 000 € par mois, avec 2 enfants se verra appliquer, en accueil collectif, un tarif horaire de 1,50 € (= 3 000 € x 0,05/100). Dans la même situation, c'est un tarif horaire de 1,62 € qui sera appliqué à une famille de non messins.

Au-delà d'un certain niveau de revenu, le tarif horaire des familles est plafonné. Pour 2012, le plafond horaire est fixé à 2,77 €.

5.3.2.3 Le taux d'effort des familles avec enfant présentant un handicap

Lorsqu'un enfant présente un handicap, le taux d'effort appliqué à la famille est celui qui est immédiatement inférieur à celui auquel la famille aurait pu prétendre en fonction de sa composition (cf. circulaire CNAF 2011-105).

5.3.2.4 Les résultats obtenus hors accueil familial

Au titre des EAJE de son ressort, le CCAS a accueilli en moyenne en 2008, 803 enfants par mois générant 939 462 heures facturées. En 2011, ces chiffres s'établissent à 876 enfants et à 1 064 853 heures facturées. Entre ces deux exercices, le nombre d'enfants a donc augmenté de 9 % et celui du nombre d'heures facturées de 13 %.

Ces évolutions doivent cependant être nuancées compte tenu de la création sur la période de l'EAJE « Au clair de lune » d'une capacité d'accueil de 10 places.

5.3.3 Les relais d'assistants maternels (RAM)

Le premier RAM messin a été ouvert le 1^{er} juillet 1992. La création de ce RAM s'est inscrite dans le prolongement de la circulaire de la CNAF du 27 juin 1989 visant à développer l'accueil individuel à domicile et dans celui de la délibération prise par le conseil d'administration du CCAS le 27 mai 1992. En 1992, la commune de Metz comptait 414 assistants maternels agréés.

En 1996, un deuxième relais est créé par délibération du 11 janvier 1996 pour répondre à une demande de services, sans cesse croissante.

Tout récemment, un troisième RAM, figurant au CEJ (2011-2014) a été ouvert.

Ces relais sont rattachés au service de la petite enfance du CCAS.

Conformément au décret n°2006-1153 du 14 septembre 2006 relatif à l'agrément des assistants maternels et des assistants familiaux, codifié depuis au code de l'action sociale et des familles, le président du conseil général de Moselle met, mensuellement, à la disposition des RAM une liste des assistants maternels agréés.

L'ensemble des assistants maternels exerçant sur le territoire de la commune de Metz sont adhérents au RAM. Leur inscription au RAM est libre et gratuite ainsi que leur participation aux temps collectifs (activités ludiques, rencontres/débats à thème).

En revanche, les assistants maternels exerçant au sein des unités familiales du CCAS de Metz ne sont pas inscrits aux RAM (70 assistants maternels au dernier recensement).

Les parents n'adhèrent pas aux RAM. Ils donnent une autorisation écrite à l'assistant maternel qui participe aux activités ludiques organisées par les RAM. Les parents s'inscrivent librement et gratuitement aux réunions organisées par les RAM à leur intention. En 2011, 39 parents ont participé à ces réunions.

Plus généralement, le rôle facilitateur des RAM notamment sur le plan des démarches administratives est souligné. Ainsi, au titre des premiers motifs d'appel et de rendez-vous téléphoniques des RAM figurent les difficultés rencontrées par les parents et les assistants maternels lors de la signature du contrat de travail. Ce motif d'appel concerne plus de 60 % des contacts. En deuxième intention, ce sont les assistants maternels (soit 15 % des appels) qui se rapprochent des RAM pour mettre à jour leur disponibilité. Enfin, dans 13 % des cas, les parents sollicitent les RAM dans la recherche d'un assistant maternel.

De nombreux appels émanent d'usagers domiciliés hors de Metz qui ne sont pas rattachés à un relais ou dont le relais est fermé. En 2011, les RAM ont été sollicités par 34 % de parents et 31 % d'assistants maternels non messins confirmant ainsi l'intérêt de cette structure d'information.

En sus du CCAS, les RAM sont financés par la CAF et le Conseil général de la Moselle.

Financements externes des RAM

Sources	2008	2009	2010	2011
CAF PSU	37 412, €	38 452 €	39 726 €	
CAF CEJ	31 881 €	26 539 €	21 191 €	
conseil général	15 244 €	12 196 €	11 098 €	9 592 €

Pour l'essentiel, la CAF demande que deux missions principales soient remplies par les relais :

- l'information des parents et des professionnels de la garde d'enfants à domicile, en informant sur l'ensemble des modes d'accueil, sans opposer accueil familial et collectif, participer à une fonction d'observation des conditions locales d'accueil des jeunes enfants ;

- l'organisation de rencontres et d'échanges sur les pratiques professionnelles, en contribuant à la promotion de l'accueil individuel, en proposant des ateliers d'éveil aux enfants accueillis par des assistants maternels ou des gardes d'enfants à domicile.

Pour le conseil général, les RAM doivent remplir les missions suivantes :

- constituer un lieu de ressources au service des familles, des assistants maternels agréés ou candidats à l'agrément, favoriser l'accès aux droits, à une information actualisée et soutenir les démarches administratives ;
- permettre les rencontres, les partages d'expériences et la médiation ;
- contribuer à la professionnalisation des assistants maternels en incitant à la formation continue, en valorisant leur fonction auprès des parents et différents partenaires.

Les trois RAM du CCAS sont gérés par des agents de formation différente :

- une éducatrice principale de jeunes enfants,
- une puéricultrice de classe supérieure,
- une conseillère en économie sociale et familiale, assistant socio-éducatif.

Sur la période sous revue, le CCAS de Metz n'a pas été sollicité pour la création de maisons d'assistants maternels (MAM).⁹

L'ordonnateur ne souhaite pas encourager cette forme d'accueil dans la mesure où « *le cadre juridique est encore mal défini* ». Il met en avant les problèmes de responsabilités respectives des différents intervenants parmi lesquels la commune qui mettrait, dans cette hypothèse, à disposition des locaux. Est également évoqué, le peu d'emprise du CCAS sur les tarifs appliqués par ce type de structure.

5.3.4 La fréquentation

5.3.4.1 Fréquentation collective sur le territoire messin

Afin de mesurer l'efficience des politiques menées en faveur des familles et de vérifier l'utilisation effective des structures installées, est calculé, depuis plusieurs années, un taux d'occupation des EAJE. Cet indicateur trouve ses origines dans le projet de loi de finances de la sécurité sociale.

Ce taux d'occupation, qui correspond au nombre d'actes (heures-enfants) payés annuellement par les familles rapporté à la somme du nombre d'actes théoriques, a connu une croissance continue depuis 2008, comme l'indique le tableau ci-après.

⁹ Ces maisons sont des structures dans lesquelles des assistants maternels ont décidé de se regrouper afin d'exercer leur profession ensemble. Une maison d'assistants maternels peut regrouper au maximum 4 assistants maternels.

Taux d'occupation des EAJE

	2008	2009	2010	2011	en %
nombre total d'heures payées	1 993 158	1 988 841	2 009 014	2 054 216	+ 3,1 %
capacité théorique retenue	3 062 026	2 846 184	2 730 127	2 830 313	- 7,6 %
taux moyen d'occupation des EAJE	65,1 %	69,9 %	73,6 %	72,6 %	-
% des EAJE ayant un taux d'occupation > 70%	62,5 %	68,7 %	75 %	81,2 %	-

Le pourcentage des EAJE ayant un taux d'occupation supérieur à 70 %, tout secteur confondu, a en conséquence progressé depuis 2008.

Taux d'occupation des EAJE par type de gestionnaire

	2008	2009	2010	2011	en %
secteur public	60,8 %	66,2 %	70,9 %	69,7 %	+ 14,6 %
secteur associatif	74,4 %	77,3 %	78,7 %	78,2 %	+ 5,1 %
secteur à but lucratif	Nd*	Nd*	Nd*	Nd*	

(*) Nd = non disponible.

A la faveur d'une offre importante en halte-garderie, le secteur associatif dispose d'un taux d'occupation supérieur au secteur public. En proposant une offre d'accueil sur une amplitude horaire plus large, le CCAS atteint un taux d'occupation plus faible même si celui-ci tend à s'améliorer sous l'effet levier de la PSU.

Le taux d'occupation par type de structure montre que c'est l'accueil collectif qui présente le taux d'occupation le plus élevé.

Taux d'occupation par type de structure

	2008	2009	2010	2011
accueil collectif	71,9 %	77,1 %	77,4 %	79,3 %
accueil familial	44,2 %	44,6 %	41,3 %	44,8 %
accueil micro-crèches	-	-	35,7 %	48,5 %

5.3.4.2 Fréquentation collective sur le périmètre du seul CCAS

5.3.4.2.1. Le taux d'occupation

Un indicateur du contrat enfance jeunesse prévoit que 60 % des EAJE doivent atteindre un taux d'occupation cible de 70 %.

En 2008, 7 des 11 structures du CCAS affichaient un taux d'occupation (heures facturées) supérieur ou égal à la cible de 70 %. Cela représente 64 % des EAJE du CCAS.

Evolution du taux d'occupation par EAJE

structures	2008	2009	2010	2011	En %
Au clair de lune	-	18,1	35,7	46,5	
Les Buissonnets	77,9	81,9	82,3	85,0	
Le Château	87,8	84,5	80,7	95,1	
La Grange aux bois	80,2	71,4	75,3	82,3	
Les Guérets	67,2	76,4	75,9	82,0	
Les Jardinets	77,9	80,7	82,7	84,0	
Magny	68,6	69,3	66,7	74,2	
La maison de la petite enfance	80,0	79,1	77,2	79,8	
Unis-Vers d'Enfants	72,9	65,0	65,3	68,1	
Vallières	75,8	77,0	69,2	80,5	
La Vigneraie	64,7	69,6	75,6	82,0	
Accueil familial	52,5	44,6	43,3	44,6	

Source CCAS

Sur la période, à plusieurs reprises, le taux d'occupation de certaines structures a pu être inférieur à 70 %. Le faible taux d'occupation de l'EAJE « Au clair de lune » s'explique par le fait qu'il est ouvert 24 h sur 24 h.

Pour l'EAJE de « Magny » qui se situe dans un secteur résidentiel de propriétaires, il fonctionne, à l'instar des EAJE de « Vallières » et d'Unis-Vers d'Enfants, sur le modèle des haltes-garderies. Sauf exception (dérogation accordée par la protection maternelle et infantile), l'accueil des enfants est limité à trois jours par semaine et les parents qui confient leurs enfants doivent fournir les couches et les repas. Or, ces parents se voient appliquer la même facturation horaire que dans les autres multiaccueils. En outre, il est également apparu, que l'accueil limité à trois jours par semaine ne correspondait plus aux besoins de certains parents qui ont obtenu le transfert de leur enfant vers d'autres équipements. Les places ainsi libérées n'ont pu être immédiatement réattribuées.

L'EAJE « Unis-Vers d'Enfants » accueille des enfants présentant un handicap plus ou moins sévère. Ainsi, lorsque ces enfants sont plus nombreux, l'équipe est amenée à diminuer les heures d'accueil occasionnel, voire à les supprimer ponctuellement, pour assurer un encadrement satisfaisant. Par ailleurs, cet équipement n'est ouvert que l'après midi de 13 h 30 à 18 h 30, les locaux étant occupés le matin par une halte-jeux associative.

En 2011, une nette amélioration se dessine puisque 9 des 12 structures du CCAS affichent un taux d'occupation (heures facturées) supérieur ou égal à la cible de 70 %. Cela représente 75 % des EAJE gérés par le CCAS.

Les deux structures qui demeurent en dessous des 70 %, sont celles précédemment évoquées : l'EAJE « Unis-Vers d'Enfants » et « Au Clair de Lune » qui rencontrent des difficultés structurelles.

En ce qui concerne l'EAJE de « Magny », le CCAS a obtenu, de la part de la protection maternelle et infantile du conseil général, l'autorisation d'accueillir les enfants cinq jours par semaine, ce qui explique la remontée du taux d'occupation en 2011.

5.3.4.2.2. Les incidences de la PSU

Selon l'ordonnateur, ces taux d'occupation élevés s'expliquent par la signature du contrat enfance jeunesse et par la mise en place de la prestation de service unique (PSU). Celle-ci prend en charge une partie du coût de fonctionnement des services d'accueil collectif, diminuant ainsi la participation des familles.

En effet, les aides allouées dans le cadre de ces deux dispositifs sont fonction du taux d'occupation et peuvent être diminuées si ce taux n'atteint pas un certain seuil, en l'occurrence celui de 70 %.

Avec la généralisation de la PSU, les gestionnaires ont été conduits à proposer aux familles des formules d'accueil non plus forfaitaires mais adaptées à leurs besoins. Cela a mécaniquement entraîné une diminution des heures-enfants, facturées et réalisées. Le CCAS a donc dû réagir en optimisant les créneaux disponibles.

Si en 2008, aucune des structures du CCAS ne bénéficiait d'agrément modulé, en 2011, c'est le cas de 8 d'entre elles. Jusqu'alors, pour bénéficier de l'aide financière de la CAF, les gestionnaires d'EAJE devaient présenter un taux de remplissage moyen de 70 % calculé sur la base d'une capacité d'accueil uniforme sur l'amplitude journalière.

Ce dispositif était contre-productif puisque les gestionnaires pouvaient être conduits à n'ouvrir les EAJE qu'aux heures de forte affluence. Désormais, l'introduction de ces agréments modulés permet d'élargir les horaires d'accueil, tout en respectant le taux de remplissage requis, celui-ci se calculant sur la base d'une capacité d'accueil différenciée.

A ce jour, seuls les multiaccueils « Unis-Vers d'Enfants », « Au Clair de Lune » et « Le Château » (qui alterne halte-garderie et ludothèque) ne présentent pas de modulation de leur capacité théorique d'accueil.

Enfin, la fréquentation des équipements fluctue dans la semaine : des pics sont constatés les mardis et jeudis, et des creux les mercredis. Cette fréquentation varie également dans l'année en suivant, pour l'essentiel, les congés scolaires.

Pendant les périodes creuses, l'accueil occasionnel est développé. Des unités de jardins d'enfants recevant de façon régulière des enfants de plus de 2 ans, non scolarisés ou scolarisés à temps partiel, ont été mises en place dans plusieurs multiaccueils.

Pour ce faire, des agréments modulés sur l'année en fonction des périodes scolaires ou non scolaires ont été obtenus. L'objectif poursuivi est de développer l'accueil des plus grands et notamment les accueils périscolaires/préscolaires, les mercredis et les vacances scolaires.

5.3.4.3 La fréquentation individuelle

Pour mesurer l'évolution du nombre d'enfants effectivement gardés par un assistant maternel, le CCAS s'appuie sur les RAM, qui recensent le nombre de places d'accueil théoriques et le nombre de places disponibles grâce à une enquête menée directement auprès des assistants maternels.

L'actualisation des listes et des disponibilités se fait par courrier au moins une fois par an, puis, au fil de l'eau, en fonction des informations communiquées par les assistants maternels. Un tableau de bord destiné au suivi des places est alors renseigné sur le logiciel "GRAM" (gestion des relais d'assistants maternels) supposé permettre un suivi en temps réel.

Néanmoins, le protocole d'information établi avec les assistants maternels reste encore perfectible puisque, lors de la dernière campagne d'actualisation, seuls 30 % des assistants maternels ont adressé une réponse au CCAS.

5.4 L'adéquation de l'offre à la demande

5.4.1 L'identification des besoins

5.4.1.1 Les besoins quantitatifs

Aux termes de l'article R. 123-1 du CASF : « *Les CCAS ... procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté. Cette analyse fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration* ».

Les rapports réalisés depuis 2009 ne sont pas des rapports d'analyse des besoins sociaux mais présentent essentiellement des données de connaissance de la population.

Néanmoins en 2009, une première approche de l'analyse des besoins sociaux a été engagée avec le lancement d'une enquête afin de connaître, auprès des parents ayant utilisé un des modes de garde existants, les déterminants dans le choix des modes de garde, leur perception sur la qualité de l'accueil et les difficultés rencontrées. Sept cent soixante-dix-neuf personnes ont répondu au questionnaire.

A la fin de l'année 2010, un portrait social de la commune de Metz a été réalisé. Il se présente comme une phase initiale d'une démarche d'analyse des besoins sociaux. Il doit permettre « *à la lumière des réalités de terrain de déterminer les thèmes d'études à approfondir et ainsi de développer la démarche d'analyse des besoins sociaux en 2011* ».

Dans les faits, ce document dresse un état des lieux de la démographie, de l'économie et de l'emploi, du revenu et de la précarité, du logement. Il se résume à une monographie du territoire messin.

Au mois de juin 2011, une approche similaire par quartier est venue compléter le portrait social global réalisé à la fin de l'année 2010. En décembre 2011, un rapport portant sur la monoparentalité a été réalisé intégrant une approche prospective après avoir analysé les besoins.

Néanmoins, tous les travaux réalisés depuis 2009, ne sauraient se substituer à l'analyse des besoins sociaux telle que prévue à l'article R. 123-1 du CASF.

5.4.1.2 Les besoins qualitatifs

5.4.1.2.1 Les réponses apportées aux besoins en horaires atypiques

Première commune de Lorraine en termes de population, Metz accueille sur son territoire le Centre hospitalier régional de Metz-Thionville, employeur important ainsi que près de 3 000 travailleurs transfrontaliers.

Cette situation a pour conséquence de créer un besoin d'accueil en horaires décalés et/ou atypiques. Plus récemment, le projet urbanistique de la ZAC de l'Amphithéâtre, à proximité du centre ville et de la gare, est en train de générer de nouveaux besoins d'accueil (*cf. supra*).

Les besoins d'accueil exprimés en horaires atypiques sont relevés par la directrice du multiaccueil " Au Clair de Lune ". Cet agent, puéricultrice de formation, reçoit l'ensemble des familles ayant exprimé un besoin d'accueil atypique, qu'il s'agisse de larges amplitudes horaires, de besoin d'accueil le week-end ou la nuit, ou d'horaires imprévisibles.

Le 23 septembre 2008, le conseil d'administration a acté la création du multiaccueil "Au Clair de Lune" ouvert en horaires décalés et de nuit.

En 2011, 62 demandes d'accueil en horaires atypiques ont été formulées auprès des services du CCAS ; 30 d'entre elles ont reçu une suite favorable, 20 sont sur liste d'attente et 12 ont été retirées.

L'offre en horaire atypique du multiaccueil "Au clair de lune " a été récemment complétée par l'extension des horaires d'ouverture du multiaccueil de " La Grange aux Bois ", de 6 heures à 22 heures (au lieu de 7 h 30 à 18 h 30) pour 12 de ses 30 places. Le choix des horaires élargis sur cet équipement s'explique par sa situation, à proximité des zones commerciales et d'axes routiers importants, et par sa taille et son organisation en groupe famille¹⁰, qui présente l'avantage de limiter les coûts de fonctionnement lors de l'accueil des enfants en horaires décalés.

Enfin, en novembre 2011, les RAM ont entrepris le recensement des assistants maternels acceptant des conditions particulières d'accueil, dont les nuits, week-ends ou horaires élargis.

5.4.1.2.2 Les réponses apportées aux familles engagées dans un parcours d'insertion

Aux termes de l'article L. 214-7 du CASF : « *Le projet d'établissement et le règlement intérieur des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans... prévoient les modalités selon lesquelles ces établissements garantissent des places pour l'accueil d'enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle ...* ».

¹⁰ Les enfants évoluent dans le même lieu, sans distinction d'âge. Il n'y a pas de section par âge comme dans les autres structures.

Au CCAS de Metz, le règlement de fonctionnement des EAJE prévoit une attribution prioritaire des places aux « *enfants non scolarisés âgés de moins de six ans à la charge de personnes engagées dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle et répondant aux conditions de ressources fixées par voie réglementaire, pour leur permettre de prendre un emploi, de créer une activité ou de participer aux actions d'accompagnement professionnel qui leur sont proposées. Dans ce cadre, un créneau d'accueil régulier par semaine leur est réservé, les autres besoins hebdomadaires étant couverts en accueil occasionnel*

En 2011, 54 nouvelles familles répondant à ces critères ont été admises au sein des EAJE du CCAS. Cependant, 34 demandes présentées n'ont pu aboutir faute de dossier complet.

Il n'existe pas de convention de partenariat avec Pôle Emploi. Néanmoins, une charte de qualité relative à l'accueil d'urgence « petite enfance » a été signée avec plusieurs associations et institutions à vocation sociale ou professionnelle, dont la mission locale. Cette charte a été signée, le 26 avril 2012, par la CAF. Pôle Emploi, sans être signataire pour l'instant, est convié aux comités de pilotage organisés de manière biannuelle.

La charte s'inscrit dans la volonté d'assurer une démarche partenariale d'insertion sociale et professionnelle des familles présentant une situation d'urgence. Les parents poursuivant un projet d'insertion peuvent bénéficier d'un accueil rapide de leur enfant dans les EAJE du CCAS, du lundi au vendredi.

5.4.1.2.3 Les réponses apportées aux familles monoparentales

En 2010, 223 familles monoparentales ont confié leur enfant à l'un des modes d'accueil géré par le CCAS, ce qui représente 15,4 % des familles accueillies et 14,8 % des enfants.

5.4.1.2.4 Les réponses apportées aux familles en situation d'urgence (hors parcours d'insertion)

Lorsqu'une situation d'urgence est repérée, un dispositif adapté est mis en œuvre. Le règlement de fonctionnement des EAJE prévoit, dans la limite des places disponibles, un accueil d'urgence d'une durée maximum de 3 mois, adressé aux enfants de moins de 6 ans « *dont les parents se trouvent confrontés à une circonstance inattendue, et pour laquelle ils n'ont pas d'autre solution d'accueil*

5.4.1.2.5 Les réponses apportées aux besoins de prise en charge du handicap

Au sein des EAJE gérés par le CCAS, le règlement de fonctionnement commun aux structures de la petite enfance prévoit que l'ensemble des multiaccueils sont habilités à recevoir les enfants présentant un handicap.

Toutefois, le multiaccueil « Unis-Vers d'Enfants », ouvert de 13 h 30 à 18 h 30, a fait de l'accueil des enfants présentant un handicap sa spécificité. En effet, 7 de ses 20 places sont réservées à l'accueil de ces enfants.

Le règlement de fonctionnement a également prévu la mise en place d'un projet d'accueil individualisé pour les enfants en situation de handicap. Leur accueil se prépare avec la famille, le médecin qui suit l'enfant, le médecin de l'établissement, le directeur de l'établissement et le directeur de la DFPE. Le médecin départemental de la protection maternelle et infantile est systématiquement informé.

Un accueil régulier peut être proposé aux enfants présentant un handicap jusqu'à 6 ans.

5.4.2 L'information des parents

Les modes de communication utilisés par le CCAS pour informer les familles sur l'offre de garde sont multiples.

Ils sont informatisés, par l'intermédiaire du site Internet du CCAS et de son onglet spécifique « Famille et Petite enfance ». La boîte contact de ce site permet également à chaque parent de poster une demande de renseignement sur les différents modes de garde proposés.

Ils sont également diffusés sous format papier via le guide « Petite enfance ». En outre, ce guide est disponible sur le site Internet et peut être téléchargé.

Le CCAS met aussi à disposition des plaquettes d'information concernant l'accueil en horaires atypiques.

Les outils de communication passent également par des contacts téléphoniques mais surtout par les deux coordinatrices des modes d'accueil qui proposent aux parents une écoute et un accompagnement adapté à leur besoin et par les RAM. Ces deux derniers intervenants constituent le guichet unique d'information sur la petite enfance.

De leur côté, les deux coordinatrices des modes d'accueil organisent chaque mois, des réunions d'information pour les parents ou futurs parents qui souhaitent connaître les démarches à suivre pour rechercher et obtenir un mode de garde. Dans ce cadre, elles présentent sous forme de diaporama actif et interactif, les différents types d'accueil (collectif et familial, de gestion associative ou municipale) et la procédure à suivre pour toute demande de préinscription dans les équipements du CCAS.

Néanmoins, l'état des disponibilités des équipements du CCAS n'est pas diffusé aux familles en raison de la complexité de la gestion (une place est disponible si et seulement si elle correspond à l'âge de l'enfant à la date d'accueil souhaitée) et des priorités accordées aux accueils d'urgence et aux bénéficiaires des minima sociaux.

5.4.3 La demande d'attribution

Deux situations sont à considérer.

Les familles qui ne connaissent pas les dispositifs d'accueil sont invitées aux réunions d'informations collectives. À l'issue de chaque réunion, des rendez-vous individuels sont donnés aux familles qui souhaitent s'inscrire dans les structures gérées par le CCAS. C'est aussi lors de ces réunions d'information ou des rendez-vous individuels que les coordinatrices invitent les familles à faire des démarches similaires auprès des structures associatives de la commune de Metz ou auprès des assistants maternels privés.

Les familles qui connaissent les modes d'accueil proposés par le CCAS (accueil d'un deuxième enfant de la famille, instruction d'une nouvelle demande, etc.) ou qui sont en situation d'urgence, obtiennent un rendez-vous direct avec le service de coordination pour instruire une demande de préinscription. Hors situation d'urgence, le rendez-vous est fixé six mois avant la date à laquelle les parents désirent obtenir une place d'accueil, et la demande de préinscription est enregistrée en leur présence.

Sous réserve de joindre les documents mentionnés dans le règlement de fonctionnement (une attestation de domicile, un numéro CAF pour les allocataires ou des justificatifs de ressources pour les non allocataires), une attestation d'inscription récapitulant la demande d'accueil est remise aux parents. Ces derniers seront destinataires d'une réponse écrite deux mois avant la date d'accueil souhaitée.

Dans la majorité des cas, cette réponse est précédée d'une conversation téléphonique avec l'une des coordinatrices. Celle-ci s'assure que la proposition (ou la contre-proposition faite en cas de non satisfaction du premier choix sur la structure d'accueil souhaitée) qui sera formulée aux familles, rencontre leur adhésion de principe.

Seuls les EAJE du CCAS font l'objet d'un dispositif de centralisation.

Les demandes d'accueil concernant les établissements relevant du secteur associatif ou privé ne sont pas prises en compte par le dispositif de centralisation du CCAS. Pour autant, les associations sont invitées à informer la coordination des modes d'accueil des places restant disponibles, afin qu'elles puissent leur adresser des familles susceptibles d'être intéressées.

Pour les EAJE gérés par le CCAS, une liste d'attente globale de toutes les structures a été mise en place.

Deux mois avant la date d'accueil souhaitée, les familles sont informées, par la coordination des modes d'accueil, de l'état de leur demande (admission sur l'un de leur deux choix, contre-proposition ou réponse négative). Le délai de deux mois correspond au préavis donné par les parents des enfants qui quittent des équipements du CCAS.

Lorsqu'aucune place n'a pu être proposée à la famille à la date souhaitée, un courrier indiquant cette indisponibilité lui est envoyé. Dans ce cadre, il est proposé à la famille de maintenir sa demande sur liste d'attente.

Les familles qui, conformément au règlement de fonctionnement, en expriment le souhait par écrit, sont maintenues sur la liste des dossiers en demande/attente, pour un délai de trois mois à compter de la réception de leur courrier. Pendant ce délai, la demande, qui conserve son rang initial, est réétudiée jusqu'à la date de la fin de la liste d'attente.

Si durant le délai d'attente une proposition d'accueil est formulée puis acceptée par la famille, l'admission est réalisée. Dans le cas contraire, les familles sont destinataires d'un courrier indiquant leur radiation de la liste d'attente, tout en rappelant que les RAM et les associations sont susceptibles d'apporter une réponse à leur demande. Très souvent, les familles annulent leur demande, sans attendre la radiation de la liste d'attente et se tournent vers un mode de garde alternatif.

Selon l'ordonnateur, les demandes particulières ne sont accordées que dans la limite de ce que peut réaliser le CCAS. La cuisine centrale tient compte des menus sans porc en proposant des portions alternatives.

Pour les enfants présentant une allergie alimentaire avérée, ils font l'objet de protocoles d'accueil individuels, établis en partenariat avec le médecin des structures, le médecin traitant et la directrice de l'établissement.

Enfin, le CCAS porte une attention particulière à la communication avec les familles qui sont informées que la cuisine centrale développe la portion de bio dans ses menus ainsi que la provenance de la viande. Les menus sont également affichés dans les structures et publiés sur le site Internet du CCAS.

5.4.4 L'attribution des places

La procédure d'attribution des places est formalisée dans le règlement de fonctionnement des structures de la petite enfance. Celui-ci mentionne les modalités d'attribution en fonction des disponibilités et de critères, appréciés dans l'ordre d'importance décroissante suivante : la date d'entrée souhaitée, le temps d'accueil choisi, l'âge de l'enfant, la date de la demande.

Comme indiqué précédemment, l'attribution des places est réservée en priorité aux familles messines. En dehors de ce critère de résidence, aucune priorité particulière n'est retenue pour l'attribution des places. Ainsi, les fratries ne bénéficient pas d'un traitement particulier.

Chaque année, la coordination des modes d'accueil rédige un rapport d'activité chiffré qui présente notamment le nombre de dossiers étudiés et de dossiers admis.

Taux d'admission sur le nombre de dossiers annuels étudiés

années	2008	2009	2010	2011
dossiers étudiés	788	741	796	942
dossiers admis	518	613	569	585
en pourcentage	66 %	83 %	71,5 %	62 %

Cependant, tous les dossiers admis ne débouchent pas sur une admission effective de l'enfant.

Ainsi, en 2011, sur les 585 admissions prononcées, 537 ont abouti à l'accueil d'enfants et 48 ont été annulées par les parents.

Le taux de refus, qui concerne selon les termes de l'ordonnateur « *toutes les demandes d'accueil pour lesquelles le CCAS n'a pu apporter de réponses aux parents, soit les fins de liste d'attente* », s'est élevé en 2011, sur un total de 942 dossiers étudiés, à 4 %.

Taux de refus sur le nombre de dossiers annuels étudiés

années	2008	2009	2010	2011
dossiers étudiés	788	741	796	942
dossiers refusés	Nd	22	30	37
en pourcentage	-	3 %	3,75 %	4 %

Les familles qui n'ont pu obtenir un mode de garde au sein des équipements du CCAS peuvent formuler une nouvelle demande. Il n'y a pas de restriction dans le nombre de demandes.

Il résulte du taux d'admission qui s'est effectivement traduit par une place (57 % des dossiers étudiés) et du taux de refus (4 % des dossiers étudiés), que 39 % des demandes ont été retirées.

Le règlement de fonctionnement des structures de la petite enfance applicable au 1^{er} janvier 2012 a été adopté par le conseil d'administration lors de sa séance du 24 janvier 2012. L'ensemble du parcours d'attribution fait l'objet d'un logigramme qui en détaille le déroulement.

Le CCAS n'a pas fait application de l'article 9 du décret n°2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans qui permet d'accueillir en surnombre, certains jours de la semaine, des enfants. La superficie des locaux des équipements du CCAS, et notamment des lieux de sommeil, ne permet pas d'accueillir plus d'enfants qu'avant l'application de ce texte. De plus, le taux d'encadrement des enfants doit être respecté à tout moment et le CCAS ne dispose pas du personnel nécessaire à l'organisation d'un accueil en surnombre.

5.4.5 L'adéquation de l'offre aux besoins des familles

C'est à l'occasion du renouvellement du CEJ qu'un diagnostic des modes d'accueil proposés sur le territoire messin a été réalisé en liaison avec la CAF. Cette première approche est complétée par l'observation réalisée par les agents (personnel petite enfance, coordination des modes d'accueil, coordination des modes d'accueil en horaires atypiques, RAM) directement en contact avec les familles. Ces agents ainsi que les associations partenaires, les autres services tels que les affaires scolaires ou les services sociaux, font remonter leurs analyses de terrain et les nouveaux besoins des familles.

Au titre des besoins non couverts, la coordination des modes d'accueil en horaires atypiques a indiqué qu'il existait une demande d'accueil le week-end et notamment les samedis. Cette demande ne trouve pas, à ce jour, de réponse institutionnelle.

Bien qu'ayant pris acte de ce besoin, une évaluation du dispositif modulaire d'accueil en horaires décalés est en cours. Ce n'est qu'à l'issue de cette évaluation, que pourra être envisagé le développement de type GEPESTTO¹¹ permettant d'offrir un mode d'accueil au domicile de l'enfant. Dans l'immédiat et au vu de l'observation effectuée depuis deux ans, la mise en place d'un tel dispositif ne se justifie pas.

5.4.5.1 Dans les EAJE

5.4.5.1.1 Les taux de service

Le taux de service d'un mode d'accueil est déterminé par le nombre d'enfants gardés pour 100 enfants de moins de 3 ans.

Sur la période, le nombre d'enfants gardés est relativement stable.

Nombre d'enfants de moins de 3 ans gardés en EAJE

	2008	2009	2010	2011
nombre d'enfants de moins de 3 ans (a)	4 389	4 377	4 377*	4 377*
nombre d'enfants gardés en accueil collectif (b)	1 688	1 671	1 667	1 659
nombre d'enfants gardés en EAJE pour 100 enfants de moins de 3 ans = (b)/(a)*100	38,5 %	38,2 %	38,1 %	37,9 %

*projection

5.4.5.1.2 L'ouverture des EAJE

En horaires classiques, les équipements du CCAS sont ouverts toute l'année. Il n'y a pas de période annuelle de fermeture.

Le nombre d'agents est calculé de manière à assurer le taux d'encadrement réglementaire. En cas de sous-effectif, il existe, au niveau du siège, un pôle d'agents volants. Celui-ci se compose de 9 agents dont 5 à temps partiel (4 éducatrices de jeunes enfants, 3 auxiliaires de puériculture, une cuisinière et un agent de service).

Les équipements ouverts en horaires atypiques, « La Grange aux Bois » et « Au clair de lune », font l'objet de deux fermetures annuelles. Pendant la période de fermeture, les parents peuvent toutefois bénéficier d'un dépannage au sein d'une autre structure du CCAS.

¹¹ GEPESTTO = Garde d'Enfants Pour l'Equilibre du Temps professionnel, du Temps familial et son Organisation.

5.4.5.2 Auprès des assistants maternels

5.4.5.2.1 Les taux de service

Le nombre d'enfants gardés par des assistants maternels n'est disponible qu'à compter de 2010.

Nombre d'enfants de moins de 3 ans gardés par un assistant maternel

	2008	2009	2010	2011
nombre d'enfants de moins de 3 ans (a)	4 389	4 377	4 377	4 377
nombre d'enfants gardés par un assistant maternel (b)	Nd	Nd	1 192	1 053
nombre d'enfants gardés par un assistant maternel pour 100 enfants de moins de 3 ans = (b)/(a)*100	Nd	Nd	27,2 %	24,0 %

Le taux de service est plus faible auprès des assistants maternels qu'en EAJE.

5.4.5.2.2 Les ruptures de contrats

A ce jour, il n'existe pas d'information disponible sur le taux ou la fréquence de rupture des contrats d'emploi à la demande des parents employant des assistants maternels.

Néanmoins, les RAM recensent environ 10 % des appels des parents qui concernent des renseignements relatifs à une rupture de contrat. Les motifs les plus fréquents sont : les conflits, le déménagement, la rentrée scolaire, la perte d'emploi, la maternité.

5.5 Le coût du service rendu

5.5.1 Les dépenses de fonctionnement

Le poids de l'activité « petite enfance » telle qu'elle figure dans les comptes administratifs n'a cessé d'augmenter depuis 2008.

Dépenses relatives à l'accueil de la petite enfance retracées dans la sous-fonction 64

	2008	2009	2010	2011	évolution
dépenses totales(a)	18 199 404	18 682 139	19 086 562	19 206 844	1 007 440 + 5,5 %
sous fonction 64 (b)	6 170 859	6 903 541	7 144 940	7 269 077	1 098 217 + 17,8 %
ratio (b) / (a)	33,9 %	36,9 %	37,4 %	37,8 %	

Les dépenses retracées dans la sous-fonction 64 ont augmenté plus vite que l'ensemble des dépenses totales. Globalement, la part relative de cette sous-fonction dans l'ensemble des dépenses totales du CCAS progresse depuis 2008. Le ressaut constaté en 2009 provient notamment de la création de 12 places au sein d'une structure collective en horaires décalés (« La Grange aux bois » : extension des horaires de 6 h 30 à 22 h) et de 10 places en accueil familial dans la structure en horaires atypiques « Au clair de lune ». A cela s'ajoute le recrutement d'un médecin pédiatre à mi-temps pour l'ensemble des établissements.

La sous-fonction 64 du compte administratif mentionne, en 2010, une somme de 7 144 940 € alors que les comptes de résultat des structures indiquent une somme de 9 195 837 €, soit une différence de 2 050 897 €.

La sous-fonction 64 ne retrace que les dépenses effectuées au titre des « crèches et garderies ». Les dépenses effectuées pour la prise en charge du coordinateur¹² espace rencontre de « Le Château » sont comptabilisées dans la sous-fonction 5230 « service commun » de la fonction 5 « interventions sociales », et celles relatives aux RAM et aux assistants maternels des unités familiales sont retracées dans la sous-fonction 63 « aides à la famille » de la fonction 6 « famille ». Cependant, à partir de l'exercice 2013, les dépenses relatives aux assistantes maternelles sont comptabilisées dans la sous-fonction 64 et non plus dans la sous-fonction 63.

Le CCAS a mis en place un suivi comptable par structure. Chaque structure « petite enfance » se voit attribuer un numéro de service gestionnaire. Ainsi, chaque engagement, mandatement, titre est répertorié avec ce numéro. La répartition, en cas de dépenses communes, se fait à l'aide d'une clé définie pour l'année (*cf.infra*).

Les données relatives à la masse salariale de l'ensemble du personnel de la DFPE sont exploitées, chaque mois, EAJE par EAJE. En janvier de l'année suivante, ces données sont utilisées pour renseigner le compte de résultat annuel de ces structures.

Le suivi financier des dépenses de fonctionnement individualisées par EAJE (alimentation, fournitures pédagogiques, fournitures de bureau, petit équipement de vaisselle, produits d'hygiène, couches, etc.) est effectué au travers d'un logiciel.

La répartition des charges communes (énergies, assurance, gardiennage, entretien des bâtiments, etc.) est communiquée par la direction du budget et des finances à la DFPE en mars de chaque année après consolidation des comptes.

Pour la majorité des dépenses, les factures sont établies par EAJE.

Une différence de traitement est appliquée à trois structures pour lesquelles un tableau de clé de répartition des charges communes est déterminé pour l'année.

¹² Chargé du soutien à la parentalité.

Cette répartition s'établit comme suit :

- « Le Château » : multiaccueil (service 24) = 45 %, ludothèque = 45 %, coordinatrice = 10 %,

- « La maison de la petite enfance » : multiaccueil (service 28) = 50 %, ludothèque (service 29) = 50 %

- les relais assistants maternels : RAM A (service 20) = 33.33 %, RAM B (service 22) = 33,33 %, RAM C (service 33) = 33.34 %.

Enfin, à la suite de la réorganisation du service d'accueil familial, les dépenses sont imputées sur les structures existantes en fonction des places occupées à une date choisie (en général au 31 décembre de l'année n-1 et non sur les places agréées).

Répartition des charges communes entre les structures

structures	% budget SAF
Au clair de Lune (service 31)	16,18
Les Buissonnets (service 19)	7,35
Le Château (service 24)	5,88
La Grange aux Bois (service 18)	16,91
Les Guérets (service 27)	13,24
Les Jardinets (service 23)	16,91
La Maison de la petite enfance (service 28)	10,29
Magny (service 15)	2,94
Vallières (service 04)	2,94
La Vigneraie (service 26)	7,35
total	100,00

Ainsi, bien que la structure « Les Buissonnets » dispose de 10 places agréées en accueil familial, sa quote-part ne pèse que pour 7,35 % du budget du SAF dans la mesure où moins de 10 places étaient occupées au mois de décembre de l'année n-1.

Le multiaccueil « Magny » qui est aussi agréé pour 10 places en accueil familial ne participe qu'à hauteur de 2,94 % de l'ensemble des dépenses du SAF. Selon, l'ordonnateur, la faiblesse de cette quote-part n'est que le reflet de la baisse du nombre d'assistants maternels sur ces quartiers.

Le mode de calcul retenu en fonction des places occupées à une date choisie n'apparaît pas satisfaisant dans la mesure où il ne reflète pas l'activité annuelle de chaque EAJE concerné par l'utilisation de la clé de répartition.

Au mois de mars après consolidation des données financières, la DFPE établit :

- un bilan d'activité et financier par service (multiaccueils, ludothèques, coordination des modes d'accueil, etc.). Ce bilan permet de renseigner les états annuels adressés à la CAF. Pour le CCAS, ces états se limitent à l'envoi des comptes de résultats des EAJE. En effet, en accord avec la CAF, la matrice règlementaire n'est pas utilisée. Ainsi confectionné, le bilan d'activité sert de support à la rédaction d'un rapport d'activité interne. Ce document est ensuite agrégé avec les rapports des autres directions pour constituer le rapport d'activité annuel du CCAS ;

- un compte rendu d'activité destiné à la protection maternelle infantile.

Les données financières concernant la petite enfance figurent dans le rapport explicatif du budget primitif et du compte administratif transmis aux membres du conseil d'administration du CCAS.

5.5.2 Les dépenses d'investissement

En 2010, le compte administratif du CCAS indique en dépenses, dans la sous-fonction 64, une somme de 175 400 € correspondant aux comptes 20 (immobilisations incorporelles), 21 (immobilisations corporelles) et 23 (immobilisations en cours). Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M 14, le remboursement des emprunts est intégré dans la fonction 0 « services généraux », sous-fonction 01 « opérations non ventilables ».

Un tableau récapitulant le montant du remboursement des emprunts à affecter à chaque structure du CCAS a été produit.

Remboursement d'emprunts à affecter

	remboursement emprunt compte 164	dépenses d'équipement comptes 20, 21, 23
Au Clair de Lune (service 31)	0	26 098,31
Les Buissonnets (service 19)	62 332,52	12 600,36
Le Château (service 24)	0	8 510,14
La Grange aux bois (service 18)	21 968,51	19 804,74
Les Guérets (service 27)	0	34 730,47
Les Jardinets (service 23)	82 234,82	34 260,63
La Maison de la petite enfance (service 28)	1 946,02	13 892,77
La Maison de la petite enfance ludothèque (service 29)	0	1 048,90
Magny (service 15)	17 218,56	5 755,65
Unis-Vers d'Enfants (service 25)	4 133,52	7 292,59
Vallières (service 04)	0	5 981,97
La Vigneraie (service 26)	0	4 926,69
Amphithéâtre (service 32)	0	497,25
total	189 833,95	175 400,47

5.5.3 L'amortissement des équipements

Par délibérations du 5 décembre 1996, du 2 décembre 2004 et du 25 septembre 2006, le conseil d'administration a arrêté la durée d'amortissement des biens.

La méthode utilisée est l'amortissement linéaire.

Or, si un amortissement global est réalisé par le CCAS, aucune ventilation de celui-ci n'est effectuée au niveau de chaque EAJE. Les comptes de résultats afférents ne font donc pas apparaître de dotations aux amortissements minorant *de facto* le montant des charges retenues pour le calcul du coût de l'accueil et de la prestation de service unique.

5.5.4 L'évaluation du coût de l'accueil de la petite enfance

En 2010, la CNAF a estimé le prix moyen horaire en accueil collectif à 8,85 € et à 8,76 € en accueil familial. A cette date et malgré la non prise en compte dans les charges des dotations aux amortissements, 82 % des EAJE du CCAS ont un prix de revient sur heures facturées inférieur au prix moyen horaire en accueil collectif estimé par la CNAF.

Prix de revient horaire par structure en 2010

	nombre de places	total des dépenses en €	coût annuel d'une place en €	part CCAS sans CEJ dans le coût d'une place	heures réalisées	heures facturées	prix de revient en € sur heures réalisées	prix de revient en € sur heures facturées
Au Clair de Lune	10	206 494	20 649	13 659	16 339	20 604	12,64	10,02
Les Buissonnets	80	1 158 936	14 487	5 196	135 719	179 890	8,54	6,44
Le Château	15	64 269	4 285	1 386	11 597	11 597	5,54	5,54
La Grange-aux-Bois	30	488 284	16 276	7 8612	49 908	60 869	9,78	8,02
Les Guérets	80	1 156 038	14 450	5 872	132 863	165 930	8,70	6,97
Les Jardinets	80	1 096 637	13 708	4 537	134 936	180 689	8,13	6,07
La Maison de la petite enfance	80	1 104 434	13 805	4 745	122 984	174 331	8,98	6,34
Magny	20	255 205	12 760	6 034	25 536	33 064	9,99	7,72
Unis-Vers d'Enfants	20	148 250	7 413	4 222	14 125	16 195	10,50	9,15
Vallières	20	187 172	9 359	2 487	26 700	34 322	7,01	5,45
La Vigneraie	60	877 149	14 619	5 832	93 053	124 093	9,43	7,07
Unités familiales	210	1 864 132	8 877	4 158	224 403	275 041	8,31	6,78

Les seuils d'exclusion de la CNAF s'établissaient à 13,28 € en accueil collectif et à 13,15 € en accueil familial.

Si sur cet exercice, le prix de revient sur heures réalisées dans toutes les structures du CCAS est inférieur au seuil précité, ce prix n'est pas complet du fait de la non prise en compte des dotations aux amortissements et du remboursement des emprunts.

5.6 Les métiers de la petite enfance

5.6.1 Les modalités de gestion du personnel

5.6.1.1 Le rôle de la direction des ressources humaines

C'est la direction des ressources humaines (DRH) du CCAS qui assure la gestion administrative du personnel. Un chargé des moyens humains de la DFPE assure l'interface entre la DRH et les directrices des structures petite enfance (congés annuels, suivi des positions statutaires, inscription aux formations). Cet agent gère également le planning du personnel volant, le suivi de la médecine professionnelle et l'accueil administratif des stagiaires.

5.6.1.2 Les orientations

Les orientations générales en matière de politique du personnel s'appuient sur les engagements inscrits dans le rapport au débat d'orientation budgétaire du 5 mars 2009.

Pour le personnel du secteur de la petite enfance, des orientations spécifiques sont définies. Elles se déclinent par l'exigence de diplôme (diplôme d'Etat d'auxiliaire de puériculture, éducateur de jeunes enfants, puéricultrice), le développement de la mobilité interne sur l'ensemble des équipements (avis de vacance interne systématique) et l'optimisation de la formation continue du personnel.

5.6.1.3 La procédure de recrutement

Il n'existe pas de règlement précisant les procédures de sélection et de recrutement des personnels.

Toutefois, la procédure de recrutement est formalisée par un logigramme¹³.

La recherche de candidature se fait soit par voie d'annonce auprès du centre de gestion, soit sur le site Internet du CCAS, soit dans la presse spécialisée. En interne, l'information est diffusée à partir de notes de service ou du bulletin mensuel « Info RH ». Le CCAS conserve aussi les candidatures spontanées qui, en tant que de besoin, peuvent être retenues.

Un premier entretien par un jury composé du directeur des ressources humaines et du directeur de la DFPE est organisé. S'il est positif, il est suivi d'un deuxième entretien avec le directeur de l'EAJE. La proposition de recrutement est alors adressée à la directrice générale et à la vice-présidente du CCAS.

Sur les exercices 2010 et 2011, le CCAS a procédé au recrutement d'agents temporaires pour satisfaire des besoins saisonniers, souvent limités à un mois. Tous ces recrutements ont fait l'objet d'arrêtés signés par la vice-présidente, par délégation du président.

¹³ Pour les assistants maternels, il n'y a pas de création d'emploi ni de déclaration de vacance de poste, l'agrément dépendant du président du conseil général.

En 2010, le CCAS a recruté sur emplois permanents une puéricultrice de classe normale (par voie de mutation), un éducateur de jeunes enfants, un adjoint technique de 2^{ème} classe à temps partiel pour le multi-accueil « La Grange aux Bois ». Sur les 39 recrutements temporaires, 37 concernent les structures « Petite enfance » du CCAS.

En 2011, le CCAS a recruté sur emplois permanents deux puéricultrices (une de classe normale par voie de mutation, une de classe supérieure par détachement du CHR de Metz Thionville), un adjoint technique de 2^{ème} classe à temps partiel pour le multiaccueil « Unis-Vers d'Enfants ». Sur les 44 recrutements temporaires, tous concernent les structures d'accueil « Petite enfance » du CCAS.

Le CCAS ne rencontre pas de réelles difficultés pour procéder au recrutement de certains métiers. Néanmoins, des difficultés apparaissent pour le recrutement des puéricultrices, auxiliaires de puériculture ou médecins. Ces difficultés de recrutement sont fonction des sorties d'école, de la concurrence des autres équipements du jeune enfant qui ouvrent sur la région et des politiques de détachement de la fonction publique hospitalière.

La proximité du Luxembourg crée une concurrence non négligeable compte tenu de la politique de développement de l'offre sur ce territoire associée à des conditions de rémunérations plus favorables.

Au final, le CCAS privilégie l'emploi de titulaires de la fonction publique sur les postes permanents. Les agents non titulaires sont incités à se présenter aux concours de la fonction publique territoriale (formation de préparation aux concours, organisation de jury blanc interne, etc.). Le recours aux vacataires « CAP petite enfance » est limité pour des remplacements ponctuels, sur des postes non permanents.

Au 31 décembre 2011, le CCAS comptait dans ses EAJE, 207 agents dont 177 titulaires et 30 non titulaires.

5.6.1.4 Les outils de pilotage de la gestion des ressources humaines

Le bilan social, établi et présenté chaque année au comité technique paritaire (CTP), comprend des éléments quantitatifs, notamment la structure de l'emploi, la sociologie des agents, la pyramide des âges, le bilan des actions de formation ainsi que les données sur la mobilité et le recrutement.

Le CCAS tient également à jour différents tableaux de bord retraçant les effectifs, les mouvements de personnel, le suivi de la formation, les prévisions de départs à la retraite, les demandes de mobilité et les réussites aux concours ou aux examens.

Le CCAS privilégie le parcours interne. A titre d'illustration, une puéricultrice recrutée en 2003 dans l'équipe volante est devenue directrice adjointe d'un équipement en 2004 puis directrice d'un équipement en 2010.

S'agissant du tableau de bord de suivi du personnel, il présente, par filière (administrative, technique et médico-sociale), la situation des agents au regard de leur cadre d'emploi (attaché, rédacteur, adjoint administratif, ingénieur, agent de maîtrise, adjoint technique, sage-femme, puéricultrice, éducateur de jeunes enfants, assistant socio-éducatif, auxiliaire de puériculture, agent social) et des conditions à remplir pour bénéficier d'un avancement de grade. Au titre des observations est indiquée la date de promouvabilité.

Par délibération du 13 septembre 2007, le CCAS a fixé les modalités de mise en place de taux de promotion dans le cadre des avancements de grade.

Le ratio « promus/promouvables » est fixé à 30 % lorsque les effectifs de promouvables sont inférieurs ou égaux à 6 agents, de 15 % au-delà. Ce taux est porté à 100 % pour les lauréats aux examens professionnels ou pour l'avancement au grade terminal des cadres d'emplois relevant du groupe hiérarchique supérieur de la catégorie A et qui est subordonné à l'occupation d'un poste de direction ou hautement spécifique.

5.6.1.5 Les plannings de travail

Les plannings de travail sont établis par les directrices de structure, à l'exception de l'équipe volante dont le planning fait l'objet d'une gestion centralisée. Les plannings sont établis mensuellement et mis à jour en fonction des absences.

5.6.1.6 La situation de l'absentéisme

Chaque année, un bilan concernant l'absentéisme du personnel du CCAS est présenté au comité technique paritaire (CTP). Ces bilans ont fait apparaître une fluctuation importante de l'absentéisme dans le secteur de la petite enfance où les femmes exerçant ces métiers avec des sujétions physiques spécifiques (port de charges, postures, etc.) sont très représentées.

Etat de l'absentéisme dans les EAJE (y compris accueil familial)

EAJE	CMO	CLM	CLD	maternité	hospitalisation convalescence	accident du travail	total
Au clair de lune	26	-	-	-	1	-	27
Les Buissonets	213	-	-	-	7,5	7	227,5
Le Château	113	-	-	-	-	-	113
Les Jardinets	637	-	-	250	9	1	897
La Grange aux bois	112	184	-	-	181,5	-	477,5
Les Guérets	252,5	-	151	192	52	26	673,5
La maison de la petite enfance	354	365	-	670	445	5	1 839
Magny	96	-	-	-	-	-	96
Unis-Vers d'Enfants	14,5	-	-	-	-	-	14,5
Vallières	100,5	-	-	-	7	-	107,5
La Vigneraie	976	365	365	513	25	3	2 247
Assistants maternels	623	-	-	346	838	261	2 068
total	3 517,5	914	516	1 971	1 566	303	8 787,5

Légende :

CMO = congés de maladie ordinaire,

CLM = congés de longue maladie,

CLD = congés de longue durée.

Depuis 2010, le CCAS a mis en place des tableaux de bord, équipement par équipement, afin d'affiner son analyse.

Néanmoins, depuis plusieurs années, des actions ont été entreprises afin d'améliorer les conditions de travail des agents.

L'achat de mobilier ergonomique a été favorisé dans les équipements pour la petite enfance et des formations spécifiques ont été inscrites au plan de formation : gestes et postures à destination du personnel d'entretien et du personnel de la petite enfance, gestes et postures pour la manutention manuelle des charges, le stress : l'identifier, le prendre en considération, le prévenir, ergonomie et relaxation dans les crèches, etc.

5.6.1.7 Les conséquences de l'absentéisme

Selon la durée de l'absence, le gestionnaire rencontre des difficultés d'organisation plus ou moins importantes.

S'il est avéré que l'absence de courte durée a un effet immédiat sur le taux d'encadrement, c'est surtout l'absence de longue durée qui déstabilise durablement le fonctionnement des structures. En effet, le CCAS connaît de réelles difficultés de remplacement, surtout lorsque plusieurs arrêts de longue durée se cumulent au sein d'un même équipement. Ce fut notamment le cas, en 2011, avec le multiaccueil « La Vigneraie ».

Cependant, l'existence d'une équipe volante permet une certaine souplesse dans la gestion des équipes. Enfin, une mutualisation des moyens peut, en tant que de besoin, être ponctuellement mise en place avec les encadrants de l'accueil familial.

5.6.2 La direction des établissements

La majorité des équipements de plus de 60 places est dirigée par des puéricultrices : « la Maison de la petite enfance » (80 places), « Les Buissonnets » (80 places), « Les Jardinets » (80 places), « les Guérêts » (80 places), « La Vigneraie » (60 places) et l'un d'entre eux par une éducatrice de jeunes enfants (EJE), titulaire du certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsables d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS) tel que précisé à l'article R. 2324-34 du code de la santé publique.

Ces directeurs d'établissements sont tous assistés par un adjoint ayant le diplôme d'Etat de puéricultrice et justifiant de trois ans d'expérience professionnelle. Ces adjoints répondent aux conditions de qualification et d'expérience prévues aux articles R. 2324-34, R. 2324-35 et R. 2324-46 du code de la santé publique.

La majorité des équipements de moins de 40 places est dirigée par des éducateurs de jeunes enfants : « La Grange aux Bois » (30 places), « Vallières » (20 places), « Magny » (20 places), « Le Château » (15 places). Le multiaccueil « Au Clair de Lune » (10 places) et le multi-accueil « Unis-Vers d'Enfants » (20 places) sont dirigés par une infirmière puéricultrice.

La directrice du multiaccueil « La Grange aux Bois » s'adjoint le concours d'une puéricultrice, ce qui est conforme à l'article R.2324-35 du code de la santé publique.

Selon l'ordonnateur, les directeurs d'établissement sont choisis en raison des diplômes, mais aussi des compétences et de l'expérience reconnus aux candidats souvent recrutés en interne, le CCAS souhaitant offrir des possibilités d'évolution de carrière et fidéliser ses meilleurs agents.

La forte présence des puéricultrices comme directrices ou adjointes d'EAJE, est, selon l'ordonnateur, doublement justifiée. La puéricultrice est non seulement compétente pour l'administration des médicaments et la gestion des petites urgences (plaies et bosses sont des évènements quotidiens dans les EAJE), mais elle est également responsable de l'éducation sanitaire du personnel, du respect des règles d'hygiène et de l'équilibre alimentaire des enfants.

5.6.3 La formation du personnel

Le CCAS dispose d'un plan pluriannuel de formation présenté au CTP pour validation. Le dernier plan de formation couvrant la période 2012-2014 a été présenté au CTP du 2 juillet 2012. Selon l'ordonnateur : « *le plan de formation est l'expression concrète de la politique de formation de la collectivité. Le plan de formation doit répondre simultanément au développement des agents et de la collectivité* ». Ce plan se construit autour d'une double démarche.

Dans le cadre de la démarche descendante, le plan décline les besoins de l'établissement. Celui-ci doit disposer d'agents compétents pour développer ses projets et répondre aux exigences du service public.

La démarche ascendante se caractérise par le recensement des besoins et des demandes de formation de tous les agents. Les besoins de formation individuels sont évalués lors de l'entretien annuel d'évaluation. Ils sont définis par rapport aux éventuelles difficultés de l'agent sur son poste de travail, les nouvelles missions qui pourraient lui être confiées et ses aspirations personnelles, dans le cadre de son projet de carrière.

Le plan de formation s'inscrit dans les orientations du projet d'établissement. Il est construit autour de deux principaux axes stratégiques.

Le premier privilégie l'accompagnement des agents dans leur pratique professionnelle avec la mise en place d'une formation continue renforcée et par un accompagnement des agents dans leurs pratiques professionnelles (hygiène, sécurité, conditions de travail).

Le deuxième cherche à promouvoir le développement d'une culture managériale partagée, en favorisant la formation des cadres, à leurs fonctions de management. Par ce levier, il s'agit, selon l'ordonnateur : « *de permettre aux cadres de s'approprier les stratégies, méthodes, outils et comportements pour créer une culture et construire une organisation efficace* ».

Toutes les catégories de personnel bénéficient d'actions de formation.

En 2011, 216 agents (cf. annexe n°3) ont été concernés par une action de formation, selon la répartition suivante :

- catégorie A : 13 %,
- catégorie B : 24 %,
- catégorie C : 52 %,
- assistants maternels : 11 %.

Le coût des formations dispensées s'établit comme suit :

Coût des formations

en €

	2008	2009	2010	2011
convention annuelle CNFPT (formation interne)	8 854	10 778*	8 674*	15 161*
formations externes (hors CNFPT)	4 193	2 495	4 513	4 584
journée d'études assistants maternels	2 473	-	3 349	-
cotisation CNFPT	39 596	48 655	49 433	48 694
total	55 116	61 928	65 969	68 439
masse salariale	7 821 095	8 213 569	8 313 948	8 015 917
% masse salariale	0,70%	0,75%	0,79%	0,85%
% masse salariale (hors convention CNFPT)	0,70 %	0,62 %	0,69 %	0,66 %

(*) pris en charge par le CNFPT

Sur l'ensemble de la période, il a oscillé entre 0,62 % et 0,70 % de la masse salariale.

* * *

Telles sont les observations que la Chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine a souhaité formuler sur la gestion de Centre communal d'action sociale de Metz.

Secteur public : multi accueils collectifs et familiaux

Nombre d'actes réalisés	Nombre d'actes payés	Nombre de places	Amplitude horaire du lundi au vendredi	Nombre annuel de jour d'ouverture	Date de création	Nom et adresse
27 128	27 128	23 219	10 collectif	30	24 h/24 h	Au clair de lune 12 rue de Stoxey
32 571	32 571	28 606	20 familial	90	7 h 15 à 18 h 45	Les Buissonnets 31 ter rue de Verdun
185 758	185 758	142 877	80 collectif	10	(2)	Le Château 74 route de Thionville
17 430	17 430	14 435	10 familial	30	6 h 00 à 22 h 00	La Grange aux bois 1 bis rue du bois de la dame
(3)		13 395	15 collectif	15	7 h 15 à 18 h 45	Les Guêrets 10 rue du Comte Emmeray
(3)		12 083	15 familial	65	100	Les Jardinets 01/04/1999
(3)		16 399	30 collectif	35 familial	200	7 h 15 à 18 h 45
(3)		53 872	80 collectif	20 familial	100	7 h 30 à 18 h 30
(3)		36 296	80 collectif	10 familial	30	7 h 15 à 18 h 45
(3)		44 689	80 collectif	20 familial	100	7 h 15 à 18 h 45
(3)		66 463	80 collectif	10 familial	30	7 h 15 à 18 h 45
(3)		179 187	143 030	35 familial	65	7 h 15 à 18 h 45
(3)		28 277	143 030	20 familial	100	7 h 15 à 18 h 45
(3)		183 653	145 295	20 familial	65	7 h 15 à 18 h 45
(3)		38 364	145 295	10 familial	30	7 h 15 à 18 h 45
(3)		31 761	145 295	20 familial	100	7 h 15 à 18 h 45
(3)		36 774	145 295	10 familial	30	7 h 15 à 18 h 45
(3)		9 156	145 295	20 familial	65	7 h 15 à 18 h 45
(3)		180 208	133 926	20 familial	100	Maison de la petite enfance 22A, rue du Wad Billy
(3)		26 123	133 926	0 familial	100	Unis-Vers d'Enfants 175-177 av André Malraux
(3)		0	13 266	0 familial	20	Vallières 36 rue des maronniers
(3)		39 909	31 601	20 collectif	30	La Vignerai 15 chemin sous les vignes
(3)		12 250	11 156	10 familial	80	60 collectif
(3)		134 654	101 401	20 familial	80	14 739
(3)		20 976	14 739			

Secteur privé non marchand : multi accueils

Nombre d'actes payés	Nombre d'actes réalisés	Amplitude horaire du lundi au vendredi	Nombre annuel de jour d'ouverture	Nombre de places	Gestion	Date de création	Nom et adresse
130 313	103 206	7 h 30 à 18 h 30	227 (1)	60	Association Les Récollets	24/05/1913	Les Récollets
178 090	148 090	7 h 15 à 18 h 45	226 (1)	80	Association Enfance et famille	04/08/1972	Enfance et famille
166 622	143 824	6 h 30 à 19 h 30	230 (1)	85	Centre Bernard Chabot	1982	Centre Bernard Chabot
					Bernard Chabot		87 route de Woippy

Secteur privé non marchand : haltes-garderies

33 907	29 103	7 h 45 à 17 h 15	241 (1)	18	CAF	Date de création	Nom et adresse
36 761	27 247	7 h 30 à 18 h 30	231 (1)	20	Comité des usagers de la halte-garderie de Metz-Queueu-Tivoli	13/02/1986	Queueu
12 250	31 601	7 h 30 à 18 h 15	219,5 (1)	20	COGEHAM	18/01/2001	La maison des lutins
12 250	11 156	7 h 30 à 18 h 15	220,5 (1)	20	COGEHAM	01/10/2002	Pomme d'api
39 421	36 288	7 h 30 à 18 h 15	218,5 (1)	25	COGEHAM	02/12/1997	25 du Pont des Loges
42 172	39 746	7 h 30 à 18 h 15	220,5 (1)	25	COGEHAM	28/11/2000	Le Chât Botté
43 357	40 289	7 h 30 à 18 h 15	218,5 (1)	25	COGEHAM	19/11/1997	Le Petit Poucet
47 815	44 745	7 h 30 à 18 h 15	173,5 (1)	15	COGEHAM	02/12/1997	95 rue Pierre et Marie Curie
23 963	21 058	7 h 30 à 18 h 15					Les Rases Mottes
							1 allée Saint Médard
							La maison de Tom Pouce
							13 rue de Toulouse

(1) fermeture 4 semaines en été

COGEHAM = comité de gestion des haltes d'enfants de l'agglomération Messine.

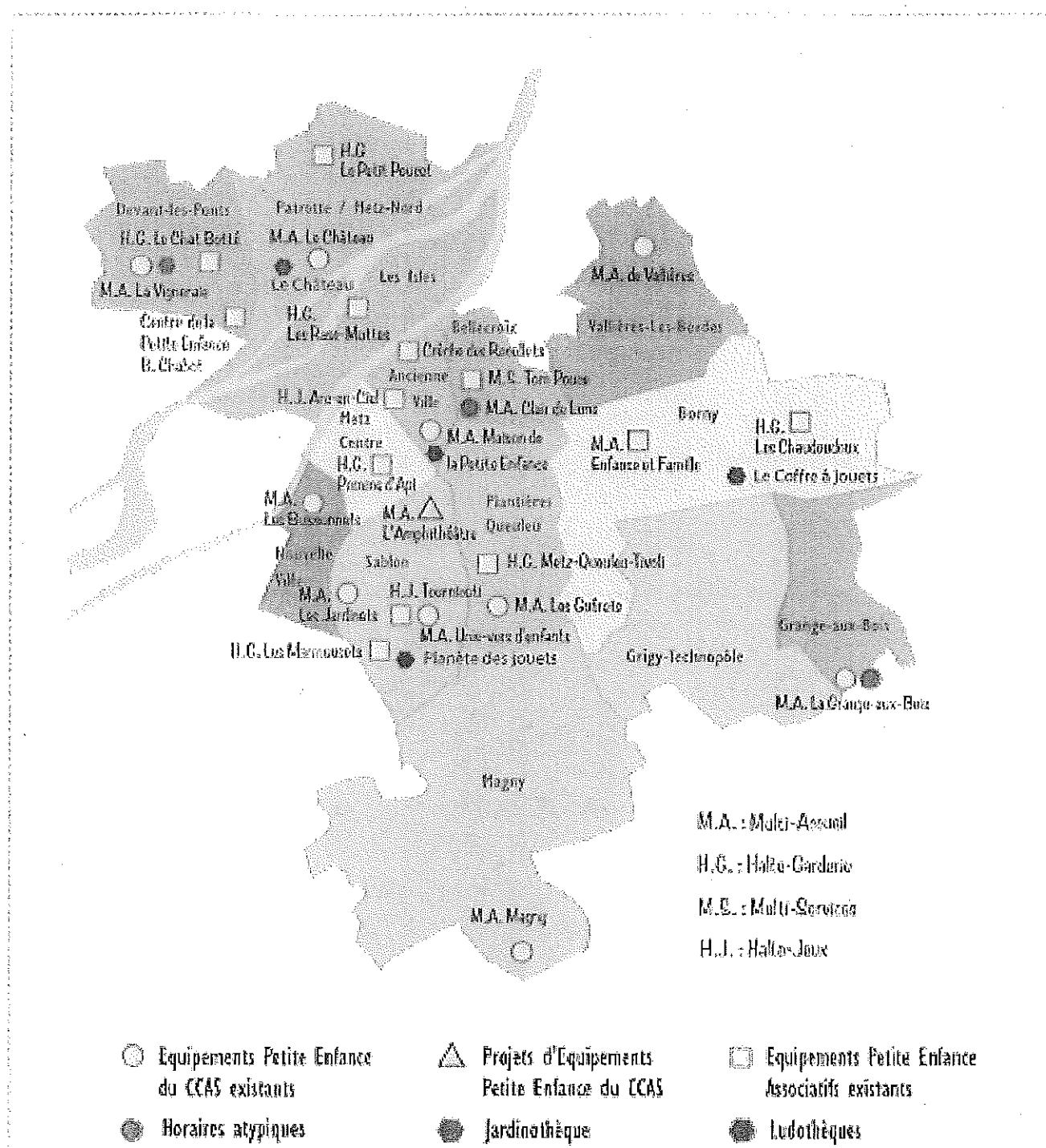
Secteur privé non marchand : halte-jeux

Tournicoti 175-177 av André Malraux Arc en Ciel 71 rue Mazelle	01/07/1994	Association Tournicoti Association Arc en Ciel	15 16	188 232	8 h à 12 h 15 7 h 30 à 12 h 15	11 250 88 049	11 308 88 049
---	------------	---	----------	------------	-----------------------------------	------------------	------------------

Secteur privé marchand :

Crèche gestion privée	01/01/2010	Pistache	10	Nd	8 h à 19 h	Nd	Nd
-----------------------	------------	----------	----	----	------------	----	----

Les structures d'accueil à Metz



Annexe n°3

Nature et volume des formations

formations	nombre d'agents concernés			
	2008	2009	2010	2011
<u>Hygiène et sécurité</u> - Gestes de premier secours, méthode HACCP (hygiène et sécurité des aliments), utiliser le matériel de réanimation, - Gestes et postures, - Gestes qui sauvent.	42	41	35	32
<u>Accueil d'un enfant en situation de handicap</u> - Analyse de pratique, supervision, accueillir un enfant porteur de handicap	22	13	8	10
<u>Accueil des familles</u> - La communication avec les parents, l'enfant et la famille aujourd'hui	36	6	30	12
<u>Pratique professionnelle</u> - La question de l'autorité dans la relation à l'enfant (0-3 ans), signes de mal-être chez l'enfant (0-3 ans), - Comportements problématiques de l'enfant de 0 à 3 ans, décoder et travailler avec les émotions de l'enfant, - Fabriquer des marionnettes et raconter une histoire, - Initiation à l'expression sonore et musicale du tout petit, communication et relations professionnelles, - Dynamiser et motiver une équipe, - Conduite de réunion, - Formation bureautique	234	183	131	162
<u>Formation à visée diplômante</u> - VAE CAFERIUS,- Congé formation	-	1	1	3
total des agents concernés	334	244	205	219

Liste des sigles et acronymes employés

CAFERUIS : certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale

CASF : code de l'action sociale et des familles

CCAS : centre communal d'action sociale

CDAJ : commission départementale de l'accueil des jeunes enfants

CEJ : contrat enfance jeunesse

CHR : centre hospitalier régional

CNAF : caisse nationale d'allocations familiales

CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale

CTP : comité technique paritaire

DFPE : direction de la famille et de la petite enfance

DRH : direction des ressources humaines

EAJE : établissement d'accueil du jeune enfant

FAPAIPPE : fonds d'abondement du plan d'aide à l'investissement pour la petite enfance

FCTVA : fonds de compensation de la taxe à la valeur ajoutée

GEPETTO : garde d'enfants pour l'équilibre du temps professionnel, du temps familial et son organisation.

GRAM : gestion des relais d'assistants maternels

MAM : maison d'assistants maternels

PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale

PSEJ : prestation de service enfance jeunesse

PSU : prestation de service unique

RAM : relais d'assistants maternels

SAF : service d'accueil familial

TLE : taxe locale d'équipement.



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

Réponse de Monsieur Dominique GROS, président du conseil d'administration du Centre communal d'action sociale de Metz

Par lettre enregistré au greffe le 18 novembre 2013

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE CHAMPAGNE-ARDENNE, LORRAINE
ENREGISTRE LE

18 NOV. 2013

1922
COURRIER ARRIVE

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE CHAMPAGNE-ARDENNE, LORRAINE
ENREGISTRE LE

18 NOV. 2013

Metz, le

5 NOV. 2013 GREFFE

Monsieur Dominique ROGUEZ
Président de la Chambre Régionale des Comptes
de Champagne- Ardenne, Lorraine
Place Jeanne d'Arc
B.P. 599
88021 EPINAL CEDEX

V/Réf. : GR 13 / 02313 du 14 octobre 2013

Objet : Rapport d'observations définitives concernant le Centre Communal d'Action Sociale de Metz

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport d'observations définitives, arrêté par la Chambre Régionale des Comptes de Champagne Ardenne Lorraine lors de sa séance du 12 septembre 2013, et relatif à la gestion du Centre Communal d'Action Sociale de Metz de l'exercice 2006 à la période la plus récente.

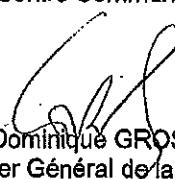
Globalement, je relève avec satisfaction que l'organisation, le fonctionnement et la comptabilité du dispositif d'accueil de la petite enfance qui ont fait l'objet d'une étude approfondie, apparaissent tout à fait satisfaisants, dans la mesure où le rapport d'observations ne souligne aucun dysfonctionnement de nature à remettre en cause sa conduite, tout en proposant dans le même temps des pistes d'amélioration, et précise par ailleurs que « *l'examen des comptes n'a pas mis en évidence l'existence d'anomalies susceptibles d'entacher leur fiabilité* ».

Je prends également acte des modifications que la Chambre a bien voulu apporter suite au courrier que je vous avais adressé le 20 juin dernier, dans lequel j'avais souhaité souligner la qualité des travaux ménés depuis plusieurs années par le CCAS dans le domaine de l'analyse des besoins sociaux, ainsi que la conformité des pratiques comptables mises en œuvre s'agissant des opérations relatives aux amortissements et provisions.

Aussi, compte tenu de ce qui précède, j'ai l'honneur de vous informer que la lecture du rapport d'observations définitives n'appelle aucune remarque complémentaire de ma part.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Maire de Metz,
Président du Centre Communal d'Action Sociale


Dominique GROS
Conseiller Général de la Moselle

Mail de Metz
B.P. 599
57036 Metz Cedex 01
Téléphone : 03 87 55 50 00
Télécopieur : 03 87 55 62 77
WWW.metz.fr

Tout courrier traité par les services municipaux est enregistré sur support informatique à l'usage de l'Administration. Un droit d'accès et de rectification des données qui vous concernent peut s'exercer au sens de la Loi N°78-17 du 6 janvier 1978 auprès de l'Administration Générale à l'Hôtel de Ville de Metz - 1, place d'Armes - 57036 Metz Cedex 01 - Tél : 03 87 55 50 00

Centre communal d'action sociale de Metz (Moselle)



Chambre régionale des comptes
de Champagne-Ardenne, Lorraine

PROCES VERBAL

LA GREFFIERE DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE
CHAMPAGNE-ARDENNE, LORRAINE CERTIFIE

- QUE MONSIEUR JEAN-MARIE RAUSCH, ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE METZ N'A PAS ADRESSÉ DE RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES QUI LUI A ÉTÉ TRANSMIS LE 14 OCTOBRE 2013, AU TITRE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE L. 243-5 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES DANS LE DÉLAI DE RIGUEUR D'UN MOIS FIXÉ AU 15 NOVEMBRE 2013.

La Greffière,

P.DENOUILLE