

Contrat Enfance - Nouveau contrat expérimental avec la Caisse d'Allocations Familiales

M. LE MAIRE, Rapporteur :

I - Le contexte

L'accueil du jeune enfant a toujours été, à Besançon, un domaine privilégié, prioritaire et innovant.

Depuis de nombreuses années, la richesse du partenariat développé entre la Ville et la Caisse d'Allocations Familiales a permis à Besançon de figurer en tête des villes de plus de 100 000 habitants quant à la densité du parc d'accueil, avec plus de 90 places pour 10 000 habitants.

Tout d'abord le contrat crèche signé en 1984 a permis en 5 ans de porter la capacité d'accueil de 680 à 960 places pour les enfants jusqu'à l'âge de 3 ans. Puis le contrat enfance signé en 1990 et prorogé jusqu'au 31 décembre 1996 a considérablement développé la qualité de l'accueil.

Le Centre Communal d'Action Sociale de la Ville de Besançon gère actuellement 23 structures «Petite Enfance» représentant 1 030 places de crèche et 82 places de halte. Avec les crèches du Centre Hospitalier Universitaire et de l'Association «Antenne Petite Enfance», les Bisontins disposent de 1 105 places de crèche et 92 places de halte.

Cependant, dès le début de la décennie 1990, de nouvelles données économiques, sociales et fiscales ont profondément modifié la demande de garde et une concurrence très vive est ressentie, entre les divers modes d'accueil. La fréquentation des crèches municipales n'a cessé de baisser depuis 1992 (- 13,41 % en crèches collectives, - 25,69 % en crèches familiales, - 4,25 % en micro-crèches/ haltes-garderies). Parallèlement à cette baisse, les effectifs du secteur enseignement ont également diminué (- 11,47 % en maternelle, - 4,30 % en primaire, - 16,66 % des rationnaires en maternelle, - 10,69 % des rationnaires en primaire).

II - Les objectifs

La Ville et la Caisse d'Allocations Familiales ont donc décidé de réagir rapidement afin de ne pas subir les effets de ces évolutions en adaptant les réponses existantes aux besoins des familles.

Une enquête, confiée à un cabinet spécialisé, a permis d'élargir la réflexion et aux partenaires de définir les grands axes du schéma de réorganisation du parc d'accueil à Besançon. Ce schéma repose sur un concept général d'optimisation et intègre des notions plus larges :

- le parcours éducatif de l'enfant, point de départ du parcours de la personne, défini par les pratiques des parents,

- la prise en compte des besoins des familles, idée reposant sur les valeurs Egalité, quant à l'accès aux structures, et Liberté, quant aux choix, afin de favoriser pour chaque personne, la conciliation vie familiale, vie sociale, vie professionnelle.

En effet, à travers le réexamen des conditions d'accueil, la Ville a souhaité affirmer certaines valeurs et poursuivre les objectifs généraux qui fondent sa politique :

* **valeur de service public** : lutter contre les phénomènes ségrégatifs en accueillant tous les enfants quels que soient leur origine et leur milieu

* **valeur éducative** : les actions proposées en matière d'évolution des modes de garde et d'accueil pour les 0-3 ans, s'inscrivent dans une logique éducative au sens large où est incluse la notion de socialisation précoce de l'enfant. Cette conception est renforcée par l'étude qui met en évidence le concept de «parcours éducatif» très présent dans l'esprit des familles.

* **stratégie d'adaptation** : la Ville souhaite mieux s'adapter aux conceptions éducatives des parents présentées dans l'étude selon deux dominantes : la dominante familiale (accueil chez une assistante maternelle) et la dominante sociale (accueil en crèche collective).

* **positionnement de la Ville notamment sur les créneaux concurrentiels** : la Ville n'a pas vocation à tout faire et l'offre doit être pluraliste. Toutefois, il convient d'éviter les phénomènes ségrégatifs et d'être cohérent dans le financement d'activités extérieures.

- l'aide de la Ville est limitée aux coûts de fonctionnement des structures municipales rendant le même service.

- l'aide de la Ville s'apprécie globalement et non strictement sur l'activité Petite Enfance proposée par le partenaire. Les subventions et prestations en nature versées par ailleurs sont également prises en considération.

Le schéma de réorganisation qui repose sur les logiques sus-exposées se compose de 8 grandes catégories de propositions :

1) propositions d'ordre structurel :

* création de structures multi-agréments

* regroupement de structures

2) propositions permettant une offre souple et homogène sur l'ensemble des quartiers de la Ville :

* gestion commune des crèches et des haltes par quartier

* forfaits (accueil à temps complet et à temps partiel)

3) propositions visant à un assouplissement du fonctionnement des crèches et des haltes (protocole médical, amplitudes horaires, conditions d'accueil, dépannages d'urgence, garde périscolaire, etc.)

4) propositions de centraliser les inscriptions afin de mieux répondre à la demande et adapter plus rapidement les structures :

* mise en place de tableaux de bord

5) propositions concernant l'amélioration de la gestion des crèches :

- * mobilité du personnel
- * formation du personnel

6) propositions relatives à la communication et à l'information permanente du public :

- * dépliant, plaquette, publicité, information des places vacantes, etc.
- * lieux «ressources» Mairie, CCAS, crèches, centres sociaux, etc.

7) propositions relatives à une harmonisation de la transition «crèche - école maternelle» :

- * groupe de travail Education Nationale Ville
- * scolarisation à mi-temps pour les 2-3 ans

8) proposition d'ouverture plus large du contrat enfance vers les prestations à caractère périscolaire offertes par la Ville (MPT, sports, etc.)

Ces deux dernières propositions s'appuient sur la notion de parcours éducatif dégagée par l'étude ARGOS.

III - Le contrat

Un contrat expérimental de cofinancement des modes d'accueil de la Petite Enfance à Besançon, se substituant au contrat crèche de 1984 et au contrat enfance de 1990, pourrait être établi entre la Caisse d'Allocations Familiales et la Ville aux conditions essentielles suivantes :

Objet : mise en oeuvre, par la Ville et la Caisse d'Allocations Familiales, sur le territoire de la commune, d'un dispositif de cofinancement des modes d'accueil de la petite enfance

Durée : contrat conclu à titre expérimental pour une durée d'un an, à compter du 1^{er} janvier 1997, renouvelable deux fois, par avenant.

Engagement de la Ville : mise en oeuvre en collaboration avec l'ensemble des partenaires institutionnels et le milieu associatif du programme de réorganisation de l'ensemble du parc d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

L'objectif du programme vise à optimiser le fonctionnement des équipements d'accueil afin de favoriser une meilleure adaptation de l'offre globale de services aux besoins évolutifs des familles.

Engagement de la Caisse d'Allocations Familiales : en contrepartie de l'engagement de la Ville, la Caisse d'Allocations Familiales s'engage à maintenir le niveau global de ses financements dans les proportions atteintes par les dispositifs antérieurs, l'année de référence étant l'année 1995.

Les dépenses annuelles brutes, relatives à l'accueil de la petite enfance à Besançon, s'élèvent pour 1995 à la somme de 61 791 369 F, soit 6 504 F par enfant de moins de 6 ans résidant sur le territoire de la Ville de Besançon.

Elles représentent l'ensemble des charges de fonctionnement des structures d'accueil de la Ville de Besançon et du Centre Communal d'Action Sociale, et des services de diverses natures gérés par des structures associatives.

Ces dépenses sont prises en charge (déduction faite de la participation des familles et de recettes diverses) par la Caisse d'Allocations Familiales à raison de 40 % et par la Ville de Besançon à raison de 60 %.

Cet engagement financier est de deux ordres :

1) la prestation de service ordinaire liée à l'activité des établissements d'accueil :

Elle est fixée à 30 % du prix de revient journalier des établissements, dans la limite d'un plafond défini chaque année par la Caisse Nationale des Allocations Familiales pour chaque type d'accueil.

Elle est versée pour chaque journée ou heure d'accueil réalisée au bénéfice des enfants de familles ressortissant du régime général de Sécurité Sociale.

2) la prestation de service enfance basée sur l'effort financier de la Ville de Besançon :

Elle est calculée de telle sorte que l'engagement financier global initial de la Caisse d'Allocations Familiales de l'année de référence soit maintenu, compte tenu des participations sous forme de prestation de service ordinaire d'une part, et du taux des familles ressortissant du régime général de Sécurité Sociale d'autre part.

La formule indiquée à l'alinéa précédent s'applique sur les dépenses de fonctionnement à charge de la Ville, déduction faite des recettes provenant des participations des familles et de subventions diverses.

La prestation de service enfance est calculée, dans les conditions précitées, à partir des dépenses supportées par la Ville pour tous les établissements qu'elle gère ainsi que pour les établissements associatifs intégrés au contrat enfance échu au 31 décembre 1996.

Suivi du contrat : un comité de pilotage est chargé d'assurer le suivi du contrat pendant la période contractuelle ; il se réunit une fois par an au moins, afin d'examiner le niveau de réalisation des objectifs.

Il peut proposer toutes mesures de nature à améliorer le fonctionnement des modes d'accueil à Besançon.

Il veille au bon déroulement du schéma d'optimisation.

Il examine toute demande d'intégration au Contrat Enfance, d'opération nouvelle quel qu'en soit le gestionnaire.

Il veille au maintien d'une gestion rigoureuse des établissements, notamment par l'élaboration d'un tableau de bord exhaustif.

Le Conseil Municipal est appelé à statuer sur ce nouveau contrat enfance et en cas d'accord :

- à autoriser M. le Maire à signer le contrat à intervenir,
- à désigner comme suit les représentants de la Ville et du CCAS au Comité de Pilotage chargé du suivi du contrat :
 - . le Premier Adjoint au Maire
 - . l'Adjoint Délégué à l'Action Sociale, Vice-Président du CCAS
 - . l'Adjoint Délégué à l'Enseignement et aux Oeuvres Scolaires
 - . l'Administrateur Territorial chargé de la mission de coordination de la Petite Enfance et de l'Enfance
 - . le Directeur Général du CCAS
 - . le Directeur du Service Famille/ Enfance.

M. SALOMON : Je pense que tout le monde se félicite de la qualité des crèches à Besançon. Depuis très longtemps et malgré les difficultés rencontrées pour leur fonctionnement, je crois qu'on peut se féliciter aujourd'hui du travail qui a été fait par l'Adjoint et par les services du Centre Communal d'Action Sociale pour trouver une solution et établir un contrat avec la Caisse d'Allocations Familiales. Je crois qu'on peut tous s'en féliciter, mais il faudra rester vigilant parce qu'on n'a pas encore toutes les solutions même si on va dans le bon sens dans cette politique.

M. LE MAIRE : Merci, je suis sûr que l'Adjoint est très sensible à cette marque de sympathie et d'encouragement dans le travail qu'il effectue.

M. FOUSSERET : Je suis tout à fait satisfait, touché même, et je remarque d'ailleurs que Claude SALOMON participe toujours activement à nos réunions et a toujours une vision très constructive des choses.

Peut-être très rapidement, je voudrais simplement rappeler le caractère volontariste de la politique de la ville et ce depuis très longtemps dans le domaine de la petite enfance mise en place par mes prédécesseurs. Vous savez que l'accueil du jeune enfant a toujours été à Besançon un domaine tout à fait privilégié et nous avons été souvent en tête, ne serait-ce que par le nombre de places puisqu'il y a plus de 90 places pour 10 000 habitants. Claude l'a souligné aussi, il y a un partenariat tout à fait exceptionnel et efficace avec la Caisse d'Allocations Familiales sans qui nous ne pourrions pas effectivement aller aussi loin dans les propositions que nous faisons ce soir. Il y a donc deux contrats, le contrat crèche qui avait été signé en 1984 et dont l'objectif globalement était de donner plus de places à la ville puisque nous étions passés à l'époque de 680 à 960 places, et un contrat enfance qui lui, tendait vers plus de qualité. Juste quelques chiffres pour ne pas vous endormir avec une multitude de données chiffrées, sachez seulement qu'il y a plus de 23 structures qui sont gérées par le CCAS et que nous avons actuellement 1 030 places de crèche, 82 places en halte-garderie, ce qui fait que nous avons un taux de couverture global sur la Ville de Besançon en matière de besoins de 70 % alors que la moyenne nationale est de l'ordre de 40 %.

Depuis les années 1990, il y a une baisse de la fréquentation dans les crèches, c'est un constat national, ce n'est pas uniquement à Besançon. Depuis 1992, il faut que notre Conseil connaisse ces chiffres, 13,41 % de bébés en moins dans les crèches collectives et 25,69 % dans les crèches familiales. Les naissances ont baissé entre 1988 et 1995, il y a 200 bébés en moins chaque année à Besançon. Les raisons sont multiples : la baisse de la démographie, la situation économique de l'emploi, les mesures prises par les différents Gouvernements qui se sont succédé pour créer entre autres des emplois familiaux et c'est certainement une bonne chose et aussi la scolarisation des enfants à deux ans. En fait, il y a un ensemble de causes qui nous ont incité à réagir et à adapter notre offre de service public en matière de crèche. Toute l'économie de ce projet est effectivement de voir comment on peut en gardant cette qualité, en allant même vers plus de qualité, faire que nous ayons une gestion peut-être un peu plus resserrée. Le Premier Adjoint dit souvent «ce n'est plus toujours plus, c'est toujours mieux» et je crois que là effectivement nous allons dans ce sens. Il y a un certain nombre de propositions qui seront déclinées dans ce projet ; globalement cela tourne vers plus de souplesse, plus d'adaptation à la demande des Bisontines et des Bisontins, donc cela répond mieux à ce que l'on souhaite pour ces enfants. Voilà très rapidement ce que je voulais dire.

Un contrat expérimental, pourquoi ? Parce que vous le savez cette étude a été menée avec un Cabinet national : ARGOS et la Caisse Nationale d'Allocations Familiales -nous sommes donc là encore une ville pilote- et la finalité du contrat c'est en fait que nous puissions à titre expérimental sur une année, reconductible deux ans, conserver les financements importants que nous accorde la Caisse d'Allocations Familiales sans pour autant garder ce niveau élevé de places de crèche. Il y a aujourd'hui 738 enfants inscrits dans les crèches bisontines, nous n'avons donc plus besoin des 1 080 places. Il faut donc que nous gardions ces financements en nous adaptant alors que précédemment dans le contrat qui était signé pour une durée de 6 années, nous devions contractuellement aboutir à ce niveau-là de places de crèche. Voilà globalement ce qu'il en est, je peux répondre à vos questions si vous le souhaitez.

Sachez seulement que les dépenses annuelles brutes relatives à l'accueil de la petite enfance à Besançon, c'est 61 MF ce n'est pas rien, 61 791 000 F, soit 6 504 F par enfant de moins de 6 ans qui réside à Besançon. Il faut que les parents, que les Bisontins sachent que lorsqu'on a un enfant de moins de 6 ans à Besançon, la collectivité, la Ville de Besançon paie 6 500 F par enfant, ce qui est normal. Ces dépenses sont prises en charge bien sûr par la CAF à raison de 40 % et je crois qu'on peut souligner à nouveau l'effort très important que fait cet organisme, la qualité du travail que nous avons mené avec son directeur et son président. Les 60 % restants sont bien entendu financés par la Ville. Je rappellerai seulement que la part de la petite enfance dans le budget de la Ville, quand on a déduit les recettes diverses de la CAF et la participation des habitants, c'est quand même presque 27 MF. Voilà ce que coûte la petite enfance à Besançon. J'ai fait très vite sur un rapport important qui a mobilisé les services de la Ville et du CCAS puisque nous travaillons là aussi bien entendu la main dans la main.

La discussion est close.

Après en avoir délibéré et sur avis favorable de la Commission du Budget, le Conseil Municipal adopte ces propositions à l'unanimité, M. le Maire et M. FOUSSERET ne prenant pas part au vote.

Récépissé préfectoral du 29 janvier 1997.