



« TERRITOIRES CONSEILS

COLLECTION VIE ASSOCIATIVE ET COLLECTIVITÉS LOCALES

FUSION DES EPCI
**LE DEVENIR DES
ÉTABLISSEMENTS
D'ACCUEIL POUR
JEUNES ENFANTS
(EAJE) ASSOCIATIFS**

GROUPE



Territoires Conseils Caisse des Dépôts
et
L'ACEPP

FUSION DES EPCI

LE DEVENIR DES EAJE ASSOCIATIFS

Décembre 2017

Sommaire

Introduction : La démarche territoires initiée par l’Acepp	
Delphine Boudet, Acepp nationale	3
Accueil des jeunes enfants en milieu rural	
Bruno Lachesnaie, CCMSA	5
Fusion d’EPCI et devenir des compétences petite enfance	
Catherine Donou, Territoires conseils	6
Associations et collectivités locales	
Bernard Saint-Germain et Yves Paris, Territoires conseils	8
Relations entre associations et collectivités	
Philippe Dupuy, Acepp nationale	11
Les EAJE associatifs, une qualité d’accueil pour les territoires	
Françoise Brochet, Acepp nationale	17
CINQ FICHES D’EXPÉRIENCE	
<i>Entretiens réalisés par Claire Gougeon, chargée de développement à l’Acepp nationale</i>	
La micro-crèche Les p’tits Sarvans, Haute-Savoie	20
Trois associations parentales, Indre-et-Loire.....	22
L’association parentale les Fruits de la Passion, Alpes-de-Haute-Provence.....	23
Les haltes-garderies itinérantes Kangouroule et Kangourève, Cher	24
La crèche Les Petits Déboulonnés, Ardèche.....	26
GLOSSAIRE	28
ANNEXES	
Étude de la Cnaf.....	29
Circulaire Valls sur les relations avec les associations	33

La démarche territoires initiée par l'Acepp

Delphine Boudet, membre du conseil d'administration de l'Acepp nationale

L'association des collectifs enfants-parents-professionnels (Acepp) est un mouvement fort de ses 800 adhérents et de son expérience de plus de trente ans. L'Acepp a débuté son histoire par un regroupement de parents soucieux du bien-être éducatif de leurs enfants. Ils se sont inscrits rapidement dans leur territoire avec la volonté d'y ancrer les actions et, plus globalement, le mouvement.

Pour accompagner les familles (parents et enfants) et les professionnels dans cette aventure collective, il est apparu primordial de connecter leur réalité à la réalité. C'est-à-dire de considérer les différentes dimensions de l'accueil des jeunes enfants. En effet, on mesure rapidement que les dimensions territoriales ne sont pas les mêmes pour l'enfant, pour les parents, pour les professionnel-les ou pour les institutions... À chacun son niveau, son échelle d'exploration et de vie, sa gestion de la temporalité et des contraintes horaires...

De fait, c'est avec un intérêt manifeste et la volonté de comprendre et de s'associer que l'Acepp a depuis longtemps regardé, observé, suivi et pris position sur les transformations sociales et territoriales françaises. Le tournant des années 2010 et des réformes de réorganisation de l'État et des collectivités ont rendu évident la nécessité de mettre en place une démarche Territoires au sein de l'Acepp.

En effet, tout bouge! Les familles sont en mouvement. Elles se déplacent plus qu'avant pour diverses raisons comme, par exemple, un changement d'emploi. Elles se transforment dans leurs modes de vie. Plus ou moins mobiles selon les catégories socio-professionnelles, elles évoluent aussi dans leur composition. Ainsi la banalisation du divorce implique bien souvent des décohabitations, parfois suivies de recompositions familiales.

Toutes ces évolutions ainsi que les enjeux associés ont mené l'Acepp à développer sa démarche territoires en s'interrogeant sur les façons de prévoir et d'adapter une politique petite enfance (accueil des jeunes enfants et de leurs familles dans le respect de leur diversité) quand le besoin est mouvant.

Cette question essentielle est au cœur des préoccupations de l'Acepp. Le mouvement Acepp entend y répondre en soutenant les visées suivantes :

- › créer du lien social
- › accueillir et éveiller l'enfant
- › accueillir et accompagner la parentalité (ou les parentalités)
- › aller vers, pour être en proximité.

De manière opérationnelle, cela existe et se met en place au travers des multi-accueil associatifs, des structures d'accueil aux horaires adaptés, des haltes-garderies itinérantes, des adaptations et des innovations associatives et parentales grâce à la participation des citoyens, des familles.

La démarche territoires de l'Acepp s'est donc donné comme vocation première de sensibiliser, s'approprier les actes législatifs et réglementaires impactant l'activité de notre mouvement et de contribuer à la construction d'un commun territorial depuis nos expériences, pour enfin apporter les conditions d'une réussite collective et favoriser un projet local.

En ce sens, dès 2014, des temps en conseil d'administration de l'Acepp ont été consacrés à ce sujet. Nous avons ensuite, en 2015, décidé de consacrer notre assemblée générale à la question des territoires en pleine période de réforme et avons invité Bernard Saint-Germain, de Territoires Conseils, à venir alimenter notre réflexion.

Lors de cette assemblée générale, est devenue évidente, pour nos fédérations et adhérents locaux, la nécessité de poursuivre la réflexion sur la question territoriale dans leurs contextes locaux. Une réflexion qu'il nous faut situer dans un contexte d'accélération, de logique gestionnaire accrue, de transformation des modes de vie des familles, d'évolution de l'engagement bénévole et des liens entre les acteurs des territoires qu'ils soient institutionnels ou associatifs.

À la demande de nos adhérents et de nos fédérations territoriales, nous avons initié une démarche

nationale de rencontres locales. Ainsi, nous avons pu mettre en place une table ronde en Haute-Savoie en partenariat avec l'ADM74, Territoires Conseils, la Caf et le Département.

Sur plusieurs départements, nous avons accompagné collectivement les associations gestionnaires de lieux d'accueil de jeunes enfants sur les contenus des réformes et partagé l'impact des changements sur les territoires et nous poursuivons cet accompagnement de façon individualisée quand des questionnements émergent.

Dans cette période de mutation, les échanges sont primordiaux. Ils permettent de comprendre, de mesurer les enjeux institutionnels, d'appréhender les contraintes et opportunités de chacun dans une perspective de mieux faire, de mieux construire et de mieux mailler ensemble notre politique d'accueil de la petite enfance.

La contribution de l'Acepp à cet ouvrage s'inscrit donc dans cet esprit de co-élaboration pour le devenir des établissements d'accueil de jeunes enfants associatifs. Bonne lecture!

L'Acepp est un mouvement éducatif, parental et de développement qui fédère un millier d'initiatives locales organisées sous forme associative, principalement centrées sur l'accueil des enfants et réparties sur l'ensemble du territoire national, moitié en milieu urbain et moitié en milieu rural.

Ces initiatives ont la particularité d'être mises en place, gérées et animées par des groupes de parents soucieux de s'impliquer activement dans l'éducation de leurs enfants et comme acteurs de la vie locale.

Ces structures émanant de contextes locaux très différents s'adaptent au mieux aux préoccupations et aux désirs des familles ; elles représentent une large palette de services comme des crèches, des multi-accueils, haltes-garderies, des lieux d'accueil enfants-parents, des services itinérants, des ludothèques, des centres de loisirs et services périscolaires, des lieux intergénérationnels, des lieux ressources pour les familles...

Le réseau de l'Acepp regroupe 800 adhérents qui représentent plus de 1 100 activités et services d'accueil à destination des jeunes enfants, des enfants et des parents.

Ce sont 47 000 familles et 7 200 professionnels de la petite enfance et de l'enfance. L'Acepp, en désirant être au plus proche des demandes et initiatives locales, accompagne la mise en réseau, le soutien de ces initiatives grâce à l'implantation d'une trentaine d'associations départementales et/ou régionales.

→ www.acepp.asso.fr

Accueil des jeunes enfants en milieu rural

Bruno Lachesnaie, directeur du développement sanitaire et social, CCMSA

L'offre de services aux familles, et tout particulièrement à l'accueil des jeunes enfants, est devenue au fil des décennies un enjeu central de l'attractivité des territoires ruraux. Cette offre est bien sûr tout d'abord une réponse aux besoins des parents, pour leur permettre de concilier vie professionnelle et vie personnelle, ainsi qu'une réponse aux jeunes enfants, pour leur éducation et leur épanouissement. C'est tout autant un investissement à la fois réel et symbolique, gage d'espoir dans l'avenir du territoire.

Longtemps, il a été admis de façon plus ou implicite que l'accueil individuel était la solution privilégiée en milieu rural : proximité, souplesse, « continuité » culturelle dans les repères éducatifs entre familles et assistantes maternelles. Or, sans que ces atouts soient remis en cause, une demande sociale d'accueil collectif, en tout cas, de libre choix entre les différents modes d'accueil, s'est exprimée, puis renforcée au fil de ces dernières années.

Quelle est la signification de cette demande ? L'expérience de la MSA dans le cadre de son accompagnement des porteurs de projet en milieu rural

conduit à considérer qu'il s'agit là tout autant d'une demande de lien social qu'une demande de services. En effet, face à la fragilisation ou la disparition des lieux traditionnels de vie sociale en milieu rural (paroisse, « corvées » saisonnières, commerces, etc.), les habitants des territoires aspirent profondément à participer à des projets collectifs, certes, avec des degrés d'investissement hétérogènes, mais toujours avec l'idée qu'un service comme l'accueil de leurs enfants est aussi l'opportunité de s'enrichir de rencontres, de solidarités (coups de main, mobilités, etc.) ou de construire ensemble des projets qui donnent sens à leur lien d'identité avec le territoire.

Tout ceci relève d'une démarche associative qui responsabilise les citoyens au-delà d'une simple posture de consommateurs de service. Par rapport à ces enjeux essentiels de mobilisation et d'association des habitants à la vie du territoire, la création de nouveaux EPCI à dimension élargie constitue une formidable opportunité si, toutefois, ces EPCI s'attachent avant tout à structurer un cadre politique et un environnement facilitateurs à l'initiative citoyenne.

Fusion d'EPCI et devenir des compétences petite enfance

Catherine Donou, chargée de mission à Territoires Conseils

Suite à la fusion de plusieurs intercommunalités, le nouvel EPCI à fiscalité propre⁽¹⁾ doit définir les compétences qu'il souhaite exercer. Si l'ensemble des compétences obligatoires sont automatiquement reprises⁽²⁾, les compétences optionnelles et facultatives font l'objet d'une évaluation du conseil communautaire quant à la pertinence de relever, ou pas, des missions de la nouvelle intercommunalité.

REPRISE OU NON DES COMPÉTENCES OPTIONNELLES ET FACULTATIVES : UNE DÉCISION DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE

Les compétences transférées à titre optionnel et celles transférées à titre supplémentaire (ex-facultative) par les communes aux communautés existantes avant la fusion sont exercées par la nouvelle communauté sur l'ensemble de son périmètre ou, si son conseil communautaire le décide dans un délai d'un an à compter de l'arrêté décidant la fusion, font l'objet d'une restitution aux communes. Ce délai est porté à deux ans lorsque cette restitution porte sur des compétences supplémentaires.

La délibération du conseil communautaire peut prévoir que ces compétences font l'objet d'une restitution partielle. Jusqu'à cette délibération ou, au plus tard, jusqu'à l'expiration du délai (un an ou deux ans), la nouvelle communauté exerce, dans les anciens périmètres correspondant à chacune des communautés ayant fusionné, les compétences transférées. La compétence, en l'absence de restitution, est ensuite exercée à l'échelle de toute la communauté.

Lorsque l'exercice des compétences du nouvel EPCI est subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, cet intérêt est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant la fusion. À défaut, l'EPCI exercera l'intégralité

de la compétence transférée. Jusqu'à la définition de l'intérêt communautaire (à la majorité qualifiée des deux tiers des membres du conseil), celui qui était défini au sein de chacun des EPCI ayant fusionné est maintenu dans les anciens périmètres correspondant à chacun de ces établissements. **Généralement, les services et actions liées à la petite enfance relèvent des compétences optionnelles dont l'intérêt communautaire doit être défini**⁽³⁾.

Dans le cas où tout ou partie des compétences petite enfance ne serait pas repris par l'intercommunalité issue de la fusion, ces compétences seront donc restituées aux communes. La difficulté majeure de cette restitution réside dans le fait que les services liés à la petite enfance n'ont souvent pu être créés que grâce à un portage intercommunal. Pour dépasser cette contradiction et permettre la continuité des services rendus, la loi NOTRe offre la possibilité aux communes concernées de se doter d'un service commun⁽⁴⁾.

L'UTILISATION DES SERVICES COMMUNS POUR PALLIER LA RESTITUTION DE COMPÉTENCES AUX COMMUNES

Dans le cadre d'une fusion, si la nouvelle intercommunalité ne veut pas reprendre certaines compétences sur l'ensemble de son territoire, il est possible de recourir à des services communs entre communes pour prendre en charge des missions opérationnelles pour gérer une activité en dehors des compétences transférées, ce que permet dorénavant l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. Le service commun peut être porté par la communauté ou par une commune (délibération nécessaire du conseil communautaire dans ce cas). Il peut être à géométrie variable et ne concerner qu'une partie des communes membres de la communauté.

1. Communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine et métropole.

2. Développement économique et aménagement de l'espace.

3. S'il s'agit d'une compétence facultative, l'échéance sera le 31 décembre 2018.

4. Article L. 521 1-4-2 du CGCT.

Pour la mise en place du service commun, il peut être recommandé que le conseil communautaire prenne une décision de restitution de compétence aux communes avec une date d'entrée en vigueur différée. Dans l'intervalle, ce dispositif permettra aux conseils municipaux concernés et à l'intercommunalité de passer une convention mettant en place le service commun, applicable dès que sera effective la décision de restitution. Ainsi, les communes concernées n'auront pas à exercer véritablement les compétences qui leur ont été restituées. Par exemple, la gestion de plusieurs crèches pourra ainsi continuer à être exercée par le biais d'un service commun. Enfin, si à la création le service commun gestionnaire de services ou d'équi-

pements liés à la petite enfance ne concerne que les communes auxquelles ces compétences ont été restituées, rien n'empêchera d'autres communes de rejoindre ce service commun par la suite.

LES ASPECTS FINANCIERS DU SERVICE COMMUN

Dans le cas où le service commun est porté par une commune, l'intercommunalité peut lui attribuer des financements dédiés à l'investissement (fonds de concours). Dans le cas où il est porté par l'intercommunalité, il peut bénéficier des mutualisations réalisées par cette dernière pour son fonctionnement.

Associations et collectivités locales

Bernard Saint-Germain, chargé de mission à Territoires Conseils

Yves Paris, expert associé à Territoires Conseils

Territoires Conseils, service de la Caisse des Dépôts, intervient principalement en milieu rural et périurbain. Cette note ne reflète pas les logiques urbaines, même si des similitudes pourraient finalement être recherchées sur le fond. Schématiquement, trois périodes caractérisent les relations entre les associations et les collectivités locales : une période de co-construction, une période de déstabilisation de ces relations et une période qui émerge actuellement, que je qualifierai de « refondation ».

La période de co-construction s'inscrit dans le mouvement du développement local. C'est l'époque du « triangle d'or » :

- › des élus porteurs et aussi accompagnateurs de projets ;
- › des techniciens des collectivités nommés « agents de développement » ;
- › des bénévoles associatifs réunis autour de projets collectifs, souvent adossés à des mouvements nationaux : Aides à domicile en milieu rural (ADMR), Familles rurales, Foyers ruraux, etc.

En milieu rural, la dynamique associative a réellement produit une co-construction de projets relevant de l'intérêt général local dans des domaines très variés comme, notamment, l'accueil de la petite enfance, le maintien à domicile des personnes âgées, la création d'activités culturelles, etc. Une co-construction souvent facilitée par une certaine proximité entre élus et bénévoles.

Cette période « développement local » va peu à peu s'éteindre à partir de la fin des années 80. S'ouvre alors cette **période** que je nomme de « **déstabilisation** ». Elle est le fruit de la combinaison de plusieurs facteurs :

- › l'installation de nouvelles populations en zones périurbaines et rurales va accroître la demande de services liés à la petite enfance et à l'enfance ;
- › le départ de population locale, notamment celle des jeunes, va révéler la nécessité d'un accompa-

gnement des personnes vieillissantes ne pouvant plus être assuré par les enfants désormais éloignés ;

- › la montée en charge des réglementations et de la professionnalisation de l'ensemble des activités de service à la personne va générer un environnement nouveau pour les associations et parfois un obstacle infranchissable ;
- › La raréfaction de l'argent public, et donc sa traçabilité, qui va encadrer toute action au détriment de l'innovation ou tout simplement le temps passé avec les parents...

L'organisation territoriale s'affirme dans le cadre des communautés de communes dont 50 % d'entre elles exercent, déjà en 2005, des compétences dans le domaine social et de service à la personne.

Je fais référence à l'année 2005 car, à cette date, la loi de cohésion sociale crée un nouveau bloc de compétence pour les communautés de communes et d'agglomération : le bloc d'action sociale d'intérêt communautaire. Cette loi confirme l'émergence d'un nouvel acteur dans le domaine social et lui confère toute légitimité pour le faire. Et l'intervention des communautés de communes va souvent modifier, en profondeur, les relations avec les associations :

- › gestion directe de services devenus d'intérêt communautaire amenant à la cessation de l'activité d'une association intervenant sur le périmètre intercommunal ;
- › engagement de procédure d'appel d'offres auprès d'associations locales, souvent par une lecture restrictive du code des marchés publics qui pourtant n'a jamais interdit ni la subvention, ni les conventions d'objectifs. Et ce n'est accuser personne que de constater que la culture de la fonction publique territoriale reste encore éloignée de la connaissance du dynamisme associatif et de sa contribution à la richesse de la vie sociale d'un territoire.

Nous entrons alors dans un nouveau mode de relation entre associations et collectivités qui s'appa-

rente à une relation client-fournisseur. Mais cette relation nouvelle n'est pas du seul fait des collectivités : pour garantir leur existence, des associations vont d'elles-mêmes proposer d'exercer leurs activités dans le cadre, par exemple, d'une délégation de service public. Ainsi, je pourrais dire que l'on a vécu, et que l'on vit encore actuellement, une période de co-destruction des relations entre associations et collectivités publiques. Il s'agit bien de la co-destruction de ce qui est au cœur de la relation associations-collectivités : la réflexion mutuelle et la mise en œuvre d'un projet pour le territoire.

Renoncer à cette approche est dommageable pour tous, car les attentes sociales évoluent rapidement et je prendrais un exemple parmi d'autres : les centres de loisirs. Les contrats enfance-jeunesse sont signés. Les personnels recrutés ont les qualifications requises. La gestion est au niveau des exigences administratives. Mais les enfants, dès l'âge de 10 ans, désertent ce type de structure.

Alors que le lien social et la mixité sociale sont plus que jamais des enjeux, nous sommes de plus en plus dépourvus de projet : nous avons des gestionnaires. Et il faudrait des visionnaires. Faut-il se résigner à un avenir de services sans projet à un moment, où contrainte financière aidant, les collectivités ne peuvent plus prétendre tout faire ?

Mais la situation n'est pas définitivement figée et certains constats peuvent amorcer une **période de refondation**. Peu à peu, il s'avère que des services sans projet ne répondent pas aux enjeux sociaux :

- › Les structures destinées à la petite enfance sont toutes aux normes et il en existe désormais des formes multiples. Je pourrais dire que tout est géré, à la moindre couche-culotte près. Mais il est bien difficile d'y aborder les questions d'appui à la parentalité...
- › Les services de maintien à domicile pour personnes âgées assurent l'entretien de la maison, les soins à domicile et le portage de repas. Mais il est bien difficile de ne pas constater l'isolement qui souvent en résulte, voir la solitude...

- › Parallèlement, des habitants « inorganisés » ont déjà réalisé des initiatives répondant à de nouvelles préoccupations : covoiturage ; circuit court ; réseau d'échanges réciproques, et ce, souvent en dehors du tissu associatif local. Un dynamisme réel, un désir de « faire collectif » sont donc toujours présents, mais sous des formes nouvelles.
- › Des associations « traditionnelles » sont invitées à réinterroger leurs pratiques. Des bénévoles intègrent des associations, mais ne veulent plus assurer de lourdes tâches de gestion : on accepte de se « sacrifier » un an au poste de président, trésorier ou secrétaire, mais pas plus.

De nouveaux modèles émergent également. C'est particulièrement visible à travers la création d'épiceries sociales où les rôles se répartissent entre les membres d'associations caritatives qui assurent l'accueil et l'accompagnement des personnes, la collectivité publique prenant en charge la logistique et la gestion. De son côté, le réseau qu'anime l'Acepp s'efforce de soutenir les bénévoles dans la gestion administrative et financière pour dégager ainsi du temps d'animation avec les enfants et de rencontre avec les parents.

Dans ce nouveau contexte, Territoires Conseils a réalisé deux expérimentations, à la demande d'élus :

- › Une communauté de communes nous sollicite pour la création d'un centre social intercommunal associatif⁽¹⁾.
- › Une communauté de communes ayant créé un centre intercommunal d'action sociale (Cias) nous demande comment mieux articuler cette initiative publique avec la vie associative locale⁽²⁾.

1. *Communauté de communes et création d'un centre social intercommunal*. Réf. E193.

2. *De nouvelles formes de partenariat entre intercommunalités et associations*. Réf. E210.

Au regard de ces deux exemples, je suis persuadé, même si cela peut paraître paradoxal, que cette période de refondation des liens entre associations et collectivités locales se développera d'autant plus quand les élus en donneront une forte impulsion.

D'autres éléments du contexte actuel invitent les élus à cette initiative: il n'y aura pas de vitalité économique des territoires intercommunaux sans qu'elle soit accompagnée d'une vitalité sociale. Ensuite, la profonde réorganisation territoriale engendrée par la mise en œuvre de la loi NOTRe impose des périmètres plus vastes et donc une proximité qui s'éloigne.

Cette évolution vient profondément modifier les repères existant entre associations et intercommunalités. Elle amène des associations qui avaient un positionnement intercommunal à se retrouver sur une partie seulement du nouvel EPCI. Certaines associations se retrouvent sans territoire et sans partenaire.

L'extension des périmètres des communautés et le développement des communes nouvelles posent la question de la proximité des élus avec les associations et les habitants de ces nouveaux territoires. Comment construire de nouveaux repères entre associations et nouveaux territoires ?

Comment allier extension du périmètre intercommunal et maintien de la proximité avec le terrain ? Quelle peut être la place de la vie associative pour cultiver cette relation de proximité souhaitée tant par les élus que par l'ensemble de nos concitoyens ?

L'exercice de compétences intercommunales dans les domaines de la culture, du sport, du cadre de vie et, plus encore, de l'action sociale interroge en profondeur les modes de relation entre collectivités et associations.

Les nouvelles intercommunalités doivent-elles s'orienter vers une animation et une gestion en direct ou doivent-elles se concerter avec la vie associative du territoire pour mettre en œuvre les compétences et les actions relevant du « vivre ensemble » ? La loi

sur l'Économie sociale et solidaire⁽³⁾ a reconnu le recours à la subvention comme un acte légal quand un projet associatif s'inscrit dans le cadre de l'intérêt général local.

Les tendances socio-économiques actuelles sont génératrices de déséquilibres sociaux majeurs. Elles obligent les collectivités à s'investir dans la protection des personnes ou des groupes les plus fragiles, dans le maintien de la cohésion sociale. L'importance et le poids des enjeux obligent à travailler avec l'ensemble des bonnes volontés locales. Quelles complémentarités efficaces construire entre collectivités et associations pour répondre avec efficacité aux défis sociaux du territoire intercommunal ?

Nombre d'associations connaissent des difficultés de gouvernance. Le bénévolat est en profonde mutation. Les bénévoles acceptant d'assumer les tâches d'administration et de gestion, d'occuper les postes de responsabilité sont plus difficiles à mobiliser. Les associations éprouvent parfois des difficultés à actualiser leur projet associatif. Les financements publics sont en recul et la forte diminution des dotations de l'État aux collectivités est annonciatrice de perspectives sombres à court et moyen terme. De nouvelles modalités de fonctionnement associatif, voire de nouveaux modèles économiques sont à inventer.

Quels signes l'intercommunalité peut-elle donner ? Comment peut-elle favoriser des synergies inter-associatives ? Comment, à l'image de ce qui se met en œuvre entre communes et communautés, peut-elle encourager des dynamiques de mutualisation ?

3. Loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire

Relations entre associations et collectivités (modalités, conventions...)

Philippe Dupuy, délégué à l'Acepp nationale

LA RENCONTRE ENTRE PLUSIEURS VISIONS

À ce jour, la politique d'accueil du jeune enfant (moins de 6 ans) n'est pas attribuée à un chef de file. Ainsi, légitimement peuvent y contribuer et intervenir :

- › les producteurs de service (associations, collectivités territoriales, entreprises, mutuelles, assistantes maternelles...);
- › l'État, dans le cadre de sa politique familiale (avec comme relais les Caf), d'éducation (école maternelle), de l'emploi et de la protection des populations;
- › les collectivités territoriales, dans le cadre des missions allouées depuis la loi NOTRe et qui font l'objet d'une nouvelle phase de clarification;
- › les conseils départementaux, dans le cadre notamment de leur mission « Protection de l'Enfance » via les PMI (Protection maternelle et infantile);
- › les parents avec des attentes allant du besoin d'un mode de garde à un lieu d'éveil et d'éducation pour leur enfant, un lieu de rencontres entre pairs et avec des professionnels;
- › les professionnels de la petite enfance, acteurs de l'éducation sensibles et se sentant garant de la « qualité d'accueil ».

La régulation est délicate car toutes ces approches ont des attendus différents et se doivent de trouver un consensus qui respecte toutes ces entités. De plus, les champs d'action sont communs car, en conclusion, tout cela se traduit pour les parents, les futurs parents et les enfants par une crèche, une classe d'école, un Ram, une assistante maternelle... Des services qui ne savent plus parfois dans quel(s) projet(s) ils s'inscrivent.

LES DÉMARCHES « ASSOCIATIVES » EN « PARTENARIAT »

Le fait « associatif », en lien avec la liberté des citoyens, protégé par la constitution, est par nature indépendant et génère des actions privées à caractère non lucratif. Dans la petite enfance, hormis dans le cadre caritatif, les associations ne sont devenues

des actrices qu'à partir des années 1980. En 2017, près d'un tiers des établissements d'accueil de jeunes enfants sont sous statut associatif.

Alors que l'autonomie des acteurs « associatifs » était importante au démarrage et était une revendication initiale, peu à peu, les points d'entente et d'intérêt partagés se sont multipliés entre le projet associatif et les autres pouvoirs. Les aspects économiques ne sont pas neutres dans ce rapprochement, mais pas que : se pencher sur la petite enfance est devenu pendant ces dernières années un des axes prioritaires des politiques publiques de proximité, au même titre que le logement, le sport, l'emploi, la voirie ou la gestion des déchets...

Au niveau national, les cadres se sont aussi modifiés avec, comme derniers développements, la mise en œuvre de la PSU (Prestation de service unique), du Contrat enfance-jeunesse et des fonds tel celui dit Publics et territoires... Le décret d'août 2000, avec ses différentes évolutions, et, dernièrement, la Charte pour l'accueil du jeune enfant donnent des éléments pour certains cadres réglementaires qui ne sont pas de nature à permettre de rester isolé : le partenariat est de rigueur.

Une association se doit d'être en relation avec les collectivités territoriales, mais, a contrario, les collectivités locales doivent être en accord avec les associations : quelles modalités pour un intérêt général partagé ?

La relation autour du projet

Elle est évidemment diverse et dépend principalement de la posture qu'adoptent les élus territoriaux. Les formes de « participation » des habitants dans la construction ainsi que la mise en œuvre de cette politique (via les associations notamment) que va instaurer la collectivité, sont des éléments permettant de spécifier la nature et la qualité de la relation qui va s'instaurer entre l'association et les élus.

Dans son enquête SRCV (Statistiques sur les ressources et les conditions de vie), l'Insee consacre un chapitre à la vie associative. Dans son rapport de

2016, elle indique notamment que l'adhésion à une association montre une implication plus importante dans la vie citoyenne: à caractéristiques sociodémographiques identiques, les personnes membres d'une association ont été presque deux fois plus nombreuses à voter aux élections législatives de 2012 que les celles non impliquées dans une association⁽¹⁾.

La relation économique

Pour simplifier le texte dans ce document, le vocable « personne publique » regroupe toutes les collectivités territoriales, dont les EPCI, personnes morales de droit public.

La subvention est l'objet d'une attention particulière depuis quelques années. Cette forme de soutien d'une activité économique, dans le cadre de la lorgnette « économie de marché », se voit tout de suite comme un agent de perturbation dudit marché.

Ainsi, une directive européenne dite Monti-Kroes⁽²⁾ s'attache à limiter et/ou à rendre transparentes toutes les interventions des collectivités qui pourraient entacher la libre concurrence des acteurs économiques. Elle a été corrigée par une autre directive appelée Almunia Barnier qui précise notamment que les aides versées par des collectivités à des associations menant des activités de « garde d'enfants » ne sont pas soupçonnées de perturber ledit marché.

Le secteur d'activité petite enfance a aussi été ouvert au « lucratif » depuis 2004, ce qui oblige à mieux sécuriser les relations entre associations et collectivités.

1. Lien : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908144>

2. La Commission européenne a adopté, en 2005, trois textes formant le « paquet Monti Kroes ». Ces 3 textes analysent les financements versés par les pouvoirs publics en compensation des charges de service d'intérêt économique général et établit de nouvelles règles en la matière. Il s'agit de: la décision de la Commission 2005/842/CE du 28 novembre 2005 ; l'encadrement communautaire 2005/C 297/04 du 28 novembre 2005 ; la directive « transparence » 2005/81/CE du 28 novembre 2005.

L'Europe donne des indications précises – La règle des minimis – Les Services d'intérêt économique général (Sieg)

Les Services d'intérêt général (SIG)

Catégorie juridique européenne qui définit un service ayant les caractéristiques suivantes: « un niveau élevé de qualité, de sécurité, un caractère abordable, l'égalité de traitement, la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ». Les SIG doivent satisfaire un besoin d'intérêt général, respecter les principes du service public et faire l'objet d'une reconnaissance officielle des pouvoirs publics (notion de mandat). Les SIG se déclinent en deux catégories:

- › service d'intérêt économique général (Sieg): présente un caractère économique;
- › service d'intérêt général non économique (Signe).

Le paquet Monti-Kroes 2005-2012

Dans un premier temps, la commission européenne a défini, à travers la directive dite Monti-Kroes, que les aides d'État, les aides publiques octroyées à une association ne sont pas licites, car susceptibles de créer des distorsions de concurrence. La réglementation européenne ne tient en effet pas compte du statut des opérateurs.

D'après cette réglementation, seules étaient licites:

- › les aides inférieures à 200 000 euros sur trois ans (seuil dit « de minimis »);
- › les aides considérées comme des compensations de Service d'intérêt économique général (Sieg), sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions.

En deçà de ce seuil de 200 000 € sur trois ans, on considère que ce ne sont pas des « aides d'État » (État au sens large donc intégrant les collectivités territoriales, les établissements publics...).

Au-delà de ce seuil (qui sera généralement atteint pour une association gérant un EAJE de taille moyenne), on parlera de « mandat » et celui-ci devra répondre à trois critères cumulatifs:

- › l'association doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations «de service public⁽³⁾» clairement définies;
- › les éléments de constitution de la subvention (compensation) doivent être définis préalablement, objectifs et transparents;
- › la subvention ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, déduction faite des recettes éventuelles et d'un bénéfice «raisonnable».

Le paquet Almunia-Barnier en remplacement

Suite à un mouvement des associations et des élus territoriaux, la commission européenne a modifié son approche et a revu sa position. Celui-ci est composé de quatre textes⁽⁴⁾.

Ainsi, tous les services sociaux sont désormais exemptés de l'obligation de notification à la commission, indépendamment du montant de la compensation reçue. La liste est large et couvre les domaines les plus importants des services sociaux. La commission indique que ces services doivent répondre «à des besoins sociaux concernant les soins de

3. Pour mémoire les principes du service public français sont : universalité (égal accès des usagers et non-discrimination), continuité, qualité des services, accessibilité tarifaire, protection et information des usagers.

4. Les 4 textes sont :

- La communication 2012 C 8/02 de la Commission relative à l'application des règles de l'Union Européenne en matière d'aides d'État, qui n'a pas un caractère normatif, mais vise à présenter un certain nombre de notions de manière claire et synthétique.

- Le règlement n° 360-2012 du 25 avril 2012 qui complète le règlement de minimis n° 1998-2006 du 15 décembre 2006 en définissant un cadre spécifique aux aides de faible montant accordées aux entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (SIEG).

- La décision 2012/21/UE du 20 décembre 2011 remplaçant la décision 2005/ 842/CE sur l'exemption de notification de certaines compensations de service public constitutives d'aides d'État.

- Le document 2012/C/8/03 relatif à l'encadrement communautaire des aides d'État sous forme de compensations de service public.

santé et de longue durée, la garde d'enfants, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables». Précédemment, seuls les hôpitaux et le logement social bénéficiaient de cette exemption.

Les autres Sieg ne doivent pas être notifiés si le montant de la compensation est inférieur à 15 millions d'euros par an.

Ainsi, plus aucune collectivité ne peut objectivement invoquer ce point pour indiquer qu'elle ne peut pas financer une association qui gère un établissement d'accueil de jeunes enfants sous prétexte européen.

LA SUBVENTION

La loi ESS dans son article 59 indique :

«Art. 9-1. «Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires.»

« Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent.»

Il y aura «subvention» si une «personne publique» soutient une activité, l'action d'une association qui a été initiée, définie et réalisée par elle-même.

Donc, pour être bien dans le cadre légal de la subvention, toutes les démarches doivent émaner de l'association vers «la personne publique».

Cette activité ou action peut être également organisée dans un domaine où la collectivité est intervenante. Ainsi, même si la «personne publique» gère un établissement d'accueil de jeunes enfants

sur son territoire, elle peut aussi subventionner une association ayant ce type d'activité, à condition que l'action menée soit initiée, conçue et réalisée par l'association. Ces éléments se retrouveront dans le préambule de la convention pour démontrer l'initiative associative.

Le faisceau d'indices pour démontrer l'initiative

L'association doit être vigilante afin d'avoir à l'esprit que c'est elle qui demande un soutien dans le cadre d'une action qu'elle mène sur un territoire.

Ainsi, l'association se doit d'envoyer une demande de subvention tous les ans (sans attendre la décision municipale), répéter que le lieu d'accueil de jeunes enfants est à l'initiative de l'association quand on présente l'histoire du lieu, communiquer ses budgets prévisionnels, être force de proposition sur les critères d'évaluation...

Le recueil d'initiatives

Extrait du *Guide d'usage de la subvention* (<http://www.associations.gouv.fr/le-guide-d-usage-de-la-subvention.html>), chapitre 3.3 *Pour une relation partenariale équilibrée: le recueil d'initiatives* : « Pour engager ou prolonger une relation contractuelle, les pouvoirs publics peuvent procéder à un recueil d'initiatives associatives. Il s'agit d'une démarche de coconstruction qui consiste, pour la collectivité locale, à faire émerger des projets associatifs susceptibles de s'inscrire dans l'une de ses politiques publiques, parmi lesquelles figure, le cas échéant, sa politique d'appui aux associations. La collectivité locale définit ses orientations et ses objectifs généraux; les associations proposent des projets dans ce cadre, qui correspondent aux attentes des habitants aussi bien dans des domaines sectoriels que pour l'animation globale du territoire ».

La circulaire Valls de septembre 2015 sur les nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations

Cette circulaire :

- › réaffirme la subvention comme outil de coopération et de partenariat privilégié entre associations et pouvoirs publics ;
- › reconnaît la diversité associative et encourage à des démarches partenariales équilibrées avec les collectivités ;
- › encourage la « personne publique » à privilégier le recours à la convention pluriannuelle d'objectifs ;
- › définit l'évaluation comme une évaluation participative, outil de gouvernance et de démocratie interne ;
- › précise la constitution d'un dossier permanent ;
- › propose un modèle simplifié de convention.

L'OBLIGATION DE RÉDIGER UNE CONVENTION

Une « personne publique » qui vote le principe d'une subvention au bénéfice d'une association d'un montant supérieur à 23 000 € doit signer avec celle-ci une convention qui précise à minima l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de ladite subvention⁽⁵⁾. Ce seuil est apprécié avec toutes aides publiques confondues et en intégrant toutes les mises à disposition (local, personnel, fluides, matériel...).

L'association s'engage aussi à remettre dans les six mois un compte rendu financier pour une subvention affectée à une dépense déterminée.

La circulaire Valls propose deux conventions types :

- › dans l'annexe 2 : pour les subventions d'un montant annuel supérieur à 23 000 € ou de moins de 500 000 € sur les trois derniers exercices ;
- › dans l'annexe 3 : pour les aides publiques supérieures à 500 000 € sur les trois derniers exercices.

5. Article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et de l'article 1er du décret d'application n°2001-495 du 6 juin 2001.

RÉDIGER UNE CONVENTION D'OBJECTIF – LA NOTION DE MANDAT

Des contenus indicatifs

Dans le cadre d'une amélioration des relations entre les associations et l'État, des textes ont été mis en œuvre pour définir notamment le cadre des conventions et la notion de pluri-annualité.

Ainsi, dans la circulaire de janvier 2010, les termes de la convention sont précisés. Ces règles ne sont pas applicables obligatoirement dans la relation entre une collectivité territoriale et une association. En revanche, il n'est pas exclu d'y faire référence.

Par contre, de plus en plus, il est important que la notion de « mandat » soit précisée. En son absence, la subvention pourrait être déclarée inappropriée et donc annulée. Le préfet serait alors obligé de demander à la municipalité de requalifier cette « subvention » en « commande publique » (délégation de service public, marché public...)

Une convention peut ainsi comporter les articles suivants :

- › Un préambule
- › L'objet de la convention
- › La durée de la convention
- › Le programme complet et année par année quand pluri-annualité
- › Les modalités de mise en œuvre en précisant les budgets prévisionnels
- › Montant de la subvention et les modalités de versement
- › Les obligations en terme comptable (expert-comptable...)
- › Les obligations en termes de communication
- › Les responsabilités (assurances...)
- › Les termes de l'évaluation des conditions de réalisations
- › Le suivi de cette convention – les contrôles
- › les conditions de renouvellement de la convention.

LES PRINCIPAUX CONTRÔLES DES ASSOCIATIONS SUBVENTIONNÉES

C'est la convention qui fera l'objet de la base du contrôle que toute association peut avoir :

- › par des personnes déléguées par la commune ou l'EPCI en lien avec les documents présentés au financeur ;
- › vérifications possibles de la Chambre régionale des comptes dès qu'il y a versement de subvention publique.

Le commissaire aux comptes

L'association doit nommer un commissaire aux comptes dès lors que le financement public annuel (toutes collectivités publiques y compris CAF...) atteint 153 000 € (dès l'exercice 2006).

La publicité des comptes

Dès lors que le montant annuel des subventions dépasse la somme de 153 000 € (financement CAF inclus), l'association est tenue de faire publicité de ses comptes sur le site des journaux officiels.

LA GESTION DE FAIT – LA PRISE ILLÉGALE D'INTÉRÊT

De nombreuses associations sont sollicitées pour que des membres des collectivités locales soient présents dans les instances de décision des associations.

Un des éléments, outre le respect de la liberté associative, est d'éviter aussi de requalifier la forme de gestion de l'association en gestion de fait⁽⁶⁾ ou d'être soupçonné de prise illégale d'intérêt⁽⁷⁾.

6. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/gestion-fait>

7. <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/responsabilite-penale-des-elus>

La gestion de fait

Définition : La gestion de fait s'applique, selon l'article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, à « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public », ou qui « reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public ».

Jurisprudence : Selon la jurisprudence des Chambres régionales des comptes, il y a gestion de fait dans les cas suivants :

- › lorsque l'objet réel du versement d'une subvention diffère de celui qui est annoncé, et vise à payer des dépenses irrégulières (indemnités de personnel, par exemple);
- › lorsque l'association exerce en réalité la gestion déléguée d'un service public sans en avoir la qualité : il est indispensable qu'une convention soit signée entre les parties.

En l'absence de convention, les Chambres régionales des comptes recherchent la qualification de service public de l'activité exercée par l'association.

Elles cherchent également à déterminer le degré de dépendance de l'association par rapport à la collectivité, par l'application de la méthode dite du faisceau d'indices.

La gestion de fait ne tient donc pas à la participation d'élus à la gestion de l'association, mais au manque d'indépendance de ses activités, qui sont de fait un simple prolongement dans un autre cadre juridique des activités de la personne publique. Il peut ainsi y avoir gestion de fait sans qu'aucun élu ne dirige statutairement l'association.

Afin de se prémunir de toute gestion de fait, il importe donc que les élus participant à l'animation d'associations déterminent précisément les relations entre la collectivité publique et l'association subventionnée, notamment au travers de conventions de partenariat qui déterminent très clairement les obligations

réciproques de chacune des parties en particulier financières (recettes et dépenses), qui assurent l'indépendance de l'organisme subventionné et qui soient scrupuleusement respectées dans l'exercice concret de l'activité associative.

Un faisceau d'indices permet de caractériser la transparence d'une association : l'absence d'indépendance réelle à l'égard de la collectivité publique pour son financement, son organisation, son fonctionnement, sa gestion, un pouvoir de décision détenu en fait par l'autorité publique ou ses représentants et une activité qui en fait un démembrement du service public.

La prise illégale d'intérêt

C'est le fait, pour une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt quelconque dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement.

Ainsi, la prise illégale d'intérêt s'applique à tous types d'actes engageant une personne morale de droit public.

Peu importe que l'élu, ait ou non recherché à s'enrichir personnellement. La décision prise par l'élu ne doit en aucun cas être suspectée de partialité. Il s'agit notamment des cas de subventions accordées par des élus à des associations qu'ils président (Cour de Cassation, 22 octobre 2008, 08-82.068).

Un comité de pilotage

L'Acepp préconise la mise en place de comité de pilotage qui regroupe tous les partenaires, dont les municipalités et EPCI mais aussi la Caf, la PMI, La MSA... Le comité de pilotage peut ainsi avoir comme fonction de travailler ensemble à l'évolution du projet d'accueil des enfants sur un territoire, de faire des propositions que l'association pourra reprendre ou non à son compte.

Cela devient aussi bien un lieu d'information, de réflexion et d'échanges entre des attendus et une formalisation du partenariat tout en respectant les espaces démocratiques de décision de chaque entité.

Les EAJE associatifs, une qualité d'accueil pour les territoires

Françoise Brochet, déléguée à l'Acepp nationale

Un établissement d'accueil de jeunes enfants (EAJE) répond en premier lieu aux besoins des parents et des enfants d'un territoire donné, en termes d'accueil. Au-delà de cette fonction, particulièrement en milieu rural et lorsque l'établissement est géré par une association, il s'ancre dans un environnement spécifique et porte un projet d'accueil singulier.

DES ASSOCIATIONS DE PARENTS GESTIONNAIRES QUI TISSENT DES LIENS AVEC LEUR ENVIRONNEMENT

Le réseau Acepp est composé d'associations de parents qui gèrent principalement des établissements d'accueil de jeunes enfants (multi-accueils, microcrèches...) ainsi que d'autres services pour les enfants, tels des Relais assistants maternels (Ram), des lieux d'accueil enfants parents (LAEP), des ludothèques... De fait, ces parents gestionnaires sont le plus à même de connaître les besoins et attentes des familles de leur territoire. Chaque lieu d'accueil développe des projets spécifiques en phase avec son environnement local, son rythme, son organisation, ses ressources économiques, culturelles, sociales. Ils ne peuvent être ni transposables, ni modélisables d'un territoire à un autre.

Les parents et les professionnels de ces établissements s'attachent à tisser des liens afin d'initier et de mener des projets tels des lieux passerelles avec l'école, des actions intergénérationnelles avec des structures accueillant des personnes âgées, des actions en faveur de l'éveil culturel et artistique ou du développement durable... Ces actions sont mises en œuvre en coopération avec les acteurs socio-éducatifs locaux et permettent l'ouverture sur la vie locale en participant aux fêtes, événements, journées thématiques de réflexion et/ou de convivialité.

DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL À L'ÉCHELLE HUMAINE, DES LIEUX DE PROXIMITÉ POUR LES FAMILLES DES FAMILLES

Pour les parents, la crèche constitue un repère à la fois géographique et social et devient naturellement un lieu de rencontre, d'interconnaissance, d'intégration des nouvelles familles, qui au-delà de ses murs participe au dynamisme de la vie locale.

Dans la crèche associative parentale, les enfants et leurs parents se sentent accueillis. Les parents ne font pas que s'y croiser, ils élaborent des projets ensemble, partagent de nombreux temps et réflexions et gèrent collectivement le service. Ce contexte favorise la mise en œuvre de précieux circuits de solidarités et d'entre-aide.

LA TAILLE DES ÉTABLISSEMENTS REVÊT UNE IMPORTANCE PRIMORDIALE AINSI QUE LEURS LIEUX D'IMPLANTATION

On s'attachera à valoriser le développement des structures de taille raisonnable (généralement de dix à vingt places) permettant la mise en œuvre de pédagogies multi-âges par rapport aux grandes structures moins adaptées à l'accueil en milieu rural. On constate d'ailleurs que plus le nombre de place est important, plus la participation des familles accueillies est difficile à concrétiser.

Plus globalement, le maintien d'un réseau de services petite enfance en proximité des familles est un enjeu essentiel en termes de maillage sur les territoires.

Plutôt que de viser le regroupement des structures au bourg-centre comme on le voit de plus en plus se mener avec les écoles rurales, la proximité apparaît comme un gage de qualité à bien des égards.

Ainsi, elle permet de limiter les temps de déplacements pour les parents et les enfants et de favori-

ser la mise en relation avec l'école dans une visée de continuité éducative. C'est dans ce premier lieu collectif d'accueil que tous les jeunes enfants et leurs parents amorcent leur premier réseau de solidarité entre familles.

De fait, pour l'Acepp, il semble pertinent de prévoir la création de deux petites structures dans deux communes, plutôt qu'une seule structure pouvant accueillir plus d'enfants au bourg-centre. Cela paraît d'autant plus adéquat avec le développement des capacités des associations à gérer plusieurs services en réseau de proximité (multi-accueil, micro-crèche, Ram...).

QU'EN SERA-T-IL AVEC CES EPCI XXL QUI REGROUPENT DE NOMBREUX BASSINS DE VIE ?

Dans le contexte actuel d'élargissement des périmètres des intercommunalités, les relations entre décideurs (élus et techniciens des collectivités) et les responsables associatifs entrent dans une période d'ajustement. Elles sont impactées par une perte de proximité et une complexification.

Comment être attentif collectivement et finement aux besoins des familles et des habitants d'un petit bassin de vie alors que l'interconnaissance diminue ?

Il s'agira demain de co-construire les réponses aux problématiques de vie quotidienne des familles dans le respect de qualité tout en tenant compte de ces nouveaux enjeux et contraintes.

DES SERVICES D'ACCUEIL EN MILIEU RURAL RÉPONDANT AU FIL DU TEMPS À DES BESOINS MULTIPLES : ADAPTATION, SOUPLESSE ET ÉVOLUTION

Le renouvellement des parents bénévoles au sein des associations gestionnaires de structures petite enfance est fréquent, car il est logiquement lié à l'âge des enfants bénéficiaires des services.

Élément de richesse de la vie associative, ce renouvellement permet de réinterroger le projet et, par là même, de le faire évoluer en fonction des nouvelles familles qui fréquentent le lieu. Alors qu'il pourrait apparaître comme un frein, ce renouvellement se fait vecteur de l'implication des parents et source d'innovation.

Concrètement, l'adaptation d'un projet peut se traduire au travers de nombreuses modalités d'action. Cela peut concerner les amplitudes d'ouverture, la variation de l'ouverture du service durant l'année (accueil saisonnier...), comme la prise en compte de publics particuliers (enfants porteurs de handicaps, familles en insertion, accueil de touristes ou de saisonniers, parents salariés avec horaires atypiques).

Particulièrement en milieu rural où la demande d'accueil des enfants est plus faible et fluctuante, les établissements d'accueil de jeunes enfants démarrent fréquemment en proposant une offre minimale (horaires peu étendus, petite capacité d'accueil) et évoluent dans le temps. Petit à petit, la demande grandit (interconnaissance, oui-dire) permettant au service de s'étoffer. En effet, la fréquentation progresse lentement, les parents se sont souvent organisés sans offre d'accueil par « débrouillardise », famille élargie.

À titre d'exemple (cf. suite du document), les haltes-garderies itinérantes associatives du Cher, l'une dans le nord du département, l'autre dans le sud, ont été créées pour répondre à un premier besoin des familles, où aucune crèche n'existait dans les villages du département. Au fur et à mesure, des structures se sont créées, à l'initiative des parents, des professionnels et des élus au sein des communes accueillant les haltes-garderies. Celles-ci ont alors rayonné dans d'autres villages et plus d'une vingtaine de crèches associatives ont été créées dans le sillage des haltes.

La plupart des établissements d'accueil petite enfance en milieu rural, constituent bien souvent le seul service pour les enfants en dehors de l'école. De fait, ceux-ci sont fréquemment amenés à répondre à des besoins plus larges, s'ouvrir aux enfants plus âgés

(accueil de loisirs, accueil périscolaire) et à d'autres formes d'accueil, comme les LAEP, les Ram, les crèches familiales...

Au fil du temps, ces associations deviennent alors gestionnaires de plusieurs services complémentaires au bénéfice des enfants et des familles. C'est aussi la proximité avec les élus locaux et les acteurs du territoire qui donne sens à cette capacité d'adaptation aux besoins différenciés des familles du territoire.

À titre d'exemple (cf. suite du document), l'EAJE Les Fruits de la passion (04) a développé au fur et à mesure la prise en compte d'autres besoins avec la gestion d'un Ram, puis d'une crèche familiale.

AU-DELÀ DE L'ACCUEIL DES ENFANTS, LES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DE JEUNES ENFANTS GÉRÉS PAR LES PARENTS REMPLISSENT BIEN D'AUTRES FONCTIONS

- › **Un pôle d'animation et d'intégration sociale des familles concourant à la cohésion sociale, au développement local et à l'attractivité du territoire**

L'établissement d'accueil petite enfance associatif parental est un pôle d'animation qui enrichit la vie des communes et modifie les rapports des habitants à la vie locale. C'est un lieu d'intégration sociale favorisant la mixité sociale et culturelle : la diversité des publics accueillis de par leur origine socio-économique et culturelle rend les échanges riches et variés pour fonder des projets communs.

La participation des parents usagers à la vie et au fonctionnement du lieu d'accueil favorise leur insertion sociale locale ainsi que leur montée en compétences sur la gestion et l'animation d'une association.

Par ailleurs, la présence d'un EAJE sur un territoire constitue un enjeu essentiel d'attractivité. Aussi, quand une crèche ouvre (ou se maintient) dans une petite commune, l'école ne ferme pas, de nouveaux parents viennent s'y installer.

- › **La crèche, un lieu de création d'emploi, de qualification, d'insertion professionnelle**

Un établissement d'accueil de jeunes enfants, c'est un employeur sur le territoire. Une microcrèche emploie quatre à cinq professionnels qualifiés et une crèche de moins de vingt enfants, six à sept professionnels qualifiés.

Le réseau Acepp organise des formations continues et s'attache dans de nombreux départements à qualifier des professionnels dans les territoires éloignés. Cela se traduit par la mise en place de programmes de validation des acquis d'expérience et de qualification en alternance avec des écoles de formation qui délocalisent certaines formations dans les territoires reculés en lien avec les écoles de formation, les Maisons familiales rurales...

L'EFFET DE L'IMPLICATION DES PARENTS, UNE CITOYENNETÉ QUI SE FONDE DANS LES CRÈCHES

Ces associations locales ont la particularité d'être mises en place, gérées et animées par des collectifs de parents soucieux de s'impliquer activement dans l'éducation de leurs enfants. L'arrivée du premier enfant constitue pour eux un temps fondateur. Dans les crèches associatives parentales du réseau Acepp, les parents s'investissent en tant qu'employeurs, gestionnaires et coéducateurs au côté des professionnels. Ils maillent les territoires en créant du lien entre les autres associations et organismes du territoire, les élus et administrations. À ce titre, ils sont des acteurs de la vie locale.

Pour ces jeunes parents, la vie associative constitue souvent un laboratoire pour l'exercice de la citoyenneté. On les retrouve plus tard dans d'autres associations de village, de quartier, à l'école, au collège, dans les conseils municipaux...

La micro-crèche Les p'tits Sarvans implantée sur la commune de Cordon en Haute-Savoie

Situé face au Mont-Blanc, à 900 mètres d'altitude, ce village d'un peu plus de 1 000 habitants, dispose d'une école et d'une démographie positive.

En juillet 2012, la microcrèche, gérée alors par un groupe privé à but lucratif, ferme brutalement ses portes, laissant les parents dans le désarroi avec pour seule possibilité d'effectuer de longs trajets en voiture pour faire garder leurs enfants dans d'autres microcrèches du groupe.

LES PARENTS S'ORGANISENT POUR MONTER UN PROJET EN PARTENARIAT AVEC LA CAF, LA PMI ET LA COMMUNE

Très rapidement, un collectif de parents se mobilise pour trouver une solution de remplacement sur la commune. Il lui tient à cœur d'offrir un service de proximité et de qualité. Les parents créent alors une association – l'Association pour les Bébé de Cordon (ABC) – et contactent les partenaires locaux : la municipalité, la Caisse d'allocation familiale et la Protection maternelle infantile. Si un projet de Maison d'assistantes maternelles est brièvement envisagé, il est rapidement abandonné. En effet, les trois assistantes maternelles de la commune n'expriment pas le souhait de se regrouper et, surtout, cela ne créerait pas les places d'accueil supplémentaires dont les familles ont besoin. De son côté, la mairie, échaudée par le départ du précédent gestionnaire, consciente des besoins des familles, et habituée à soutenir les associations de son territoire, accueille favorablement l'initiative. Cela d'autant plus qu'elle ne souhaite pas, en partie pour des raisons financières, créer un service municipal qu'elle gèrerait elle-même.

Accompagné par l'Acepp74, le nouveau projet sera monté en quelques mois, permettant de proposer des places, principalement aux familles de la commune dès novembre 2012.

LE CHOIX DU FINANCEMENT, UN CHANGEMENT PRIMORDIAL POUR L'ACCUEIL DE TOUS

Le précédent gestionnaire avait opté pour un fonctionnement en Paje (Prestation d'accueil du jeune enfant), aide versée aux familles qui paient directe-

ment le gestionnaire de la microcrèche dont les tarifs étaient libres et par la réservation de berceaux par les entreprises. Soutenue par la Caf et la municipalité de Cordon, l'association de parents choisit de passer au fonctionnement en prestation de service unique (PSU).

Ce changement est primordial à plusieurs titres.

En premier lieu, avec la PSU, les aides ne sont plus versées aux familles mais directement au gestionnaire et les barèmes de paiement pour les familles sont calculés en fonction de leur coefficient familial. Cela a pour effet de permettre à la microcrèche d'accueillir des enfants de familles de tous niveaux de revenus sans que cela impacte son budget, puisque la Caf verse une compensation pour que chaque place rapporte un même montant à la microcrèche. Autrement dit, cela a rendu possible l'accueil d'enfants dont les parents n'auraient pas été en mesure de payer une place dans le précédent système en Paje.

En second lieu, ce changement a nécessité la mise en place d'un partenariat avec la commune de Cordon. Ce partenariat indispensable, initié par l'association de parents, s'est traduit par la signature d'une convention d'objectif prévoyant le versement d'une subvention d'équilibre annuelle et la mise à disposition gratuite de locaux dont la mise aux normes et le matériel ont été financés par la commune.

UN SERVICE POUR LES FAMILLES, UNE DYNAMIQUE ASSOCIATIVE POUR LA COLLECTIVITÉ

Depuis son ouverture, la microcrèche – d'une capacité d'accueil de neuf enfants – connaît un taux d'occupation de 80 %. La liste d'attente reste conséquente, réaffirmant la nécessité de proposer ce service alors que la commune accueille régulièrement de nouveaux enfants avec un solde naturel positif et une arrivée de nouvelles familles.

L'association souhaiterait ouvrir une place supplémentaire pour mieux répondre à des demandes d'urgence, en particulier pour les enfants âgés de 2 et 3



ans. Ce point devrait faire l'objet d'une discussion avec la Protection maternelle infantile du département.

Aussi, au-delà de l'accueil des enfants, c'est toute une dynamique associative qui s'est mise en place permettant aux parents – tous présents au conseil d'administration de la microcrèche – de s'impliquer pleinement, d'établir des liens avec l'école, la bibliothèque, le périscolaire et de proposer des activités de solidarité (bourses de puériculture) ou d'ordre culturel (sorties). Le soutien de l'Acepp 74 a permis d'asseoir, de consolider la structure et de soutenir les parents dans leur mission de gestion financière, administrative et des ressources humaines. Le fait pour la microcrèche d'adhérer à un réseau national est gage d'une certaine qualité, de nature à rassurer la municipalité, la Caf et la MSA quant à la pérennisation de la structure.

LA MICROCRÈCHE À L'HEURE DE LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'aire d'attraction de la crèche est à l'échelle de la commune. Cordon fait partie de la communauté de communes Pays du Mont-Blanc (CCPMB), créée sous le statut d'EPCI à fiscalité propre depuis le 1^{er} janvier 2013, suite à la dissolution du syndicat mixte Pays du Mont-Blanc. Elle regroupe dix communes (Combloux, Cordon, Demi-Quartier, Domançy, Les Contamines-Montjoie, Megève, Passy, Praz-sur-Arly, Saint-Gervais-les-Bains et Sallanches) et concerne une population permanente de 47380 habitants. Étant située en zone de montagne de 515 m à 4810 m d'altitude, cette communauté de commune est restée de taille assez modeste.

À ce jour la question de la répartition des compétences est en discussion. Sur la communauté de communes, on compte des crèches municipales, associatives ou privées lucratives. Certaines structures sont à visée touristique, sur Megève notamment. La compétence petite enfance étant optionnelle, la communauté de communes ne s'en est pas saisie et ce sont, pour l'instant, les communes qui restent détentrices de cette compétence.

Dans un contexte de diminution des dotations et ressources, particulièrement au niveau des communes, se pose la question du maintien des subventions à leur niveau actuel et de fait, du risque encouru par la microcrèche en termes de solvabilité financière.

- Entretien avec **François Paris**, ancien président de la microcrèche et président de l'Acepp 74. Mars 2017
- Rédaction : **Claire Gougeon** chargée de développement à l'Acepp nationale

Trois associations parentales s'organisent à l'échelle de leur nouvelle communauté de communes. Un exemple dans le département d'Indre-et-Loire.

Dans le sud-ouest de l'Indre-et-Loire, la communauté de communes de Touraine Val-de-Vienne regroupe, depuis le 1^{er} janvier 2017, les quarante communes qui composaient les communautés de communes du Bouchardais, du Pays de Richelieu et de Sainte-Maure. Cette nouvelle entité se caractérise par un environnement rural.

Sur ce territoire, trois associations de parents du réseau Acepp gèrent chacune un multi-accueil (de 15 à 26 places) et un relais d'assistantes maternelles (Ram). Ces trois associations sont situées dans les bourgs centre de chacune des précédentes communautés de communes: l'association la Coccinelle à l'Île Bouchard, l'association HA GA RI pour la crèche Caramel à Richelieu, et l'association Pirouette à Sainte-Maure de Touraine, distantes les unes des autres d'une trentaine de kilomètres. La compétence enfance-jeunesse a été prise par la nouvelle communauté de communes, ce qui implique qu'il n'y a plus qu'un seul interlocuteur pour les trois structures associatives.

S'ORGANISER POUR SE RENFORCER ET ORGANISER LES PARTENARIATS À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE

Au moment où les schémas de mutualisation des collectivités se définissent, se pose alors la question de la mutualisation entre les structures dont il faut encore penser les modalités d'organisation. Cette question est également portée par la fédération Achil-Acepp 37 qui soutient les trois structures.

Dans un premier temps, la mutualisation se traduit par un rapprochement entre les trois structures afin d'animer la dynamique du territoire sur la petite enfance et la parentalité. Concrètement, parents et professionnels ont décidé, avec la fédération Achil-Acepp 37, d'organiser un événement festif partagé entre les associations, le 1^{er} juillet 2017. Pique-nique, temps d'échanges et spectacles sont au programme. Une communication commune a été pensée collectivement et largement à destination des habitants, des parents et des élus du territoire. Ce

type d'événement pourrait être précurseur d'autres actions et réflexions visant à ce que les structures travaillent de concert en lien avec la communauté de communes.

À l'heure des regroupements territoriaux se pose bien la question de l'échelle d'organisation des associations en lien avec les interlocuteurs territoriaux. La mutualisation pourrait être ici une opportunité de se rendre visible sur le territoire tout en assurant une stabilité et une crédibilité des structures associatives tout en témoignant de la spécificité de chacune.

→ Entretien avec **Yann Batiot**, directeur de l'association Achil-Acepp 37
Avril 2017

→ Rédaction : **Claire Gougeon**
chargée de développement à l'Acepp nationale



L'association parentale les Fruits de la Passion, au cœur du département des Alpes-de-Haute-Provence



L'association gère un multi-accueil parental de vingt places depuis 1995, et un relais d'assistantes maternelles (Ram) itinérant et parental. Ce dernier a été créé en 2007 pour répondre à la demande des assistantes maternelles qui se sentaient parfois isolées, ainsi que pour agir sur la complémentarité entre les modes d'accueil collectifs et individuels.

Depuis 2015, à titre expérimental, l'association anime et gère une activité de crèche familiale de quatre places, dénommée Hors les Murs.

UNE ASSOCIATION PARENTALE AU CROISEMENT DE PLUSIEURS INTERCOMMUNALITÉS RURALES

Alors que le multi-accueil située sur la commune de Les Mées n'accueille que des enfants habitant sur la commune, le Ram itinérant concerne un territoire élargi, initialement concentré sur trois communautés de communes. Les trois communautés de communes ont intégré des nouvelles communautés de communes: Provence-Alpes-Agglomération, Jabron-Lure-Vançon-Durance et Sisteronais-Buëch

La communauté de communes Jabron-Lure-Vançon Durance regroupe près de 5258 habitants. Elle reste de taille très modeste du fait des dérogations accordées aux territoires ruraux en zone de montagne. La communauté de communes Provence-Alpes-Agglomération autour de Digne-les-Bains est bien plus importante. Elle regroupe cinq anciennes communautés de communes⁽¹⁾: soit 46 communes regroupant 47 716 habitants. L'ancienne communauté de communes Asse-Bléone-Verdon, sur laquelle fonctionnait le Ram, s'était dotée de la compétence petite enfance et la reprise de cette compétence au niveau de la nouvelle intercommunalité est en cours de réflexion.

Enfin, le relais d'assistantes maternelles parental itinérant accueille aussi les assistantes maternelles résidant au sein de la communauté de communes du Sisteronais-Buëch, qui ne s'est pas encore positionné sur la prise de compétence petite enfance et qui est située sur deux départements (les Alpes de Haute Provence et les Hautes Alpes).

À ce jour, les interventions du Ram font l'objet de conventions avec les communes concernées par ses passages. Qu'en sera-t-il donc par la suite ?

CHANGEMENT D'ÉCHELLE, RENOUVELLEMENT DES PARTENAIRES, QUESTIONNEMENTS SUR L'IMPACT DES RECOMPOSITIONS TERRITORIALES

Les recompositions territoriales et les choix de prise de compétence sur la petite enfance pourraient être déterminants pour le devenir de l'association Fruits de la passion, alors que la communauté de communes Provence-Alpes Agglomération, à laquelle le village de Les Mées appartient désormais, dispose également déjà d'un Ram.

Ces recompositions posent un certain nombre de questionnements, car elles impliquent un éloignement et un changement d'interlocuteurs alors que les liens tissés jusqu'ici en proximité avec les élus locaux semblaient essentiels pour promouvoir le projet particulier mettant en valeur la participation parentale, la gestion associative et l'évolution du service.

Quelles seront les décisions à venir quant au mode de gestion, quelle place sera accordée aux Fruits de la passion en lien avec les autres services multi-accueils et Ram du territoire ? Pour les Fruits de la passion, il apparaît essentiel de se mettre autour de la table pour présenter l'association, sa pertinence, ses actions, son ancrage territorial, mais aussi de tisser des liens avec les autres structures petite enfance des territoires. Cela permettra de lever les incertitudes qui pourraient impacter l'avenir de l'association tant au niveau du projet que de la pérennité économique.

→ Entretien avec **Véronique Auzet**, directrice du multi-accueil parental les Fruits de la passion. Avril 2017

→ Rédaction : **Claire Gougeon** chargée de développement à l'Acepp nationale

1. Asse-Bléone-Verdon, Duyes et Bléone, Haute-Bléone, Moyenne Durance et Pays de Seyne.

Les haltes-garderies itinérantes Kangouroule et Kangourève sillonnent le département du Cher

Les haltes-garderies itinérantes sont des camionnettes permettant le transport du matériel éducatif, des jouets ainsi que le nécessaire aux soins (changes, lits, tables et chaises). Les animatrices installent pour quelques heures une mini-crèche dans des locaux mis à disposition par les mairies et ayant reçu l'autorisation d'ouverture de la Protection maternelle et infantile (PMI).

Ces haltes-garderies sont à la fois des lieux d'accueil et d'éveil pour les enfants, de rencontre entre les parents et d'animation locale. Ainsi, outre les temps de jeux, l'animation se décline sous forme d'actions passerelles avec les écoles, de visites à la bibliothèque, d'activités créant du lien dans le village. Les parents ont le choix de prendre part ou pas à ces activités avec leur enfant. L'équipe de professionnels (éducatrice de jeunes enfants, auxiliaire de puériculture et/ou CAP petite enfance) accueille les enfants de 3 mois à 6 ans.

LES HALTES-GARDERIES ITINÉRANTES COMME OUTILS DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX

Kangouroule, la première halte-garderie, a été créée en 1999, en même temps que la fédération Arppe en Berry, Acept 18, qui a alors géré ce service. Elle circulait à la demande des communes sur le nord du département. En 2000, **Kangourève, une deuxième halte-garderie, est créée** sur le sud du département dans les mêmes conditions.

Ces services ont été créés avec un fort soutien de la Caf du Cher, de la DDASS et du conseil général, dans le cadre du développement social local. Une des principales missions des haltes-garderies est d'animer les territoires ruraux sur des communes ne proposant aucune solution d'accueil collectif pour les enfants. Les communes concernées conventionnaient alors avec l'Arppe en Berry - Acept 18 pour les passages des haltes-garderies.

Sur la plupart des communes, les passages des haltes-garderies ont fait prendre conscience aux parents et aux élus des besoins en termes de service d'accueil de jeunes enfants et de nombreuses crèches associatives à gestion parentales se sont créées rapidement jusque dans les années 2010. Des haltes-garderies se sont alors implantées dans

d'autres communes. Des fonds dédiés de la Caf du Cher ainsi que les contrats enfance jeunesse ont constitué un contexte favorable à ce développement.

LES HALTES-GARDERIES ITINÉRANTES, UN SERVICE INTERCOMMUNAL QUI S'ADAPTE AUX ÉVOLUTIONS TERRITORIALES

À leur création, les haltes-garderies itinérantes ont fonctionné sur une échelle communale et sont passées logiquement et progressivement à une échelle intercommunale. Avec l'élargissement des intercommunalités, la mise en place du schéma des services aux familles et dans un contexte de répartition des compétences entre communes et communautés de communes, la situation s'est complexifiée. Dans ce contexte, l'organisation du service des haltes garderies s'adapte en permanence afin de répondre aux besoins et priorités des territoires.

Ainsi la communauté de communes Terres du Haut-Berry regroupe depuis début 2017 trois anciennes communautés de communes⁽¹⁾, soit 29 communes très rurales (37 hab./km²). Sur cette communauté de communes, on compte trois EAJE parentaux, deux communautaires et trois relais d'assistantes maternelles dont un associatif. La halte-garderie Kangouroule y circule. Afin de mieux répondre aux besoins des parents, une réflexion est en cours, en lien avec les partenaires pour redéployer le service sur la nouvelle communauté de communes en y adossant des Lieux d'accueil enfants-parents (LAEP) pour compléter le service itinérant et le relier aux relais d'assistantes maternelles du territoire.

La communauté de communes Le Pays Fort Sancerrois Val-de-Loire compte environ 19000 habi-

1 Les communautés de communes des Terres du Haut Berry ; en Terres vives ; Les Terroirs d'Angillon.



tants. Elle regroupe les trois anciennes communautés de communes⁽²⁾. Sur ce territoire, on compte des crèches associatives à gestion parentale, la halte-garderie Kangouroule et deux relais d'assistantes maternelles associatifs. La halte-garderie et les relais pourraient être redéployés sur la nouvelle communauté de communes afin de desservir des communes jugées prioritaires par la Caf.

La communauté de commune Cœur de Berry, d'environ 12 000 habitants, bénéficie du passage de la halte-garderie Kangouroule et d'un relais d'assistantes maternelles associatif. Depuis la création de deux microcrèches à but lucratif, le passage de la halte-garderie a été réduit. Cette nouvelle communauté de communes bénéficie aussi d'un lieu d'accueil petite enfance, d'un LAEP et d'un Ram communal. Des réunions ont lieu avec les professionnelles des structures et les élus pour essayer d'harmoniser les services afin de répondre aux besoins des communes.

L'Arppe en Berry – Acepp 18, est très impliquée dans les différentes commissions départementales et locales, notamment les conventions territoriales globales⁽³⁾ (CTG), dont certaines sont ouvertes aux habitants et particulièrement aux parents. C'est ainsi qu'elle est plus à même de réfléchir avec les partenaires aux attentes et besoins des territoires et ainsi organiser au mieux le passage des haltes-garderies.

À ce jour, il semble que les communautés de communes qui accueillent les haltes-garderies itinérantes s'orientent vers une prise de compétence enfance-jeunesse.

Les services petite enfance doivent de nouveau s'adapter et se redéployer, travailler en synergie avec des structures intercommunales ou issues du lucratif, différentes situations pas toujours simples mais nécessaire.

→ Entretien avec **Marie Hélène Fournier**, association Arppe en Berry – Acepp18, gestionnaire et animateur des haltes-garderies itinérantes. Mai 2017

→ Rédaction : **Claire Gougeon** chargée de développement à l'Acepp nationale

2. Cœur du Pays Fort, Haut Berry Val de Loire et Sancerrois.

3. La CTG est une convention de partenariat qui vise à renforcer l'efficacité, la cohérence et la coordination des actions en direction des habitants d'un territoire. Elle se concrétise par la signature d'un accord entre la Caf, le conseil départemental ou une commune ou communauté de communes.

La crèche Les Petits Déboulonnés

est située sur la commune de Saint-Michel-de-Boulogne, en Ardèche, sous le statut atypique d'une société coopérative.

Créée en 2008 à l'initiative d'une entreprise locale, la crèche-multi-accueil propose un accueil de douze places. Au départ, c'est pour répondre aux besoins de leurs salariés rencontrant des difficultés pour faire garder leurs enfants que les responsables de la Cefem⁽¹⁾, employeur le plus important du territoire, ont décidé de monter le projet de crèche.

Très rapidement, en lien avec les élus des quatre communes (Gourdon, Boulogne et Saint-Michel-de-Boulogne) qui composaient la communauté de communes de la Roche, Ajoux, Saint-Étienne-de-Gourdon d'environ 700 habitants, il est apparu essentiel d'ouvrir ce service plus largement à la population.

LA SCIC, UN STATUT ADAPTÉ POUR PORTER UN PROJET MULTIPARTENARIAL DANS LA TRANSPARENCE

Le statut Société coopérative d'intérêt collectif (Scic) est apparu comme étant la seule réponse juridique possible pour assurer la gestion partagée de la crèche Les Petits Déboulonnés entre les partenaires publics et l'entreprise. Cette forme statutaire a permis de mobiliser au mieux les ressources économiques et sociales du territoire. Durant le processus de création du multi-accueil, les porteurs du projet ont bénéficié de l'expertise de l'Acepp Adehl dont ils ont ensuite rejoint le réseau.

Malgré les financements publics obtenus, l'investissement, l'aménagement intérieur et la gestion ont bénéficié d'un apport financier conséquent de l'entreprise Cefem. Aussi, il est apparu logique que la Scic, qui fonctionne sous forme d'une SARL à capital variable, préserve la place de l'entreprise tout en associant l'ensemble des partenaires au sein de quatre collèges. Ainsi, le collège entreprise détient 50 % des parts, celui des collectivités territoriales 20 %, celui des usagers-parents également 20 % et, enfin, celui des salariés 10 %.

À l'époque c'est la Cefem qui a signé un contrat enfance jeunesse (CEJ) d'entreprise avec la Caf. Ce fonctionnement est proposé par la Caf dans la limite d'un renouvellement de CEJ. C'est donc la Cefem qui est pleinement responsable auprès de la Caf des dépenses engagées.

1. Société spécialisée dans le secteur d'activité de la fabrication de matériel de distribution et de commande électrique.

LA PLACE DES PARENTS VALORISÉE AU TRAVERS D'UNE ASSOCIATION

Les parents sont dégagés de la gestion de la crèche qui est assurée par un gérant, mais afin d'être force de proposition, ils ont monté une association. Au sein de la crèche, ils sont largement associés aux réflexions sur le projet éducatif et, de manière plus globale sur le territoire, ils organisent des manifestations diverses (vide-greniers, concours de boules...) ce qui permet notamment de financer des projets culturels et de sorties.

LES PETITS DÉBOULONNÉS À L'HEURE INTERCOMMUNALE, DES CHANGEMENTS SUCCESSIFS D'ÉCHELLE

Dès 2014, la communauté de communes de la Roche Gourdon est dissoute dans le cadre du schéma de révision de la carte intercommunale et éclatée dans deux nouvelles communautés (la communauté de communes du Bassin d'Aubenas et la communauté d'agglomération de Privas Centre Ardèche) dont l'une n'a pas de compétence petite enfance.

Pour continuer de gérer la crèche, les quatre communes constituent alors un Sivom, avec l'accord de l'État. Ce syndicat, reprend leur compétence petite enfance, sauf pour les deux communes intégrées à l'EPCI qui en est déjà doté.

En 2016, les communautés de communes fusionnent à nouveau et Saint-Étienne-de-Boulogne ainsi que Saint-Michel-de-Boulogne intègrent la communauté de communes d'Aubenas Vals qui compte 21 communes pour près de 28 000 habitants. Puis, début 2017, suite à la loi NOTRE, celle-ci s'agrandit pour devenir la communauté de communes du Bassin d'Aubenas, qui regroupe 29 communes et plus de 39 000 habitants.

Ce nouveau regroupement s'est doté de la compétence petite enfance. Les subventions, versées précédemment par chaque commune, sont désor-



mais versées par la communauté. Celle-ci finance la totalité des places en les inscrivant dans un nouveau contrat enfance jeunesse (CEJ) dont elle est signataire. Elle revendra à la Cefem deux places. Pour le moment la communauté de communes n'est pas entrée au capital de la Scic.

LES PETITS DÉBOULONNÉS INTÈGRENT LE GUICHET UNIQUE INTERCOMMUNAL

Dès 2016, la nouvelle intercommunalité regroupe sept multi-accueils intercommunaux et associatifs. En avril 2016, afin d'améliorer la visibilité de son offre de services à destination des parents et de leurs enfants, la CCPAV a mis en place un guichet unique de la petite enfance baptisé Pôle info accueil petite enfance (Piape). En 2017, la communauté de communes du Bassin d'Aubenas intègre au Piape deux nouvelles structures. Aujourd'hui, le guichet unique regroupe neuf multi-accueils pour plus de 200 places de garde.

Ce guichet unique associatif est géré par le centre socio-culturel Le Palabre via le relais d'assistantes maternelles. Sa mise en place a fait l'objet d'un temps de concertation avec l'ensemble des structures petite enfance du territoire. Son rôle est celui d'informer les parents sur les différents modes de garde (crèches, assistantes maternelles agréées, garde à domicile), d'enregistrer leurs souhaits et de gérer les attributions de places dans les établissements d'accueil de jeunes enfants en fonction du lieu d'habitation des familles.

Le guichet unique est situé à Aubenas, mais ses salariés peuvent se déplacer sur les communes du territoire et même au domicile de certaines familles pour des situations particulières. Une proposition particulièrement bien perçue en moyenne montagne où les déplacements jusqu'à Aubenas peuvent paraître longs.

Depuis la mise en place du guichet unique, l'équipe salariée de la crèche – composée d'une directrice éducatrice de jeunes enfants, de deux auxiliaires de

puériculture et d'un animateur (CAP petite enfance) – regrette un peu de moins rencontrer les parents pour un premier contact. Cependant, le fait d'en bénéficier permet d'être en réseau sur le territoire et de toucher de nouveaux parents.

De plus, le guichet unique fait preuve d'une certaine souplesse. Certains enfants hors communauté de communes peuvent être accueillis (pour des raisons de proximité géographique de résidence des familles) dans le cadre de convention entre les communautés de communes. Quant aux accueils ponctuels, ils peuvent se faire directement auprès des structures.

UN AVENIR EN QUESTIONNEMENT

À ce jour, le fait d'intégrer une plus grande intercommunalité n'a pas impacté la stabilité financière de la crèche. En 2016 une forte baisse d'effectifs a obligé la structure à baisser temporairement son autorisation d'ouverture à dix places. La prévision pour 2017 ne permet pas pour le moment de repasser à douze places. Et l'entreprise Cefem a aujourd'hui moins de besoin de garde.

En signant un nouveau contrat enfance jeunesse au côté de la Caf, la communauté de communes du Bassin d'Aubenas devient aujourd'hui un financeur important notamment pour le maintien de la stabilité de la structure. Une convention de gestion sera passée entre la SCIC et la communauté. Parallèlement, une convention sera passée entre la communauté et la Cefem pour la revente des deux places.

→ Entretien avec **Marie-Emmanuelle Gasnier**, directrice de la Crèche Les Petits Déboulonnés et **Lætitia Cure**, coordinatrice de l'Acepp ADeHL. Mars 2017

→ Rédaction : **Claire Gougeon** chargée de développement à l'Acepp nationale

Glossaire

- Acepp** Association des collectifs enfants parents professionnels
- ALSH** Accueil de loisirs sans hébergement
- CAF** Caisse d'allocations familiales
- CCAS** Centre communal d'action sociale
- CDAJE** Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants
- CEJ** Contrat enfance jeunesse
- CIAS** Centre intercommunal d'action sociale
- CNAF** Caisse nationale des allocations familiales
- DDASS** Direction départementale des Affaires sanitaires et sociales
- DDCSPP** Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
- EAJE** Établissement d'accueil du jeune enfant
- EJE** Éducateur de jeunes enfants
- EPCI** Établissement public de coopération intercommunale
- FEDER** Fonds européen de développement économique et régional
- FNADT** Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
- LAEP** Lieux d'accueil enfants parents
- LOADDT** Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
- MAM** Maisons d'assistantes maternelles
- NOTRe (Loi)** Nouvelle Organisation Territoriale de la République
- MSA** Mutualité sociale agricole
- PAJE** Prestation d'accueil du jeune enfant
- PIAPE** Pôle info accueil petite enfance
- PMI** Protection maternelle et infantile
- PSU** Prestation de service unique
- RAM** Relais assistantes maternelles
- SCIC** Société coopérative d'intérêt collectif
- SIEG** Service d'intérêt économique général
- SIG** Service d'intérêt général
- SRCV** Statistiques sur les ressources et les conditions de vie

Les coûts de fonctionnement des crèches

Le développement de l'offre d'accueil en crèche fait partie des objectifs des pouvoirs publics. Afin de pouvoir identifier de nouveaux leviers de développement de l'offre d'accueil, une étude a été conduite à la demande de la Caisse nationale des Allocations familiales (Cnaf) sur la compréhension des déterminants des coûts de fonctionnement des crèches.

La masse salariale est le premier poste de dépenses des établissements (elle représente en moyenne 75 % des coûts de fonctionnement). Trois principales variables ont un impact sur la variation des prix entre les structures : le statut juridique (public, associatif, privé), le taux d'occupation réel (le ratio entre les heures réalisées et la capacité théorique d'accueil) et le recours à l'externalisation.



Face au constat de l'augmentation du coût de revient d'une heure d'accueil dans une crèche, ou établissement d'accueil du jeune enfant [(EAJE) encadré 1], qui pourrait être un frein au développement de l'offre, la Cnaf a souhaité lancer une étude (encadré 2). L'objectif de cette dernière est d'améliorer la compréhension des déterminants des coûts de fonctionnement des crèches pour identifier de nouveaux leviers de développement de l'offre d'accueil. L'étude a été confiée au cabinet Ernst & Young, associé à Enéis Conseil.

Le prix de revient moyen d'une heure de crèche est de 10,18 euros

L'étude fait apparaître un prix de revient moyen¹ de 10,18 euros par heure réalisée dans une crèche. En 2007 il était de 8 euros soit une augmentation de 22,6 %². Ce prix de revient est très variable, avec un écart-type de 3,3 euros.

Ce prix de revient réel moyen est plus élevé si le gestionnaire est une entreprise privée (11,54 euros) soit 2,29 euros supérieur à celui observé si le gestionnaire a un statut associatif qui est de 9,25 euros. Les gestionnaires relevant du secteur public ont un prix moyen de 10,64 euros. Toutefois, il convient d'être prudent sur les comparaisons entre les EAJE relevant de différents statuts juridiques dans la mesure où les gestionnaires

relevant du secteur public ne comptabilisent pas en coûts complets l'ensemble des charges supportées.

Le coût de revient par heure réalisée varie également selon la localisation de l'EAJE : il est de 11,28 euros dans l'agglomération parisienne, et relativement proche de la moyenne s'il se trouve en zone urbaine (10,02 euros) ou en zone rurale (9,84 euros). En revanche le prix de revient par heure réalisée varie relativement peu en fonction du type d'accueil.

Trois quarts des coûts de fonctionnement sont des charges de personnel

Les coûts de personnel représentent 74,7 % des coûts d'une crèche. Les achats constituent le second poste de charge (7 % du total). Viennent ensuite, les amortissements et provisions (5,1 %), les services extérieurs (5 %) puis les autres services extérieurs (graphique 1).

Le montant des charges de personnel par heure réalisée n'est pas directement comparable entre EAJE suivant que ceux-ci recourent ou non à des prestations externalisées (repas, nettoyage, ...). Néanmoins, il apparaît que les coûts de personnel sont supérieurs lorsque le gestionnaire relève du secteur public : 9,28 euros par heure réalisée contre 6,83 euros pour un gestionnaire associatif et 6,52 euros pour les entreprises privées.

ENCADRÉ 1

Les établissements d'accueil du jeune enfant

Les EAJE sont des structures autorisées à accueillir, de manière non permanente, des enfants de moins de 6 ans. Ils sont soumis au respect d'une réglementation prévue dans le code de la santé publique (articles R 2324-16 et suivants) et font l'objet d'une autorisation d'ouverture délivrée par l'autorité compétente (président du Conseil départemental pour les gestionnaires privés et maire de la commune pour les gestionnaires publics après avis des services de protection maternelle et infantile (PMI)). Ils comprennent :

Les structures d'accueil collectif :

- les « crèches collectives » s'adressent généralement aux enfants de moins de 4 ans amenés à fréquenter régulièrement la structure. Les enfants sont pris en charge par une équipe pluridisciplinaire ;
- les « haltes-garderies » proposent un accueil occasionnel et de courte durée ;
- les établissements « multi-accueil » combinent accueil régulier et occasionnel – crèche et halte-garderie – ou accueil collectif et familial ; pour ces établissements, la capacité maximale d'accueil de chaque unité peut aller jusqu'à 60 places.

Les « services d'accueil familial » (usuellement appelés crèches familiales) : ils emploient des assistant-e-s maternel-le-s qui accueillent à leur domicile de un à quatre enfants, généralement de moins de 4 ans. Des temps de regroupement collectifs sont proposés aux assistant-e-s maternel-le-s avec les enfants dans les locaux de la crèche.

Les crèches parentales : ce sont des établissements d'accueil collectif gérés par des parents, dans le cadre d'une association. Le nombre d'enfants accueillis est limité à 20 (parfois 25).

Les jardins d'enfants : ce sont des structures d'accueil collectif exclusivement réservées aux enfants de 2 à 6 ans.

Les micro-crèches : elles accueillent dix enfants au maximum.

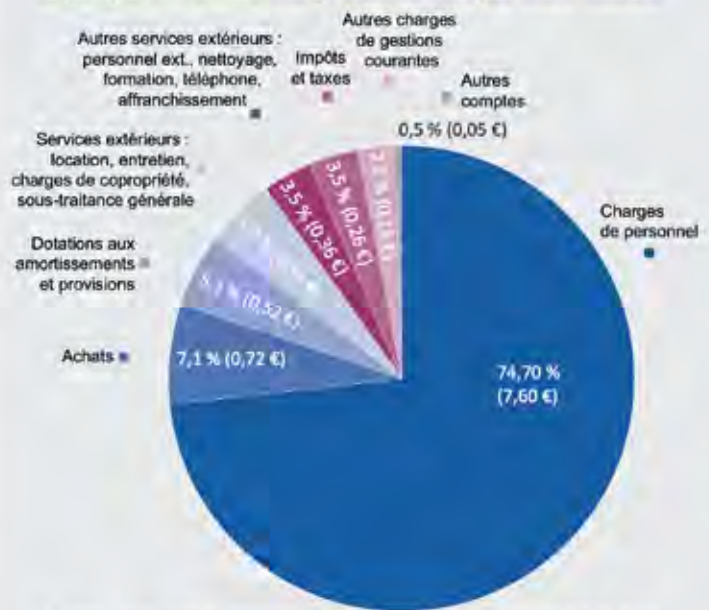
86 % des EAJE ont recours à au moins une forme d'externalisation : les repas ou la restauration. Vient ensuite l'entretien intérieur de l'EAJE. Le recours à l'externalisation est plus important pour les EAJE gérés par une entreprise privée et beaucoup moins répandu pour ceux relevant du secteur public. En revanche, la taille ou le type d'activité ne semblent pas avoir d'effet sur le fait ou non d'avoir recours à un prestataire extérieur.

Une moindre expérience professionnelle du personnel encadrant les enfants dans le secteur privé

L'enquête permet de décrire les personnels rémunérés dans les crèches. L'équipe de direction, dédiée à la gestion administrative de l'EAJE comprend outre la fonction de directeur (dans 96 % des établissements) et pour 53 % des EAJE (hors micro-crèches) un directeur-adjoint (tableau 1). Les professionnels de santé sont moins représentés parmi les établissements du panel : seuls 57 % ont un médecin dans l'équipe et 40 % un psychologue. Enfin, 69 % des EAJE ont du personnel agent de service / d'entretien, linge ou cuisinier. Il est étonnant de constater que ce taux est plus important pour les établissements qui pratiquent au moins une forme d'externalisation (repas/restauration, ou bien entretien extérieur, entretien intérieur, ou fonctions administratives support).

Les éducateurs/rices de jeunes enfants sont présent-e-s dans 79 % des crèches, et les auxiliaires de puériculture dans 87 % des établissements enquêtés. Près de 70 % des EAJE comptent, dans leur équipe dédiée à l'encadrement des enfants, des professionnels de moins de trois ans d'expérience professionnelle : plus de 80 % des établissements gérés par le secteur

Graphique 1 - Part des charges avec le coût par heure réalisée



Source : Cnaf – DSER, enquête sur les coûts de fonctionnement des EAJE, Ernst & Young et Enéis conseil, 2016.

associatif ou gérés par une entreprise privée sont dans ce cas contre 57 % de ceux gérés par une structure publique.

Les charges relatives à l'immobilier représentent près de 10 % du prix de revient, pour une moyenne de 11 m² par place

Les charges liées à l'immobilier représentent environ 10 % du prix de revient d'une heure réalisée en EAJE. Cette estimation résulte de l'agrégation des amortissements et provision, des charges de location, de copropriété et d'entretien sur la base des données comptables fournies par les établissements.

Les établissements du panel disposent en moyenne de 11,3 m² par place en moyenne, non significativement variable en fonction du statut juridique du gestionnaire, du type d'activité ou de la taille de la structure. En revanche, en région parisienne, ils ne disposent que de 8,75 m² par place.

48 % des EAJE sont propriétaires de leurs locaux, 24 % bénéficient de locaux mis à disposition et 28 % sont locataires. Cette répartition diffère fortement suivant la nature juridique du gestionnaire (tableau 2).

Les achats représentent 7 % du prix de revient

Les charges d'achat représentent 7 % du coût horaire de la place en crèche, soit 0,70 euros par heure réalisée. Les achats non stockés de matières et de fournitures constitue la principale dépense des charges d'achat (6,1 % du coût total).

Ce type de charges peut être considéré comme un indicateur du niveau de service délivré aux familles. On y retrouve par exemple le coût des couches lorsque ce service est proposé aux familles ainsi que celui du « petit » matériel pédagogique. Ces charges varient en fonction du statut juridique de l'EAJE, puisqu'elles représentent 0,81 euros par heure réalisée pour les structures associatives, 1,07 euros par heure réalisée pour les entreprises et 0,61 euros par heure réalisée pour les structures publiques.

ENCADRÉ 2

Méthodologie

Un échantillon de 300 EAJE ayant perçu une aide au fonctionnement versée par la Caf en 2014 a été constitué à partir de quatre critères de sélection : le statut juridique (association, entreprise privée, secteur public), le type d'activité (micro-crèche, accueil collectif), la zone géographique (rural, métropole de Paris, urbain et la taille : moins de 10 places, de 11 à 30 places, plus de 30 places). Un questionnaire en ligne a été passé à l'automne 2015 afin de recueillir des données relatives à leur activité, et aux modalités et détail de leurs coûts de fonctionnement. Le questionnaire couvrait les domaines suivants pour l'exercice 2014 : caractéristiques principales de l'établissement et de l'activité (nature de l'EAJE, statut juridique du gestionnaire, nombre de places agréées, capacité d'accueil des locaux, mode d'accueil et nombre d'enfants accueillis, caractéristiques des locaux, etc.), données financières et comptes d'exploitation de l'EAJE, (données relatives aux ressources humaines : détail des emplois en équivalent temps plein (ETP) et de la structure par profil, ancienneté, coût).

168 EAJE ont répondu au questionnaire. 141 questionnaires se sont avérés exploitables. 14 entretiens qualitatifs complémentaires avec des responsables d'EAJE ont pu être réalisés afin : d'apprécier de manière plus fine le niveau de performance de l'EAJE, d'identifier les éléments de contexte qualitatifs pouvant impacter les coûts de fonctionnement et le niveau de performance de l'EAJE, d'analyser de manière plus détaillée les pratiques de gestion de l'EAJE.

Description du panel des répondants

Statut juridique	Type d'activité	Zone géographique	Taille
40 % associatif	11 % de micro-crèches	68 % urbain	12 % moins de 10 places
10 % entreprises privées	66 % multi-accueil	16 % rural	51 % de 11 à 30 places
50 % public	10 % crèches collectives	16 % métropole parisienne	37 % plus de 30 places
	2 % jardins d'enfants		
	11 % halte-garderie		

N.B. : les données financières peuvent être incomplètes car certaines structures n'imputent pas la totalité des coûts si ceux-ci sont par exemple mutualisés (repas réalisés par la cuisine centrale de la commune, entretien, etc.).

Le statut juridique : principal facteur explicatif des écarts de coûts entre crèches

Afin de mieux comprendre les facteurs explicatifs de la variation des coûts des EAJE, une analyse de la variance tenant compte des caractéristiques des établissements a été réalisée (encadré 3). Cette analyse montre que seules 25 % des variables de coût sont explicables par les caractéristiques de l'établissement et les pratiques de gestion. Ceci signifie donc que le contexte propre à chaque établissement (démographie locale, choix relatif à la qualité de l'accueil, politique salariale, plus ou moins grande appétence pour une gestion efficiente,...) expliquent 75 % des variations des coûts de revient des EAJE. Il en ressort que le statut juridique explique 11 % de la variance des coûts et constitue donc le facteur le plus explicatif. Plus précisément, le modèle montre que « toutes choses égales par ailleurs », le fait pour un EAJE d'avoir un gestionnaire public majore le prix de revient de 1,14 euros par rapport à un gestionnaire associatif et de 0,97 euros par rapport à un gestionnaire entreprise privée. L'interprétation peut

être complexe et mériterait d'être approfondie par des travaux ultérieurs. À ce stade, il apparaît que l'ancienneté plus importante des collaborateurs, dans ces structures, qui de plus est mieux prise dans les critères d'évolution des rémunérations pourrait être une des causes du surcoût dans les EAJE gérés par des structures publiques. *A contrario*, ni le taux d'encadrement ni l'absentéisme ne peuvent être invoqués pour expliquer ce surcoût.

Parmi les autres facteurs explicatifs figure le taux d'occupation (le ratio entre les heures réalisées et la capacité théorique d'accueil) qui explique 6,4 % de la variance des coûts : « toutes choses égales par ailleurs » 10 % de taux d'occupation supplémentaire réduit le prix de revient de 56 centimes.

Afin d'interpréter ce résultat, deux situations polaires doivent être considérées. Dans la situation A, on considère que les EAJE fixent leurs charges (personnel, ...) pour pouvoir réaliser un nombre d'heures proche du nombre d'heures théorique.

L'efficacité de la gestion consiste donc en la réalisation d'un nombre d'heures maximal, ce que le taux d'occupation mesure. Dans ce cas, 1 % d'heure supplémentaire devrait « toutes choses égales par ailleurs » conduire à une diminution du coût de revient par heure de 15 centimes. Dans la situation B, on considère en revanche que la majorité des charges (80 %, charges de personnel, repas, ...) sont adaptées au nombre d'heures que l'établissement estime (ou souhaite) pouvoir réaliser et 20 % (immobilier, équipe de direction) calibrées sur le nombre d'heures théorique maximal. Dans cette situation, le taux d'occupation ne mesure pas l'efficacité de la gestion mais seulement la part des heures théoriques qui sont effectivement réalisées. Dans cette situation, une augmentation de 1 % des heures effectuées conduirait à une diminution du coût de revient par heure réalisée de 3 centimes.

Le modèle montre que 1 % d'augmentation du taux d'occupation diminue le prix de revient de 5,6 centimes, ce qui tend à indiquer que les EAJE seraient plutôt dans la situation B, c'est-à-dire qu'ils ajustent leurs ressources au nombre d'heures qu'ils estiment (pouvoir) réaliser et non

Tableau 1 - Postes existants et occupés au sein des EAJE de l'échantillon

Direction technique et équipe administrative		
EAJE hors micro-crèches	Directeur	96 %
	Directeur-adjoint	53 %
	Référent technique	1 %
Micro-crèches	Directeur	20 %
	Référent technique	100 %
Ensemble des EAJE	Responsable de la gestion administrative	24 %
	Secrétaire	26 %
Équipe dédiée à l'encadrement des enfants		
Ensemble des EAJE	Puéricultrice diplômée d'État	15 %
	Educateur de jeunes enfants	79 %
	Assistant maternel	6 %
	Sage-femme	3 %
	Infirmière puéricultrice	6 %
	Auxiliaire de puériculture	87 %
	Autres postes dédiés aux enfants	80 %
Professionnels de santé		
Ensemble des EAJE	Médecin	57 %
	Psychomotricien	9 %
	Psychologue	40 %
Autres professionnels		
Ensemble des EAJE	Agent de service / agent d'entretien / cuisinier / lingier	69 %

Source : Cnaf - DSER, enquête sur les coûts de fonctionnement des EAJE, Ernst & Young et Enéis conseil, 2016.

ENCADRE 3

Agrégats de coûts

Des analyses statistiques pour expliquer les écarts de coûts ont été menées à partir d'un agrégat de coûts comparable entre EAJE. Cet agrégat de coûts a été réalisé à partir de la décomposition des coûts par compte de charges par heure réalisée. Il comprend les coûts de personnel, de la sous-traitance, des achats, les impôts et les taxes.

L'agrégat de coûts retenu est comparable entre les différents critères d'échantillon : statut juridique, type d'activité, taille et localisation. L'agrégat de coûts retenu couvre 90 % des charges totales. Ont été exclus tous les coûts relatifs à l'immobilier dont on peut estimer qu'ils sont indépendants de choix de gestion, mais des opportunités de prêts de locaux par exemple.

La moyenne de l'agrégat de coûts par heure réalisée est de 9,24 euros, l'écart-type est de 3,05 euros.

Cet agrégat de coûts a fait l'objet d'une régression linéaire sur une vingtaine de variables caractérisant les EAJE (activité, taille, zone géographique, absentéisme, cumul d'activité, flexibilité des contrats, nombre d'enfants par place, nombre d'heures d'ouverture hebdomadaire, externalisation, taux d'occupation, statut juridique...).

Le modèle retenu, explicatif des variations de l'agrégat de coûts par heure réalisée, n'explique « que » 23,7 % de la variance de cet agrégat. Aussi, les variations de coûts, bien que fortes, semblent majoritairement dues à des facteurs propres à chaque EAJE. Après une procédure raisonnée de simplification du modèle (*stepwise*), trois variables sont retenues comme explicatives des variations de coûts : le statut juridique, le taux d'occupation, et le recours à l'externalisation. L'hypothèse que les autres variables n'interviennent pas dans l'explication des coûts ne peut être rejetée.

Tableau 2 - Situation immobilière des EAJE selon le statut juridique du gestionnaire

	Statut juridique du gestionnaire		
	Public	Associatif	Entreprise privée
Propriétaire des locaux	77 %	29 %	13 %
Locataires des locaux	6 %	22 %	67 %
Locaux mis à disposition	17 %	49 %	20 %

Source : Cnaf - DSER, enquête sur les coûts de fonctionnement des EAJE, Ernst & Young et Enéris conseil, 2016.

- les variables ayant trait à certains aspects de la gestion : taux d'encadrement éducatif, taux d'absentéisme. Ces variables pourraient être corrélées négativement avec des variables non prises en compte dans le modèle (salaire horaire par exemple).
- les variables ayant trait à la nature de l'activité et à sa localisation : nature de l'accueil, taille, localisation géographique.

en fonction du nombre d'heures théorique. Dans ce cas, la tension quotidienne pour la gestion de ces structures est d'ajuster en permanence, les ressources au potentiel d'heures réalisables, et de veiller à ce que ces heures soient effectivement réalisées. Cette tension est d'ailleurs retracée dans les entretiens qualitatifs.

Enfin, troisième facteur explicatif, le recours à l'externalisation explique 6,1 % des variations de coûts observées dans l'agrégat, en prenant en compte l'effet des autres facteurs (statut juridique, recours à l'externalisation, taux d'encadrement de gestion, taux d'occupation réel). Le coût horaire de l'agrégat de coûts diminue « toutes choses égales par ailleurs » de 1,01 euros lorsque la structure a recours, *a minima*, à l'une des formes d'externalisation proposées. Au-delà des gains que peut générer l'externalisation, l'importance de ce facteur explicatif suggère que le recours à l'externalisation pourrait être corrélé avec l'attention du gestionnaire aux questions d'efficacité de la gestion.

Beaucoup de variables n'expliquent pas de manière significative les écarts de coûts, parfois de manière contre intuitive :

- les variables ayant trait aux modalités de facturation (fournitures repas, couches, facturation des absences, taux de facturation financier/réalisé, ...). Ces variables ont en revanche un impact sur la contribution des familles ;

Cette étude met en évidence la grande dispersion des coûts des EAJE. Les facteurs pourtant nombreux décrivant leur activité, leurs pratiques de gestion ou de facturation semblent finalement assez peu explicatifs des coûts de ces structures, ce qui suggère que les variations de coûts pourraient avoir une composante propre au contexte de chaque structure. L'étude mériterait ainsi être prolongée par une prise en compte plus précise des rémunérations des personnels mais surtout par une meilleure compréhension du modèle économique des crèches en rapprochant les coûts, des produits de ces structures.

Par ailleurs, l'analyse démontre que si les facteurs explicatifs des coûts de fonctionnement sont variés, les marges de manœuvre des EAJE pour réduire leurs coûts sont diverses et différentes selon les établissements. En effet, s'il faut garantir l'efficacité de la gestion, il convient aussi de garantir la qualité de l'accueil et la soutenabilité de l'exercice.

Sandrine Dauphin
(avec l'association de Bernard Tapie)
Cnaf - DSER
Hervé de la Chapelle ■ Laure Bassouls
Ernst & Young

Directeur de la publication
Daniel Lormis
Directeur de la publication délégué
Bernard Tapie
Rédactrice en chef
Lucienne Huniaerbyde
Maquettiste
Ysabelle Nichelet

Contact : laurence.fournier@ecnaf.fr

Cnaf - 32 avenue de la Sibelle
75683 Paris Cedex 14
Tél. : 01 45 65 52 52
N° ISSN : 1638 - 1769

■ Notes

- (1) Le prix de revient réel d'une heure d'accueil est calculé comme suit : charges constatées sur le nombre d'heures réalisées.
- (2) Soit une évolution moyenne de 2,9 % par an, à comparer avec une évolution de l'inflation de 10 % sur la même période.

Le Premier Ministre

n° 5811/SG

Paris, le 29 septembre 2015

à

Mesdames et Messieurs les ministres,
Mesdames et Messieurs les préfets de région,
Mesdames et Messieurs les préfets de département

Objet : Nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations.

Annexes : 5

Au cœur de la société civile, les associations occupent une place essentielle dans la vie collective de la Nation et le fonctionnement de notre modèle de société. Elles sont fréquemment amenées à anticiper, éclairer ou compléter l'action conduite par les pouvoirs publics, inspirant à l'État et aux collectivités territoriales de nouvelles formes d'intervention, aux avant-postes de l'innovation et de la créativité dans les territoires.

Dans un contexte de réforme des collectivités territoriales, de reconfiguration de leurs compétences et de transformation de l'action territoriale de l'État, il est indispensable de conforter le rôle des associations dans la construction de réponses originales et pertinentes aux enjeux actuels.

La charte des engagements réciproques signée le 14 février 2014 a défini les engagements respectifs de l'État, des collectivités territoriales et des associations en matière de co-construction des politiques publiques ; elle pose des règles de partenariats nouvelles qui doivent être transformées en principes d'action.

Ces premiers actes forts qui illustrent le choix stratégique de société fait par le Gouvernement, doivent être accompagnés par l'ensemble des services de l'État placés sous votre autorité pour rénover les relations entre les pouvoirs publics et les associations.

Je vous demande, d'une part, de décliner la charte des engagements sur les territoires, de manière adaptée pour chaque secteur d'activité. D'autre part, je souhaite que vous favorisiez dans la durée le soutien public aux associations concourant à l'intérêt général. Il s'agit de leur permettre de conduire au mieux leur projet associatif, en privilégiant le recours aux conventions pluriannuelles et en développant une politique d'attribution de subventions dont les modalités respectent l'initiative associative et sont concertées avec les acteurs. Les étapes de cette démarche sont décrites dans le guide pratique de la subvention qui sera prochainement publié par le ministère chargé de la vie associative.

Au niveau ministériel, vous désignerez dans vos cabinets et vos services au moins un correspondant chargé de la vie associative pour suivre les engagements de l'État dans vos champs de compétence.

Au niveau territorial, je vous demande aussi de promouvoir auprès des collectivités territoriales l'adoption de chartes locales qui organisent la concertation des acteurs pour co-construire les politiques publiques dont notre société a besoin et permettre aux initiatives associatives d'entrer en résonance avec elles. Le délégué régional ou départemental à la vie associative que vous nommerez ou confirmerez dans ses fonctions, rendra compte de son action par votre intermédiaire au ministère chargé de la vie associative. Ses nouvelles missions prioritaires d'information, de formation, d'animation, et d'accompagnement des acteurs favoriseront la vitalité du tissu associatif local ; elles sont précisées en annexe.

Le législateur a défini pour la première fois les caractéristiques de la subvention, telles que dégagées par la jurisprudence et la doctrine. Il s'agit de l'article 9-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, créé par l'article 59 de la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. La subvention est dorénavant un mode de financement des associations aussi sécurisé juridiquement que la commande publique.

Le cadre juridique régissant les subventions versées par les pouvoirs publics aux associations, notamment au regard des évolutions de la réglementation européenne des aides d'État, est précisé en annexe. Des modèles de convention sont également joints.

Au titre de la simplification et de l'accélération nécessaires des modalités de versement des subventions, vous veillerez à ce que le versement de l'avance fixée dans les conventions pluriannuelles s'effectue avant le 31 mars de chaque année.

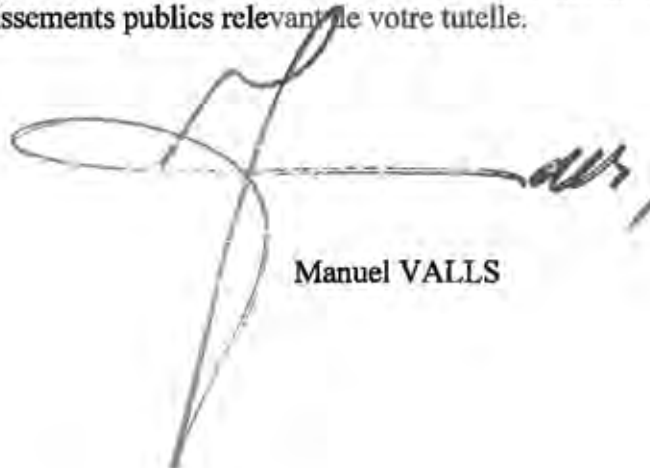
Le formulaire unique de demande de subvention, prévu par la circulaire du 24 décembre 2002, a été mis à jour sur le site www.service-public.fr et doit être utilisé par l'ensemble des services de l'État et de leurs établissements publics. Il prévoit une liste limitée de pièces strictement nécessaires à l'instruction des demandes. Elle s'impose aux services, à l'exception des cas où des documents sont rendus exigibles par le régime d'aides d'État ou par des règles sectorielles. La première demande déposée sert de base à la constitution, chez chaque gestionnaire et pour chaque association, d'un dossier permanent, le cas échéant dématérialisé. En cas de demande de renouvellement de la subvention, l'association est dispensée de reproduire les renseignements et documents figurant dans son dossier permanent, à l'exception des modifications intervenues. Le téléservice de subvention en ligne réalisé à partir de ce formulaire est opérationnel et accessible depuis « Votre compte association » sur le site www.service-public.fr : il est recommandé de l'utiliser avec les services des autorités publiques partenaires. Au-delà de la demande de subvention, un ensemble de démarches en ligne est proposé aux associations. Il sera complété par d'autres services dématérialisés dans les prochains mois, conçus sur le principe « dites-le nous une fois ».

Dans le respect de leur libre administration, vous inviterez les collectivités territoriales et leurs établissements publics à utiliser ces différents outils, en particulier lorsqu'ils financent des actions conjointement avec les services de l'État ou ses établissements publics.

Les circulaires du 22 décembre 1999 relative aux relations de l'État avec les associations dans les départements, du 1^{er} décembre 2000 relative aux conventions

pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les associations, du 24 décembre 2002 relative aux subventions de l'Etat aux associations, du 16 janvier 2007 n° 5193/SG relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs et du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, sont abrogées.

Je vous demande de bien vouloir veiller à la plus large diffusion de cette circulaire dans vos services ainsi que dans les établissements publics relevant de votre tutelle.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke ending in a small flourish.

Manuel VALLS

Conception et réalisation graphique

Edire / Studiograph - v.roure

FUSION DES EPCI

LE DEVENIR DES ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL POUR JEUNES ENFANTS (EAJE) ASSOCIATIFS

.....
DÉCEMBRE 2017
.....

Référence : E254
.....

Imprimerie de la
Caisse des Dépôts
Décembre 2017

La mise en œuvre de la loi NOTRe, entraîne l'extension des périmètres intercommunaux et la redéfinition des compétences optionnelles et facultatives, notamment celles relatives à la petite enfance et / ou à l'enfance. En changeant d'échelle et introduisant plus de distance entre les élus et leurs administrés, la loi NOTRe vient questionner les modes de relations entre les collectivités et les associations.

Cette publication présente l'impact, pour les établissements d'accueil de jeunes enfants associatifs (multiac-cueils, microcrèches...), des principales évolutions qui fixent le devenir des compétences intercommunales plus particulièrement dans le contexte du milieu rural.

Elle permet ainsi d'évoquer la spécificité de la gestion associative des EAJE, les conventionnements, les modalités d'usage de la subvention au regard de la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire et de la circulaire sur les relations entre l'Etat et les associations.

Elle apporte également un éclairage sur les spécificités des associations de parents gestionnaires d'EAJE, particulièrement en milieu rural, de leur impact sur le territoire, de leur capacité d'adaptation en fonction des différents contextes, de la qualité recherchée avec en ligne de mire l'accueil des enfants et de leurs familles, la participation citoyenne et l'attractivité des territoires.

Enfin, elle est complétée par la présentation de cas concrets émanant d'expériences vécues par des EAJE et des fédérations locales du réseau Acepp dans le cadre de ces évolutions au niveau des territoires.

Pour consulter et/ou télécharger cette publication :

www.caissedesdepotsdesterritoires.fr



 @CaissedesDepots
www.groupecaissedesdepots.fr

Chaque jour à vos côtés

GR O U P E

