

# Crèches: faut-il avoir peur de la privatisation?

RÉALISÉ PAR MICHÈLE FOIN

## Système à deux vitesses

Le secteur privé lucratif, encore mineur en nombre de places de crèches, est de loin le plus dynamique. Mais les places créées bénéficient surtout aux familles aisées. Les collectivités, refroidies par les coûts de fonctionnement trop élevés, hésitent à investir.

## Masse salariale

La principale raison invoquée par les collectivités pour justifier la délégation de l'accueil de la petite enfance est la maîtrise de la masse salariale. Mais peu se risquent à déléguer leurs crèches gérées en régie municipale, décision politiquement délicate.

## Délégation sous contrôle

Pourtant, déléguer ne signifie pas signer un chèque en blanc au délégataire. La collectivité doit au contraire être au clair sur le service qu'elle veut rendre à la population afin de l'imposer de manière très stricte à son délégataire.

## Financièrement, les collectivités ne se penchent pas sur les berceaux

85

### schémas départementaux

des services aux familles étaient signés fin avril 2017. L'Etat espérait une généralisation dès la fin 2013. L'Association des maires de France s'est catégoriquement opposée à toute valeur prescriptive des schémas, mais a salué un diagnostic territorial plus fin. Dans la pratique, la concertation n'a pas été de mise partout, les représentants des maires n'ayant pas été associés dans tous les départements.

**L**es objectifs affichés par l'Etat étaient ambitieux: 100 000 places d'accueil devaient être créées en crèche entre 2013 et 2017. Mais les collectivités se montrent de plus en plus frileuses pour investir dans les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE, qui accueillent collectivement des enfants de moins de 6 ans), même si elles restent gestionnaires de 65% du parc. Certes, la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2013-2017 entre l'Etat et la Cnaf a tardé à être signée, laissant les gestionnaires dans le flou jusqu'en juillet 2013, et la période des élections municipales n'est pas propice aux grands projets, mais la tendance ne s'est pas inversée.

### SOUS-CONSUMMATION DU FONDS

En 2013, une sous-consommation du fonds national d'action sociale (Fnas) de 243,7 millions d'euros entraîne un «rebasage» du Fnas l'année suivante. En novembre 2014, la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) décide donc d'augmenter les crédits d'investissement de 2 000 euros par place et de passer le budget de rénovation des établissements de 14 à 19 millions d'euros. Mais rien n'y fait.

En 2015, le budget du Fnas, qui s'élève à 5,5 milliards d'euros, est sous-consommé de 300 millions d'euros, puis à nouveau en 2016, avec cette fois un record de 500 millions d'euros. Le mal est connu. Du fait de la baisse des dotations de l'Etat, les collectivités rechignent à s'engager sur un tel investissement, de peur

de ne pas tenir dans la durée. Car la Cnaf n'a pas voulu toucher à la prestation de service unique (PSU), dont les règles de financement n'ont pas évolué depuis 2014. Or, le coût de fonctionnement d'une place en crèche ne fait qu'augmenter. De 13 347 euros la place en 2011, il atteint 14 740 euros en moyenne en 2015, d'après les chiffres de l'Observatoire national de la petite enfance, piloté par la Cnaf. De même, les coûts d'investissement ont bondi de 89% entre 2000 et 2013, passant de 18 079 à 34 312 euros la place, d'après les chiffres du Haut Conseil de la famille de l'enfance et de l'âge.

**«Les collectivités n'ont pas été au rendez-vous de la création de places en crèche.»**

Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration de la Cnaf

rendez-vous. Elles sont de plus en plus exsangues.» Or, les inégalités territoriales en matière d'accueil collectif sont criantes. En 2014, le nombre de places existantes en EAJE pour cent enfants de moins de 3 ans varie en effet de 6 à 46 selon les départements. Persuadé que les communes manquaient de visibilité sur leurs besoins d'accueil, le gouvernement ☉●●

PHOTO: AMEILE-BENOIST/BSIP



**La frilosité des communes  
est du pain bénit  
pour le secteur privé lucratif**

●○○ a mis en place les schémas départementaux des services aux familles, dont l'objectif était d'obtenir une analyse précise et concertée. Mais ceux-ci ont tardé à se concrétiser, et surtout ne sont pas prescriptifs. La concertation a eu lieu dans beaucoup de départements, mais n'a pas (encore?) eu d'effet sur les décisions d'investissement, au vu du nombre de places créées en 2016, à savoir 8584 places net.

#### LE PRIVÉ LUCRATIF EN POINTE

La baisse des dotations pousse aussi certaines collectivités à diminuer le service rendu, comme le souligne Philippe Scarfogliero, administrateur de la CAF de la Seine-Saint-Denis: «Certaines collectivités ferment tout le mois d'août! Et les parents, ils font quoi? Ils se tournent vers le privé!» De fait, la frilosité des collectivités locales est du pain béni pour le secteur privé lucratif. En 2015, sur les 7071 places créées et financées via la PSU, 52,9% l'ont été par les entreprises privées, contre seulement 29% pour les collectivités (voir le graphique). Par ailleurs, le nombre de places en microcrèches financées par la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), explose: 21167 en 2015, soit 4902 de plus qu'en 2014.

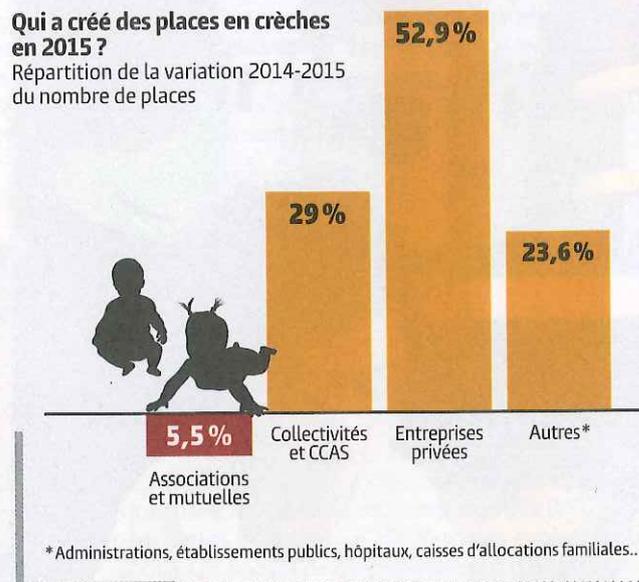
En Seine-Saint-Denis, qui manque de solutions d'accueil, le secteur privé représente plus de 60% des places créées en 2015, assure Philippe Scarfogliero. «Nombre de collectivités réservent des berceaux dans ces crèches, et contribuent à leur dynamisme», ajoute-t-il. Une percée qui inquiète les CAF. «Nous voyons arriver dans le secteur des acteurs plus à l'aise pour faire des business plans que des projets pédagogiques», regrette Lucie Moreau, directrice de l'enfance et de la famille au conseil départemental du Bas-Rhin. Dans son livre blanc destiné aux candidats à la présidentielle, la Fédération française des entreprises de crèches (FFEC) milite pour une hausse de

#### 401 775 PLACES EN 2015

En 2015, on dénombre 401 775 places en EAJE financées par la prestation de service unique (PSU). Les collectivités représentent 65% des gestionnaires, les associations et mutuelles, 25%, et les entreprises privées, 8,5%. Ce sont néanmoins ces dernières qui ont montré le plus grand dynamisme, ouvrant à elles seules 52,9% des 7 071 places créées en 2015.

#### Qui a créé des places en crèches en 2015 ?

Répartition de la variation 2014-2015 du nombre de places



SOURCE: CNAF - INFOGRAPHIE: E. CLÉMENT/LA GAZETTE

la capacité d'accueil des EAJE indexée à la surface des locaux (6 m<sup>2</sup> par enfant), et pour l'accès des titulaires d'un CAP à la catégorie de personnel dit «qualifié», sous réserve d'un minimum d'expérience. Des velléités de dérégulation que les professionnels de la petite enfance voient d'un mauvais œil. ●

## La Cnaf a décortiqué le coût de fonctionnement des crèches

**Inflation** Le prix de revient moyen d'une heure en crèche est passé de 8 euros en 2007 à 10,18 euros en 2016, soit une augmentation de 22,6%, alors que l'inflation n'était que de 10% sur la même période. Ces coûts prohibitifs expliquant en partie la désaffection des communes dans la création de crèches, la Cnaf s'est penchée sur la structure des coûts de fonctionnement, dans une étude publiée en mai 2016. Selon ses comparai-

sons, le statut juridique influe sur le prix de revient: il est plus élevé chez un gestionnaire privé (11,54 euros) que dans le public (10,64 euros), les gestionnaires associatifs étant les mieux placés (9,25 euros).

Le taux d'occupation n'est pas neutre: 10% supplémentaires réduiraient le prix de revient de 56 centimes. Le personnel représente 75% des coûts de fonctionnement. Ils sont plus élevés chez les gestionnaires

publics: 9,28 euros par heure, contre 6,83 euros en crèche associative et 6,52 euros pour les entreprises privées, ce qui s'explique par la moindre expérience professionnelle des salariés de ce secteur.

#### DES CHIFFRES CRITIQUÉS

Ces chiffres sont toutefois à prendre avec précaution, selon les auteurs de l'étude, car les collectivités ne comptabilisent pas «en coûts complets l'ensemble

des charges supportées». La FFEC dénonce quant à elle un biais méthodologique. «Ils ont comparé des données brutes, sans sortir la dimension immobilière», s'étonne son président Sylvain Forestier, pour qui il ne fait aucun doute que les entreprises de crèches reviennent, au final, moins cher. «Sinon, pourquoi les maires nous délégueraient-ils aussi massivement leurs crèches?» interroge-t-il. ●

Source: «L'e-ssentiel», n° 163 - 2016.

# Les microcrèches en mode Paje font le plein

A elles seules, les microcrèches financées via la Paje ont créé presque autant de places en 2015 que les multiaccueils financés par la prestation de service unique. Une tendance qui alarme les CAF, mais pas les villes, où la demande est forte.

**E**n 2015, le nombre de places en microcrèches a grimpé de 25% par rapport à 2014, passant de 21053 à 26496. Or cette croissance est à 90% due aux microcrèches financées par le biais de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Dans ce cas, ces crèches pratiquent un tarif libre et bénéficient indirectement de l'aide versée aux parents au titre du complément de libre choix du mode de garde (CMG). En 2013, on dénombrait 11400 microcrèches Paje. En 2015, elles étaient plus de 21100, d'après les chiffres fournis par la Cnaf. Elles ont créé presque autant de places en 2015 que les multiaccueils financés par la PSU.

La microcrèche accueille dix enfants et bénéficie de conditions plus souples d'encadrement et d'installation. Le secteur privé s'est engouffré dans la brèche, ciblant les parents aisés. Les réseaux de franchisés fleurissent, promettant aux entrepreneurs des solutions clés en main, à moindre investissement, sans exiger de diplôme de la petite enfance. Ainsi, en Loire-Atlantique, 37% des places créées entre 2014 et 2016 l'ont été en microcrèches Paje. «Les projets émergent tous azimuts, avec des porteurs de projet très divers, qui ne sont pas toujours dans une logique de réponse aux besoins», constate Maxime Boidin, directeur «enfance-famille» du département.

**L'ÉQUITÉ D'ACCÈS NON GARANTIE**  
«Certains n'hésitent pas à ouvrir deux microcrèches côte à côte, déjouant ainsi la réglementation sur l'encadrement», dénonce Philippe Scarfoglio, administrateur de la CAF de la Seine-Saint-Denis. Ces microcrèches peuvent donc déstabiliser l'offre locale, car

## TÉMOIGNAGE



**FRÉDÉRIC EGÉLÉ**, responsable du pôle «collectivité, association et entreprise» à la CAF du Bas-Rhin

## «Nous conditionnons le financement à un projet social»

«Les microcrèches Paje sont devenues le moteur de la création de places du département. Or, dans le cadre du Plan crèche, nous avons le pouvoir de soutenir leur ouverture de manière très significative. Notre conseil d'administration a donc décidé de conditionner cette aide, qui peut monter jusqu'à 80% de l'investissement, à la mise en place d'un accueil social à hauteur de 10% du volume d'activité. Il s'agit ici d'accueillir des familles bénéficiant d'un accompagnement social autour de la naissance, de l'insertion ou du handicap, avec des revenus qui correspondent à la première tranche du barème CMG-Paje. Pour ces familles, le tarif ne doit pas excéder 5 euros de l'heure, un paiement différé doit être possible et aucun frais de dossier ni de caution ne peut leur être demandé. Le financement est aussi conditionné à l'approbation des élus de la commune, à qui nous demandons systématiquement s'ils sont favorables ou non à cette implantation.»

## Une circulaire qui restreint les aides financières

Le 6 avril 2016, la Cnaf publiait une circulaire pour restreindre le financement à l'investissement des microcrèches Paje. La possibilité de bénéficier d'une aide à l'investissement est désormais réservée aux seuls établissements qui pratiquent une tarification modulée en fonction des ressources des familles, afin de favoriser un accès égal aux modes d'accueil. Circulaire n° 2016-006 du 6 avril 2016.

elles s'installent où elles veulent, les textes réglementaires n'imposant pas de critères d'implantation. Cette situation inquiète le réseau des CAF. «L'équité d'accès n'est pas garantie. Nous ne les finançons pas en direct, donc nous avons moins de prise», admet Benoît Amarger, sous-directeur de la CAF de l'Ain.

**LES VILLES, BONNES MARRAINES**  
C'est d'ailleurs ce que dénonce Sylvain Forestier, président de la FFEC: «Les CAF n'ont pas leur mot à dire sur les microcrèches Paje, et ça les ennuie. Mais c'est tout le système qu'il faudrait revoir. Si tant de microcrèches se créent, c'est parce que les projets de multi-accueils n'aboutissent pas devant la complexité des normes.» Dans

les communes où la demande est forte, les microcrèches Paje sont bien accueillies: «La demande est telle qu'il n'y a pas de concurrence, même si la microcrèche s'adresse à un public plus aisé», estime Brigitte Devesa, adjointe au maire (LR) déléguée à la petite enfance, à la jeunesse et à l'éducation à Aix-en-Provence (141500 hab.). Même son de cloche à Bordeaux (243600 hab.). «Nous les encourageons en leur trouvant des locaux, en favorisant le permis de construire, en facilitant la commission de sécurité... C'est autant de familles en moins dans nos crèches municipales», note Brigitte Collet, adjointe au maire (LR) chargée de l'enfance et de la famille. La microcrèche a de beaux jours devant elle. ●

# La délégation de service des crèches, une « super nanny » qui séduit

Les collectivités sont de plus en plus tentées par une gestion déléguée de leurs crèches. Risques financiers minorés, masse salariale maîtrisée... Les arguments en faveur de ce mode de gestion, appliqué à la petite enfance, semblent faire mouche.

**A** chaque fois qu'une commune décide de déléguer la gestion de l'un de ses établissements, la presse locale s'en fait écho en des termes plutôt négatifs, que ce soit de la part de l'opposition, qui dénonce la « privatisation » de l'accueil de la petite enfance, ou du personnel, qui fait connaître son inquiétude. La délégation de service public (DSP, lire ci-contre) ne signifie pourtant pas une absence de contrôle. Les collectivités ont les moyens de rester maîtres du jeu.

**01** Une tendance qui s'accélère, mais pas un raz-de-marée. En 2015, les collectivités territoriales géraient encore deux tiers

des 400 000 places d'accueil collectif. Sur les 12 000 établissements d'accueil du jeune enfant, environ 700 seulement sont gérés en DSP. Mais le mouvement s'accélère, selon la FFEC. En 2004, elle dénombrait une trentaine d'appels d'offres, alors qu'en 2015, on s'approchait de 140.

Pour Sylvain Forestier, son président, le phénomène va s'amplifier. « Avant, les maires construisaient un établissement, et le plaçaient en DSP. Comme les communes créent beaucoup moins d'EAJE, elles ont tendance à déléguer les crèches existantes, le plus souvent gérées par des associations. On s'attend à une déferlante de DSP avec des lots beaucoup plus

## DSP ou concession : de quoi parle-t-on ?

Le décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 n'utilise plus le vocable de « délégation de service public », mais le terme de « concession de service public ». La réforme des concessions, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016, unifie les règles pour tous les contrats de concession. Elle renforce les grands principes d'égalité de traitement et de transparence. Pour des raisons de lisibilité, nous ne parlerons que de « DSP » dans ce dossier.

importants. » Une analyse que Bruno Johannes, consultant au sein du cabinet Sans conteste, relativise : « C'est un mouvement, certes, mais pas non plus un raz-de-marée, car 700 DSP sur 12 000 établissements, c'est peu, d'autant que sur la centaine de DSP par an, il faut compter des renouvellements de DSP anciennes. » La réglementation européenne relative aux aides d'Etat explique aussi ce mouvement. Elle oblige en effet les collectivités territoriales à ouvrir leur service à la concurrence au-delà d'un certain seuil de subvention aux associations. « Le marché, il est là : c'est celui que tous les acteurs convoitent », juge Bruno Johannes.

## Faire confiance à un opérateur, une expérience probante ?

OUI



**MICHEL BOULANGER,** directeur général des services de Lagnieu (7 000 hab., Ain)

« En 2010, nous avons décidé de confier la gestion de notre crèche de 50 berceaux et du relais d'assistante maternelle à une association locale. Mais le taux d'occupation était bien inférieur à 70% et les remplacements pas toujours bien optimisés. Au bout de trois ans, la commune ne pouvait plus combler le déficit. Nous avons donc opté pour une DSP. C'est la Maison bleue qui l'a remportée par deux fois. Lors du premier contrat, nous étions à 6 000 euros par an et par berceau. Six ans plus tard, le nouveau projet, plus ambitieux, est aussi moins cher, à 4 500 euros par an et par berceau. La gestion des effectifs est très pointue. Ils parviennent à un taux d'occupation de 95%, avec un taux d'encadrement toujours calculé au cordeau. Depuis sept ans, chaque compte de résultat présente un bénéfice, dont nous profitons. En trois ans, la ville a ainsi perçu un total de 25 000 euros. »

NON



**ALAIN HAINAUT,** adjoint au maire (LR) de Draguignan (40 100 hab., Var), délégué aux affaires sociales, à la petite enfance et aux personnes âgées

« Sous la précédente mandature, le maire a voulu construire une crèche de 60 berceaux par un contrat de concession de quinze ans, marché remporté par la Maison bleue. Lorsque nous avons remporté les élections, nous avons tenté de revenir sur ce contrat, sans succès. Le loyer annuel de 500 000 euros que nous sommes tenus de payer au délégataire pendant quinze ans nous paraît exorbitant. Surtout, le contrat nous est très défavorable. Lorsque le taux d'occupation est en deçà de 76%, la commune doit verser une compensation financière. Or, nous n'avons pas énormément de marge dans nos crèches municipales, d'autant que 400 places sont aussi disponibles chez les assistantes maternelles. Nous avons donc tout intérêt à ce que les familles qui réservent quatre ou cinq jours d'accueil soient dirigées vers cette crèche, et ce, au détriment de nos crèches municipales. »

## 02 Economies d'échelle et taux d'occupation optimisé

«Oui, les places en DSP nous reviennent moins cher, de 5000 à 6000 euros chacune, sachant que certaines places en crèches associatives peuvent revenir à 10000 euros lorsqu'elles portent un projet spécifique», compare Brigitte Collet, adjointe au maire chargée de l'enfance et de la famille à Bordeaux, qui a délégué quatre de ses crèches à des entreprises, mais garde tout de même 35 EAJE en régie.

A Aix-en-Provence, qui a délégué ses 23 multiaccueils à une seule entreprise de crèches, le constat est identique. «En 2009, le contrat de DSP nous revenait à 4,6 millions d'euros. Il a baissé de 300000 euros lors du renouvellement», détaille Brigitte Devesa, adjointe au maire déléguée à la petite enfance, à la jeunesse et à l'éducation. Elle y voit surtout l'avantage d'être sous contrat. «Nous n'assumons plus la gestion du risque financier», appuie l'élue, car les coûts sont connus à l'avance et, si l'établissement n'est pas suffisamment rempli, c'est dans la plupart des cas (lire ci-contre) aux risques et périls du délégataire.

Un argument des collectivités pour justifier la délégation est l'expertise du délégataire. Les entreprises de crèches, les réseaux mutualistes et, dans une moindre mesure, associatifs, ont une taille critique qui permet de réaliser des économies d'échelle inaccessibles à une collectivité seule. Ils sont aussi mieux armés pour optimiser le taux d'occupation des EAJE. «Nous avons développé des outils spécifiques, comme des alertes sur smartphone qui préviennent en temps réel les familles intéressées par de l'accueil occasionnel quand une place est vacante», illustre Sylvain Forestier, ce qui permet à ces structures de s'engager contractuellement sur un taux d'occupation minimum. Dans certains cas, les entreprises de crèches ☐●

Le Raincy (Seine-Saint-Denis) 14 300 hab.

### De la régie à l'externalisation, dans la douleur



VILLE DU RAINCY

Par l'externalisation, la municipalité espère économiser 30000 à 60000 euros par an sur le coût de ses crèches, grâce à un meilleur taux d'occupation et davantage de souplesse dans l'organisation horaire.

**La ville du Raincy a décidé cette année de lancer une procédure de délégation de service public** pour la gestion de l'accueil périscolaire et de la petite enfance à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, des services tous deux en régie municipale. «Nous avons immédiatement lancé un préavis de grève. Devant le refus des élus de négocier, nous sommes allés jusqu'à cesser le travail. Une première au Raincy!» relate Philippe Scarfoglio, secrétaire général du syndicat Interco CFDT 93 et administrateur de la CAF de la Seine-Saint-Denis. La commune huppée du Raincy sera ainsi la première du département à externaliser ses crèches, jusqu'ici gérées en régie. Le projet de DSP concerne trois EAJE et deux centres de loisirs. Une trentaine de personnes, sur les soixante agents de la ville, ont fait grève le 8 avril. «Les crèches comptent beaucoup d'agents contractuels, qui n'ont pas osé se joindre à la manifestation», regrette le syndicaliste.

L'objectif affiché par la municipalité, qui n'a pas souhaité s'exprimer, est avant tout une baisse des coûts de 5 à 10%, soit 30000 à 60000 euros par an grâce à un meilleur taux d'occupation et davantage de sou-

plesse dans l'organisation horaire afin de répondre aux besoins des parents. Les élus espèrent également simplifier la gestion du personnel et son remplacement. Philippe Scarfoglio avance une autre explication : «Le directeur général des services nous a dit vouloir réduire l'enveloppe dédiée au personnel.» Il est prévu un détachement des fonctionnaires chez le délégataire. Pour eux, cela ne change rien, si ce n'est pour les éducateurs de jeunes enfants (EJE) qui doivent passer en catégorie A l'an prochain. «Là-dessus, la collectivité n'a pas donné d'instruction particulière», regrette le syndicaliste, qui nourrit tout de même un espoir, celui que les contrats précaires deviennent des CDI en passant au privé. «Cela a déjà été fait, note celui selon qui les discussions sont actuellement au point mort. Nous ne sommes pas contre la DSP, mais nous attendons un réel suivi de la collectivité, un suivi qui assure le respect du statut de chacun et des conditions de carrière des agents.»

#### Contact

**Philippe Scarfoglio, secrétaire général d'Interco CFDT 93, 09.80.67.20.80.**

●○○ proposent aux collectivités de leur « vendre » quelques berceaux destinés à des employeurs, moyennant une ristourne sur leur contrat de DSP. Saint-Nom-la-Bretèche (5000 hab., Yvelines) s'y est résolue cette année pour compenser la perte de subvention de 45000 euros du conseil départemental, à condition que les places mises à disposition le soient pour des salariés de la ville ou de l'intercommunalité.

### 03 Une maîtrise de la masse salariale qui rassure

L'une des principales raisons invoquées par les collectivités pour justifier la délégation de leurs EAJE est la maîtrise de la masse salariale. « Nous sommes l'une des premières villes en France à avoir opté pour une DSP. Nous voulions continuer à offrir des places de crèche aux Isséens, sans augmenter la masse salariale », confirme Claire Guichard, adjointe au maire (UDI) d'Issy-les-Moulineaux (65700 hab., Hauts-de-Seine) chargée de la petite enfance. Depuis 2005, la ville a délégué huit EAJE, au fur et à mesure de la construction d'établissements neufs. « Le but est d'équilibrer les modes de gestion », ajoute l'élue. Est-ce une menace pour l'emploi public ? « Pas du tout, estime Claire Guichard. Cela garantit l'emploi des crèches municipales. Car si un jour la ville devait avoir moins de naissances, nous aurions la flexibilité d'arrêter les contrats de DSP. »

À Bordeaux, ville attractive, les crèches font partie des équipements de proximité. Pour faire face à la croissance démographique, la ville a choisi la DSP afin d'éviter d'embaucher du personnel supplémentaire. « Le statut de fonctionnaire, très favorable, génère aussi beaucoup d'absentéisme », estime Brigitte Collet. Autre problématique dont les collectivités veulent s'affranchir : le recrutement, devenu de plus en plus complexe,

### TÉMOIGNAGE

## « La journée d'immersion des services de la ville permet de formuler des préconisations à l'adresse du délégataire »



**SYLVIE DIECKHOFF**, coordinatrice « petite enfance » à Strasbourg (276 200 hab.)

« La ville a placé quatre EAJE en délégation de service public, qui sont gérés par des associations. Chacun fait l'objet d'un comité de pilotage annuel réunissant le délégataire, les élus et l'une des trois coordinatrices « petite enfance » chargée du suivi de l'établissement, qui y présente son rapport « d'immersion ». Un mois avant le comité de pilotage, nous passons en effet une journée dans l'établissement délégué. Nous nous entretenons avec la directrice et circulons parmi les groupes d'enfants. Nous regardons ce qui se passe autour de l'enfant, entre adultes et avec les parents. Nous sommes sensibles à l'impulsion éducative qui est donnée. Nous établissons ensuite un retour de nos observations, assorties de préconisations formulées à l'adresse du délégataire. Il n'a pas l'obligation de les suivre mais, comme elles sont en lien avec le projet de la collectivité, il a tout intérêt à s'en emparer. »

### Les conventions d'objectifs à rude épreuve

Dans le cadre de la réglementation européenne, la circulaire, dite « Fillon », du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, oblige les collectivités qui subventionnent des associations par le biais de conventions d'objectifs pour un montant supérieur à 500000 euros pour trois ans, à ouvrir leur service à la concurrence. Ce seuil est apprécié toutes aides publiques confondues, en intégrant les facilités accordées à titre gratuit, telles que la mise à disposition de locaux.

face au manque de personnel qualifié. « Les entreprises de crèches, elles, savent faire », plaide l'élue isséenne Claire Guichard.

Du côté des intercommunalités qui s'emparent de la compétence « petite enfance », la DSP est un passage obligé. Depuis 2010, la communauté de communes du pays Orne Moselle (CCPOM, 13 communes, 53900 hab., Moselle) a créé quatre multiaccueils. « Nous n'aurions jamais pu absorber les 80 salariés des EAJE dans les effectifs de la CCPOM. Nous ne sommes pas taillés pour », confirme Gwénaëlle Warken, responsable du pôle « services à la population ». Quant à basculer des crèches en régie vers la DSP, peu de communes s'y risquent (lire p.35). « C'est politiquement difficile car elles répondent à une certaine vision du service public », convient Brigitte Devesa, à Aix-en-Provence.

**04 Des conditions et des contrôles sur les prestations**  
« Nous sommes les garants de la qualité du service public, mar-

Brigitte Devesa, qui assure être davantage en contrôle avec son délégataire que dans le cadre d'un conventionnement classique. Certaines communes s'imaginent à tort qu'elles vont perdre la main sur un ensemble de prestations en passant en DSP. La ville reste maître et bien identifiée comme telle par les habitants. »

Aix-en-Provence a d'ailleurs inscrit l'accès aux crèches à tous les habitants dans son cahier des charges. « Nous sommes systématiquement informés des choix d'attribution des places. Nous sommes consultés sur la qualité des repas et le choix des prestataires », détaille Aurore Borrás, directrice du pôle « enfance » de la ville. La CCPOM a, quant à elle, établi une grille de critères d'attribution des places avec des points, dans un souci de transparence et d'égalité, à laquelle le délégataire doit se soumettre.

Issy-les-Moulineaux a posé des garde-fous. « Nous exigeons que 50% du personnel auprès des enfants soit qualifié », ○●●

33 %

des établissements d'accueil du jeune enfant

des entreprises de crèches adhérentes à la Fédération française des entreprises de crèches sont en DSP. Le reste des places se répartit entre les crèches interentreprises, les crèches privées et les microcrèches. Chez les mutualistes, les crèches en DSP représentent la moitié du réseau.

●○○ précise Elodie Dumartin, directrice de la petite enfance, alors que les textes n'en imposent que 40%. Les services assurent une visite annuelle par site, avec un audit qui porte sur le personnel et l'entretien des bâtiments, mais n'imposent rien du point de vue pédagogique. «Les parents ont "le mail facile". En cas de problème, je serais immédiatement avertie», tempère Claire Guichard.

Pour Brigitte Collet, la DSP nécessite un suivi très poussé: «L'accompagnement à la parentalité, le développement durable, les emplois d'insertion dans l'équipe... tout cela figure dans le cahier des charges, mais il faut tout de même s'assurer que c'est correctement mis en place.» De fait, la DSP n'est pas un chèque en blanc que signerait la collectivité au délégataire. «Ce n'est pas parce qu'ils ont un contrat une fois qu'ils le récupèrent à chaque fois», prévient Brigitte Collet.

## 05 La concurrence fait rage entre opérateurs privés lucratifs, associatifs et mutualistes

En 2015, les associations et mutuelles ont perdu 388 places de crèches sur les 100557 dont elles ont la gestion. Un faible recul, mais historique. De fait, dans le cadre des DSP, le secteur associatif a du mal à tirer son épingle du jeu, les entreprises de crèches étant mieux armées. «Au départ, nous voulions travailler avec des associations, mais elles n'ont pas la même force de tir. Dans aucun des jurys, elles n'ont pu être retenues», regrette ainsi Brigitte Collet. A tel point que Bordeaux a mis en place des formations pour les préparer à répondre aux appels d'offres. Sans succès pour l'instant. «Les dossiers restent trop faibles, et les prix trop élevés», convient l'élue.

En Moselle, Gwénaëlle Warcken confirme: «Entre notre premier contrat avec l'association Léo-Lagrange et l'actuel avec People

and baby, nous économisons 60000 euros sur la durée du contrat.» Les secteurs associatif et mutualiste arguent d'une distorsion de concurrence. Les entreprises de crèches n'ont pas de convention collective, contrairement au secteur privé non lucratif, et bénéficient du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, soit 6% des rémunérations versées. Un écart qui devrait se resserrer puisque, depuis le 1<sup>er</sup> janvier, associations et mutuelles profitent d'un crédit d'impôt de taxe sur les salaires, à hauteur de 4%. Noëlle Buton, présidente de la Fédération des associations pour la petite enfance (Fnappe, une soixantaine d'associations), avance une autre explication: «Quand les entreprises de crèches répondent aux marchés publics, elles sont moins chères, mais se rattrapent sur les crèches d'entreprise et les microcrèches», ce que ne peuvent pas faire associations et mutuelles. ●

### LEUR POINT DE VUE

#### «Beaucoup de villes refusent de travailler avec le secteur privé à but lucratif»



**SYLVAIN FORESTIER,**  
président de la  
Fédération française  
des entreprises  
de crèches

«Les associations et mutuelles comptent trois fois plus de crèches que nous et bénéficient de subventions que nous n'avons pas. Et nous ne sommes pas présents partout: à Nantes ou à Rennes, il n'y a que des associations! Beaucoup de villes refusent tout simplement de travailler avec le secteur à but lucratif, comme Marseille. Les petits, c'est nous! Ensuite, le secteur associatif et mutualiste recouvre des réalités très différentes, de l'association qui tire le diable par la queue à la grosse association très structurée, en passant par les mutuelles, pour lesquelles l'accueil de la petite enfance représente finalement peu, à côté d'activités qui n'ont rien à voir. Les associations répondent à beaucoup d'appels d'offres et en gagnent. Il est vrai, en revanche, que beaucoup de petites associations, gérées par des bénévoles, ne parviennent plus à s'en sortir face à la complexité des normes. Nous avons repris beaucoup de leurs accueils.»

#### «La moitié de notre réseau mutualiste s'est adapté à la demande en passant en DSP»



**LAETITIA LAGARDE,**  
Généralistes  
mutualistes (\*)

«Notre réseau mutualiste compte 250 EAJE, dans 37 départements. La moitié de ce réseau est en DSP. Ce n'est pas un choix délibéré de nos gestionnaires, ils se sont adaptés à la demande des communes. Aujourd'hui, les collectivités négocient fortement les prix. Nous avons mis en place un groupement d'achats mutualiste associé à une gestion rigoureuse des EAJE, qui affichent un taux d'occupation moyen de 84%. Nos gestionnaires proposent des budgets à l'équilibre, mais ne peuvent pas tout accepter.

Ils n'ont pas de marge s'ils veulent garantir une qualité d'accueil pour les enfants et de travail pour les professionnels. Certes, on peut sans doute tirer les prix vers le bas sans convention collective, ni politique de remplacement, mais nos gestionnaires ne sont pas dans une logique de conquête commerciale. Ils sont implantés localement et ne vont pas partir demain.»

(\*) Responsable «animation et développement - petite enfance et initiatives sociales».

## BRUNO JOHANNES

## «La petite enfance souffre d'une pratique encore immature de la gestion déléguée»

Fondateur du cabinet Sans conteste, Bruno Johannes a mené en 2013 pour la Cnaf une étude sur la délégation de service public du secteur de la petite enfance. Selon lui, la DSP n'est pas une menace pour le service public tant que l'offre d'opérateurs est diversifiée.

### Quelles sont les stratégies à l'œuvre dans le secteur de l'accueil de la petite enfance ?

La DSP, c'est un millier de contrats et une centaine de procédures par an. La régie municipale reste largement majoritaire, il ne faut pas jouer à se faire peur. Mais il est vrai que le marché est en expansion, parce que les collectivités créent des places, mais aussi parce qu'elles convertissent en DSP les conventions d'objectifs qu'elles avaient signées avec des associations. La bataille fait rage, il y a souvent six ou huit candidats pour une consultation, et cela va encore durer quelques années. Chacun a sa stratégie: les associations veulent conserver en DSP les crèches qu'elles gèrent, ce qui est d'ailleurs largement le cas; les grandes fédérations et la Mutualité veulent inciter tous leurs membres à se lancer; et enfin les entreprises de crèches veulent grossir pour lever des fonds et compléter leur implantation géographique afin de vendre des places «en gros» aux employeurs.

### Les DSP ne signent-elles pas le désengagement des collectivités envers l'accueil de la petite enfance ?

Ne confondons pas délégation et privatisation. Déléguer permet justement de ne pas avoir à privatiser. La société demande davantage de capacités d'accueil, et un meilleur équilibre territorial. L'initiative doit revenir aux collectivités, qui sont les seules capables de sécuriser l'offre, notamment en milieu rural, et de garantir la

qualité de service. Par nature, les investisseurs privés manquent de constance. La privatisation asphyxierait l'offre associative, qui est essentielle dans les territoires ruraux. Or, les collectivités ne veulent pas gérer le personnel et préfèrent des contrats solides aux conventions de jadis. C'est ce qu'offre la DSP.



**«Ne confondons pas délégation et privatisation. Déléguer permet justement de ne pas avoir à privatiser.»**

### Les secteurs associatif et mutualiste vont-ils pâtir de la percée du secteur privé lucratif ?

Pas forcément, mais ils ont un effort à faire de structuration de leur expertise commerciale et contractuelle au niveau central, sans pour autant perdre leur présence sur le terrain, qui est leur force. C'est d'ailleurs ce qu'ont fait les entreprises privées, qui ont des organisations très pyramidales. La Cnaf a une obligation de neutralité, mais elle peut aider en éclairant le marché et en formant les acteurs. La petite enfance souffre d'une pratique encore immature de la gestion déléguée, avec des procédures bancales, des contrats trop légers, des gestions parfois peu rigoureuses. L'important est de préserver la diversité des opérateurs: la DSP est un bon système tant que l'offre est diversifiée. ●

## ALIRE

### Favoriser une politique de la petite enfance plus démocratique

Jérôme Bonnais, directeur de la petite enfance à Toulouse de 2010 à 2014, livre des pistes en faveur d'un service public plus démocratique face aux dérives consuméristes.

«La petite enfance dans la cour des grands, une politique et des métiers à redécouvrir», Jérôme Bonnais, éditions Dunod, septembre 2016.

### Tout sur l'enjeu stratégique des DSP

Dans sa recherche, Bruno Johannes étudie l'extension de la délégation de service public dans le secteur de la petite enfance et décrypte les stratégies des principaux acteurs.

«Les délégations de service public dans le secteur de la petite enfance: quel développement, quelles modalités, quelle gouvernance?», Bruno Johannes, Dossier d'étude 165 de la Caisse nationale des allocations familiales, juillet 2013. A lire sur [goo.gl/3zkDCy](http://goo.gl/3zkDCy)

## SUR LE WEB

### Le coût de fonctionnement des crèches à la loupe

Prix de revient, personnel... Dans son étude «Les coûts de fonctionnement des crèches», la Cnaf passe au crible et compare les différents opérateurs gestionnaires d'établissements.

«L'E-essentiel, publication électronique de la Caisse nationale des allocations familiales» n°163 - 2016. A lire sur [goo.gl/8jc2vY](http://goo.gl/8jc2vY)

### Les entreprises avancent leurs idées pour faciliter la création de places

La Fédération des entreprises de crèches juge la réglementation contraignante. Dans un livre blanc qu'elle a destiné aux candidats à la présidentielle, elle a avancé onze propositions pour la création de places, à moindre coût.

«Les Français souhaitent davantage de places en crèche: 11 propositions simples, qualitatives et peu coûteuses», FFEC, 2017. A lire sur [goo.gl/Q2ryV2](http://goo.gl/Q2ryV2)



la Gazette.fr

### Pour aller plus loin

Les microcrèches en mode Paje peuvent-elles percevoir des aides à l'investissement ?

[www.lagazette.fr/506607](http://www.lagazette.fr/506607)