



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE

L'ATTRIBUTION DES PLACES EN
CRÈCHE PAR LA VILLE DE PARIS

Exercices 2012 et suivants

Observations définitives
délibérées le 10 janvier 2017

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	8
OBSERVATIONS	10
1. LES ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE	10
1.1. Procédure et délibéré.....	10
1.2. Présentation et objet du contrôle	10
1.3. Méthodologie de contrôle	12
1.4. Travaux antérieurs de la chambre et des juridictions financières.....	13
2. LA SITUATION DE LA VILLE DE PARIS EN MATIÈRE D’OFFRE ET DE DEMANDE DE GARDE DES JEUNES ENFANTS EST TRÈS SPÉCIFIQUE	14
2.1. L’Atelier parisien d’urbanisme (APUR) a consacré plusieurs études à l’offre, aux besoins et aux pratiques des familles en matière de garde des enfants de moins de trois ans.	14
2.2. La situation parisienne est singulière par comparaison avec celle de la France entière.	18
3. L’ATTRIBUTION DES PLACES DE CRÈCHE A PARIS	19
3.1. L’attribution des places de crèche est une compétence d’arrondissement	19
3.2. Elle s’exerce dans un cadre défini par une commission mixte, associant la Ville et l’arrondissement et formalisé dans les règlements de fonctionnement propres aux arrondissements	19
4. LE CADRE PRATIQUE D’EXERCICE DE CETTE COMPÉTENCE A PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	20
4.1. Le rapport d’une mission d’information et d’évaluation consacré à l’engagement de la Ville en matière d’accueil des jeunes enfants a, en 2009, émis des recommandations largement mises en œuvre depuis.....	20
4.2. La Ville a sensiblement augmenté l’offre de places durant les mandats précédents et elle poursuit cet effort, en mettant l’accent sur un besoin de rééquilibrage territorial	22
4.3. La Ville s’est dotée d’un cadre réglementaire interne structurant, décliné par arrondissement.	25
4.4. La Ville a développé et diversifié l’information délivrée aux familles.	29
4.5. La Ville a mis à disposition des arrondissements un outil informatique partagé, SIPE	30
5. LE PROCESSUS DE CHOIX DES ATTRIBUTAIRES DE PLACES DE CRÈCHE EST COMPLEXE.	33
6. DIVERS OBJECTIFS SONT SIMULTANÉMENT POURSUIVIS PAR LES ACTEURS DE L’ATTRIBUTION DE PLACES DE CRÈCHE	36
6.1. Les règlements de fonctionnement cadre et d’arrondissement, repris par la communication de la collectivité, insistent sur deux objectifs politiques majeurs : celui de transparence et celui d’équité dans les attributions.....	36
6.2. A ces objectifs politiques majeurs s’ajoutent des objectifs complémentaires.....	36
6.3. À une addition d’objectifs de natures diverses correspondent une sensibilité plus ou moins accentuée des divers acteurs en présence et une légitimité spécifique à les promouvoir	38
7. LE PROCESSUS D’ATTRIBUTION DE PLACES DE CRÈCHE EST TRÈS DIVERSEMENT MIS EN ŒUVRE DANS LES SIX ARRONDISSEMENTS EXAMINÉS	38
7.1. Les outils mis localement à la disposition des familles pour une information optimale sur le choix des différents modes de garde sont inégaux	39
7.1.1. Une documentation papier composite.....	39
7.1.2. Des sites internet d’arrondissement pauvres en informations	39

7.1.3. Des relais d'information familles implantés de façon incomplète dans les arrondissements.....	39
7.1.4. Des pratiques hétérogènes en matière d'organisation de réunions collectives, de permanences et de couverture de l'éventail des solutions de garde.....	40
7.2. Les modalités d'inscription sont variables.....	41
7.3. L'usage des fonctionnalités offertes par l'outil informatique est très inégal.....	42
7.4. L'instruction des demandes est diversement répartie entre acteurs de la mairie d'arrondissement et responsables de crèche.....	43
7.5. La mutualisation de l'information complémentaire entre acteurs de la mairie et de la petite enfance est incertaine.....	45
7.6. Les modalités de préparation de la commission diffèrent selon les arrondissements.....	45
7.7. Les phases de recueil des informations complémentaires et de préparation des commissions posent des problèmes au regard de la loi dite « informatique et libertés ».....	48
7.8. La gestion des commissions présente diverses carences.....	51
7.9. Le type de gouvernance des commissions paraît commun aux différents arrondissements.....	53
7.10. La suite donnée aux commissions est parfois peu transparente.....	53
7.11. Le contrôle interne du processus est extrêmement limité ; un usage plus complet de SIPE en faciliterait la mise en œuvre.....	54
7.12. Les arrondissements n'analysent pas toujours les résultats de leur pratique d'attribution, au regard des objectifs affichés.....	56
8. DEUX PRINCIPAUX TYPES DE MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION SE DÉGAGENT.....	58
9. CES DEUX TYPES DE PRATIQUES NE CONTRIBUENT PAS DE MANIÈRE ÉQUIVALENTE AUX OBJECTIFS DE TRANSPARENCE ET D'ÉQUITÉ AFFICHÉS PAR LA COLLECTIVITÉ.....	60
9.1. Le type A assure, à de nombreux égards, une transparence supérieure à celle du type B.....	60
9.2. Par voie de conséquence, il donne de plus grandes garanties d'équité dans la pratique des attributions.....	61
10. LES EXPLOITATIONS STATISTIQUES ISSUES DE SIPE ET LIVRÉES PAR LA VILLE SONT PEU FIABLES.....	62
ANNEXES.....	67
Annexe n° 1 : Données statistiques sur l'offre de places d'établissements d'accueil des jeunes enfants, rapportée à la population, par arrondissement.....	67
Annexe n° 2 : Critères d'attribution figurant à l'article 9 du règlement de fonctionnement des EMAJE parisiens.....	68
Annexe n° 3 : Critères de priorité SIPE du panel.....	69
Annexe n° 4 : Les statistiques d'admissions en établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants donnent une image contrastée de l'atteinte de l'objectif d'équité.....	70
En matière de taux d'admission-attribution.....	70
En matière de prise en compte des revenus des familles.....	70
En matière de situation monoparentale ou de vie en couple des demandeurs.....	73
En matière de prise en compte de l'activité professionnelle des demandeurs.....	74
En matière de prise en considération des critères de priorité saisis dans SIPE.....	76
Annexe n° 5 : Fiches descriptives du type de mise en œuvre du processus d'attribution dans six arrondissements parisiens.....	80
Annexe n° 6 : Projet de charte « Priorité Transparence ».....	86

SYNTHÈSE

La recherche d'une place pour les enfants de moins de trois ans en accueil régulier et en structure collective (« avoir une place en crèche ») est pour les parents une préoccupation majeure à Paris comme dans les autres communes de France.

L'importance de cet enjeu pour les familles, qui peuvent nourrir des interrogations sur les motifs qui président aux décisions, a conduit la chambre à examiner la gestion de l'attribution des places dans les crèches municipales à Paris.

Ce rapport présente l'environnement et les modalités d'organisation de l'attribution des places en crèche avant d'examiner la diversité des pratiques à l'issue d'une enquête menée dans six arrondissements de la capitale.

I – L'ENVIRONNEMENT ET LES MODALITÉS DE L'ATTRIBUTION DES PLACES EN CRÈCHE A PARIS

Une offre abondante dans le contexte national

La Ville de Paris se caractérise de façon principale par le nombre élevé de places de garde en structure collective qu'elle offre aux usagers. Paris dispose d'une place d'accueil de jeunes enfants en structure collective (sous divers modes de gestion) pour près de deux enfants de moins de trois ans. L'effort de la Ville de Paris pour créer des places en crèche est durable et soutenu. Cet effort s'accompagne d'une volonté de définir précisément les besoins et d'assurer un rééquilibrage territorial entre des arrondissements et quartiers inégalement dotés.

L'attribution des places se décide à l'échelon de l'arrondissement

L'attribution des places en crèche relève de la compétence des arrondissements. Elle s'exerce selon des modalités définies par des commissions mixtes d'élus représentant les uns la Ville et les autres chacun des arrondissements, formalisées par des « règlements de fonctionnement » adaptant un document-cadre commun en fonction des initiatives locales des élus d'arrondissement.

Les conditions d'exercice de la mission ont profondément évolué

En 2009, la Ville avait constitué une mission d'information et d'évaluation (MIE), consacrée à l'engagement de la collectivité en matière d'accueil des jeunes enfants. Ses principales recommandations relatives à l'attribution de places de crèche ont depuis été mises en œuvre. En plus de l'effort d'ouverture de places de crèche, la Ville et les arrondissements se sont dotés des règlements de fonctionnement précités.

La Ville a, en outre, développé l'information donnée aux familles sur l'ensemble des modes de garde accessibles, tout en mettant à la disposition des arrondissements un outil informatique partagé, le système d'information de la petite enfance (SIPE), dont le déploiement récent, (2013 – 2014) produit des effets d'ores et déjà importants.

L'affirmation de deux objectifs : transparence et équité

A la multiplicité des acteurs, qui animent le dispositif de l'attribution des places en crèche, s'ajoute la pluralité des objectifs poursuivis dans le cadre du principe d'égalité d'accès des usagers au service public.

C'est ainsi qu'un article des règlements fixe deux grands objectifs pour l'attribution des places : la transparence et l'équité. En effet, si la transparence s'impose pour la compréhension des motifs des décisions, elle doit être complétée par la prise en considération des situations concrètes ou, au moins, par une attention particulière à ces situations dans l'instruction des demandes. L'évaluation de la procédure d'attribution a été faite par la chambre principalement en fonction de ces deux objectifs.

A ces deux objectifs viennent s'ajouter plusieurs objectifs complémentaires qui sont administrés surtout par la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) et par ses agents exerçant dans les arrondissements (coordinatrices, responsables d'établissement). Il en va ainsi de la diversification des modes de fréquentation dans les établissements de garde, de l'attention portée aux équilibres internes de structures (par âge, sexe, milieu social des familles...) et de l'optimisation de l'utilisation des équipements.

II - LA DIVERSITÉ DES PRATIQUES MET EN ÉVIDENCE DEUX TYPES DE PROCESSUS TRÈS CONTRASTÉS

Les conclusions de l'évaluation menée dans six arrondissements

La mise en œuvre des objectifs a été étudiée sur la base d'un échantillon représentatif de six arrondissements. Ces six arrondissements ont été choisis en tenant compte de la population, de l'offre de places en crèche, des pratiques mises en œuvre et de la diversité d'orientation des conseils. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a demandé qu'ils ne soient pas identifiables, l'objectif du rapport étant d'analyser les principes généraux du processus d'attribution.

Constatant la grande variété des pratiques, cette étude a en effet permis d'identifier deux grands types de processus en fonction de l'utilisation de l'application informatique spécifique (SIPE), de l'objectivation de la situation des familles et des critères de priorité, de l'implication de l'élu(e) dans la collecte de l'information, de la formalisation et du passage de l'information entre les acteurs et enfin de l'exploitation statistique en vue d'établir les profils socio-économiques des bénéficiaires.

Dans le premier type de pratique (A), on constate à la fois l'usage développé de l'application SIPE, notamment par la saisie des critères de priorité d'attribution, une préoccupation dominante d'objectivation de la situation des familles ou des critères de priorité, l'absence d'implication directe de l'élu(e) dans le recueil de l'information et le recours à l'exploitation statistique pour établir les profils socio-économiques des bénéficiaires.

En sens inverse, un second type (B) révèle à la fois un faible usage de l'application informatique et de ses acteurs, la pratique de la connaissance circonstanciée et détaillée des situations familiales, l'implication directe de l'élu(e), notamment, par des entretiens individuels avec les parents, l'importance de l'identité et des annotations manuscrites dans les dossiers et le faible recours à l'exploitation statistique en vue d'établir des profils socio-économiques.

L'impact sur la réalisation des objectifs et sur le respect de la loi « informatique et libertés »

Le type A assure une meilleure transparence de l'information, qui est saisie dans un outil partagé par les acteurs. Il donne une meilleure garantie d'équité, en établissant un lien directement lisible entre l'attribution des places et leur motivation par des critères de priorité connus. Le type B, ne garantissant pas une lisibilité comparable, donne à l'élu(e) président la commission d'attribution une grande liberté pour faire ses choix, notamment sur la base d'informations qu'il a recueillies lors d'entretiens personnels avec les demandeurs. La chambre n'émet naturellement pas d'objection à la tenue de tels entretiens, mais ces derniers, s'ils peuvent constituer un complément à l'instruction administrative des critères objectifs de priorité d'attribution, ne doivent pas s'y substituer.

De plus, il apparaît que des arrondissements mettant en œuvre un processus de type B consignent des données à caractère personnel concernant les familles, dans un fichier automatisé non déclaré à la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans un cas, ou sur fichiers manuels dans les autres. Ces fichiers ne respectent pas le principe de proportionnalité posé par la loi du 6 janvier 1978 modifiée qui impose de ne saisir et de ne conserver que des données pertinentes et nécessaires à la finalité du dispositif.

En effet, plusieurs exemples significatifs, sinon en termes statistiques, mais au vu des risques d'infractions, montrent que des données présentes dans certains fichiers ne sont ni pertinentes, ni nécessaires au sens de la loi, mais qu'elles apparaissent, au contraire, attentatoires à la vie privée des familles, voire discriminatoires.

Les cas regrettables qui ont été constatés sont l'occasion pour la chambre de rappeler que l'application scrupuleuse de la législation régissant la tenue de fichiers de données à caractère personnel, informatisés ou manuels, s'impose à tous les acteurs concourant à l'attribution des places en crèche.

La chambre recommande, en conséquence, que les arrondissements s'inspirent systématiquement du premier type de pratique (A) dans la procédure des attributions de places. Plus efficient au service des objectifs de transparence et d'équité, il offre aussi plus de garanties pour le respect du droit des personnes, l'application SIPE ayant été autorisée par la CNIL qui a également validé l'usage des critères d'attribution ainsi que leur nature et leur modalité de saisie.

Le manque de fiabilité des statistiques de la Ville de Paris

A la demande de la chambre, la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) a réalisé des exploitations statistiques des données informatiques enregistrées dans la base active de SIPE. Ces travaux ont permis de constater l'insuffisante fiabilité des informations traitées, en partie du fait de l'absence de saisie d'informations essentielles par les arrondissements, mais aussi du défaut de mise à jour des données.

On a pu ainsi constater que des informations périmées subsistent dans les fichiers, sur des enfants qui n'ont plus l'âge d'être en crèche, ou dont l'ancienneté dépasse la durée maximale de conservation des données. La direction des familles et de la petite enfance a indiqué que la radiation de 5 500 dossiers d'enfants de plus de trois ans sur les 12 000 cas recensés est en cours. Malgré cette importante réserve sur la fiabilité des données, les résultats des exploitations statistiques sont exposés dans le rapport.

L'utilisation courante de l'outil SIPE à des fins d'analyse statistique est un enjeu majeur, car la connaissance des bénéficiaires des places de crèche et l'application effective des critères de priorité conditionnent l'équité des attributions par les arrondissements et la transparence des résultats.

Outre la recommandation générale en faveur de l'adoption des modalités d'attribution du type A, qui utilisent le logiciel SIPE et ses critères de priorités, la chambre formule des recommandations précises sur les étapes du processus qui sont de nature à garantir au mieux le respect des objectifs d'équité et de transparence.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a exprimé son accord sur ces recommandations et produit un projet de charte intitulée « Priorité transparence » dont les engagements reprennent lesdites recommandations et à laquelle elle souhaite faire adhérer les vingt arrondissements.

Les quatre arrondissements de l'échantillon examiné par la chambre, pratiquant le type B d'attribution, ont, pour l'un d'entre eux, d'ores et déjà décidé de mettre en œuvre le type A de processus et pour les trois autres, produit des explications à leur choix de pérenniser le type B de sélection des enfants admis en crèche, en exprimant parfois et dans des proportions variables, leur accord sur des recommandations opérationnelles. L'anonymisation des arrondissements examinés n'appelle pas la présentation détaillée de leurs réponses.

RECOMMANDATIONS

Dans le cadre des objectifs de transparence et d'équité que la Ville de Paris a fixé à sa gestion, la chambre formule la recommandation générale de recourir systématiquement aux modalités d'attribution de places en crèche s'appuyant sur le système d'information et sur les critères qui lui sont associés (type A). En outre, elle formule plusieurs recommandations détaillées qui se rapportent aux phases successives du processus d'attribution.

Recommandation n°1 : Informer systématiquement les demandeurs de places en établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants des critères de priorité d'attribution définis par la collectivité.

Recommandation n°2 : Suite à leur inscription, privilégier la solution de recueil, auprès des parents, d'informations complémentaires utiles à l'instruction de leur demande, à l'occasion de permanences tenues par des responsables d'établissement, par roulement.

Recommandation n°3 : Transmettre à la commission d'attribution des signalements résultant de l'activité médicale ou sociale des services de la collectivité par le truchement d'une commission médico-sociale ou, a minima, sous couvert du médecin de PMI ou du coordinateur de crèche du secteur.

Recommandation n°4 : Saisir dans l'application SIPE l'ensemble des critères de priorité d'attribution identifiés, lors du recueil d'informations auprès des familles, par les services administratifs, de la petite enfance ou les élus.

Recommandation n°5 : Réunir les commissions d'attribution a minima quatre fois par an.

Recommandation n°6 : Mettre à la disposition des participants aux commissions d'attribution la liste intégrale des demandes en cours et les éléments d'informations nécessaires à la mise en œuvre des critères de priorité définis par la collectivité.

Recommandation n°7 : Soumettre aux commissions des propositions d'attribution écrites, en identifiant leur origine.

Recommandation n°8 : Développer la pratique des listes complémentaires d'attribution.

Recommandation n°9 : Procéder à un contrôle périodique de la mise à jour du fichier des demandes en cours de validité.

Recommandation n°10 : Saisir dans SIPE l'ensemble des décisions d'attribution relevant en principe de l'avis de la commission d'attribution, qu'elles interviennent en commission ou hors commission, et conditionner les admissions correspondantes par le responsable d'établissement à la réalisation par la mairie d'arrondissement de cette condition préalable.

Recommandation n°11 : Faire produire par la direction des familles et de la petite enfance et mettre à la disposition des mairies d'arrondissement une analyse statistique annuelle de l'attribution des places de crèche à l'échelle de la Ville, de l'arrondissement et de ses homologues.

Recommandation n°12 : Engager chaque mairie d'arrondissement à réaliser un bilan annuel et une évaluation de son activité d'attribution de places de crèche.

La chambre rappelle l'obligation de se conformer aux lois et aux règlements relatifs à l'usage de fichiers de traitement de données à caractère personnel, (informatisés ou manuels).

OBSERVATIONS

1. LES ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

1.1. Procédure et délibéré

La chambre régionale des comptes Île-de-France, délibérant en sa quatrième section, a adopté le présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport a été arrêté au vu des observations provisoires communiquées en intégralité par lettres du 11 août 2016 aux deux ordonnateurs successifs de la Ville de Paris, M. Bertrand Delanoë et Mme Anne Hidalgo et par extraits les concernant aux maires de six arrondissements parisiens ainsi qu'au président et à la directrice de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR). Les réponses de la maire de Paris, du président de l'APUR, de trois maires d'arrondissement concernés ont été enregistrées au greffe de la chambre le 25 octobre 2016, celles de deux autres maires d'arrondissement les 28 octobre 2016 et 10 novembre 2016.

Ont participé au délibéré, tenu le 10 janvier 2017, et présidé par M. Marc Soléry, président de section, MM. Bruno Sentenac, Jean-Bernard Balcon, Philippe Grenier et Jérôme Veronneau, premiers conseillers.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Jean-Bernard Balcon, premier conseiller, assisté de Mme Catherine Posty, vérificatrice ;
- en ses conclusions, sans prendre part au délibéré, M. le Procureur financier.

Mme Viviane Barbe, auxiliaire de greffe, assurant la préparation de la séance de délibéré et tenant les registres et dossiers.

1.2. Présentation et objet du contrôle

Les parents d'enfants de moins de trois ans ont la possibilité d'exercer par eux-mêmes la garde de leur enfant ou de la confier, à titre principal, à un proche, à un assistant maternel agréé par le département (hors crèche familiale) ou à un auxiliaire parental (non agréé). Ce sont les modes de garde « individuelle ».

Ils peuvent aussi faire le choix d'un mode de garde en structures d'accueil des jeunes enfants âgés pour l'essentiel de deux mois et demi à trois ans : les crèches (collectives ou familiales), les haltes garderies et les jardins maternels et d'enfants. Certaines de ces structures qualifiées de « multi accueil », gardent simultanément des enfants en accueil régulier et d'autres en accueil occasionnel.¹

Certaines de ces structures relèvent du périmètre de gestion de la Ville de Paris, qu'elles soient en gestion municipale directe, placée sous le régime juridique de l'« article 30 » du code des marchés publics, ou en délégation de service public (DSP) : les équipements correspondants peuvent être considérés comme relevant de la catégorie des établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants (EMAJE). Sont considérés comme assimilables aux places d'accueil en EMAJE, les achats de places par la Ville auprès de crèches d'organismes publics (tels que l'Assistance Publique-Hôpitaux de Paris - AP-HP) ou privés. Les structures collectives de type crèches associatives conventionnées et parentales contribuent à l'offre de places de garde collective offertes aux parisiens mais ils ne relèvent pas des établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants définis plus haut. Dans ce cas, l'attribution des places correspondantes n'est pas de compétence municipale, même si les associations coordonnent leurs attributions avec celles des mairies d'arrondissement.

La chambre a examiné l'attribution de places en crèche par la Ville de Paris (commune, mairies d'arrondissement). Ce périmètre ne doit pas être considéré de manière trop rigide : le processus d'attribution de places, dans lequel les commissions d'attribution jouent un rôle important, est commun à des accueils à temps plein ou partiel en crèches municipales (collectives et familiales) et en jardins d'enfants municipaux mais aussi à des accueils réguliers, fréquemment à partir d'un mi-temps, dans les haltes garderies, lorsque les arrondissements en ont fait le choix. Par conséquent, le contrôle porte aussi, de fait, sur les

¹ La définition des différents modes de fréquentation par le règlement de fonctionnement de la Ville est, en résumé, la suivante :

1. L'accueil régulier

En accueil régulier les parents s'engagent à confier leur enfant à l'établissement, qui garantit leur accueil sur des temps de présence définis à l'avance. La présence de l'enfant se répète à l'identique d'une semaine sur l'autre ou toutes les deux semaines. Afin de garantir l'accueil, les modalités de la présence sont définies par un contrat d'accueil individualisé, établi entre les parents et la/le responsable de l'établissement.

L'accueil régulier peut être à temps plein ou à temps partiel. L'accueil régulier à temps plein a vocation à s'adresser en priorité aux enfants dont les parents – ou le parent en cas de foyer monoparental – exercent une activité professionnelle, suivent une formation professionnelle, sont étudiants ou demandeurs d'emploi inscrits au pôle emploi. L'accueil régulier à temps partiel est ouvert à tous les enfants.

2. L'accueil occasionnel

Il permet de répondre à des besoins irréguliers ou ponctuels des familles. Ces besoins ne peuvent pas être définis à l'avance dans un contrat. Les enfants sont accueillis pour une durée limitée, qui ne se renouvelle pas à l'identique d'une semaine sur l'autre. Pour que ces besoins puissent être satisfaits, les enfants doivent être inscrits dans l'établissement.

3. L'accueil exceptionnel ou d'urgence

Il est destiné aux enfants qui ne sont pas inscrits dans la structure et qui nécessitent d'être accueillis de façon non anticipée. Il concerne les enfants qui nécessitent un accueil d'urgence, c'est-à-dire immédiat en raison de situations familiales graves ou de mise en cause de leur sécurité. Il désigne également l'accueil des enfants dont les parents sont dans un parcours d'insertion sociale ou professionnelle dans le cadre du dispositif du revenu de solidarité active.

4. Un accueil mixte est possible

Il permet aux familles de combiner différents modes de fréquentation et d'ajouter, en fonction des disponibilités de l'établissement, des temps de présence occasionnels aux temps de présence réguliers prévus par le contrat.

modalités d'attribution de places dans ces derniers accueils réguliers municipaux, lorsque cette attribution est soumise au même processus.

1.3. Méthodologie de contrôle

L'approche retenue a été d'analyser les processus d'attribution mis en œuvre par les mairies d'arrondissement, de caractériser les pratiques constatées en définissant une typologie, d'analyser leurs résultats et de les rapprocher des objectifs poursuivis par la collectivité, notamment afin d'apprécier si les pratiques observées contribuaient ou non à l'atteinte desdits objectifs.

Cette analyse supposait que soient examinés, non seulement l'exercice de la compétence juridique propre aux mairies d'arrondissement, mais aussi l'action de la Ville, en particulier de sa direction spécialisée, la direction des familles et de la petite enfance (DFPE)², en tant que service support et partenaire des mairies d'arrondissement.

Le choix a été fait de faire remonter le processus à ses déterminants : en amont, l'offre d'accueil en établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants et l'information des familles sur l'éventail large des solutions de garde des enfants de moins de trois ans et de le suivre jusqu'à son étape ultime, en aval, au-delà de l'attribution et de l'admission qui peut en résulter, l'analyse des caractéristiques socio-économiques des familles bénéficiaires.

Un premier niveau de contrôle a consisté à recueillir, par documentation et questionnaires, les informations relatives aux règles générales d'attribution des places au niveau central et dans leurs spécificités d'arrondissement, aux modalités d'information et d'orientation des usagers, aux procédures, personnels et outils utilisés, aux rôles joués par les différents acteurs, centraux, d'arrondissement et de terrain.

Le deuxième a consisté en une série d'entretiens avec la direction des familles et de la petite enfance, (son directeur, son directeur adjoint, la responsable de la mission « prévision, accueil et qualité » et des coordinatrices de crèche en arrondissement), mais aussi avec des personnels de l'atelier parisien d'urbanisme (APUR) et de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

Le troisième a conduit à constituer un échantillon suffisant d'arrondissements (6 sur 20) dans les mairies desquels ont été réalisés des entretiens avec les élus en charge de la petite enfance, les services administratifs d'information des familles (notamment les éventuels relais informations familles - RIF) et d'inscription, les collaborateurs en charge de la préparation des commissions d'attribution (personnels administratifs ou de cabinet selon les cas). Ont été également effectués des contrôles sur place portant sur des échantillons de dossiers de commissions d'attribution, de demandeurs et d'attributaires.

Le choix de six arrondissements a été réalisé, après analyse des réponses des vingt arrondissements parisiens à un questionnaire général commun, en prenant en compte la diversité des arrondissements parisiens, en termes de population (deux pour chacune des trois strates, de moins de 100 000 habitants, de 100 000 à 200 000 habitants et de plus de

² La DFPE est une direction des services centraux de la collectivité. Elle est composée de trois sous-directions dont la sous-direction de l'accueil de la petite enfance. Cette sous-direction comprend notamment deux services en lien direct avec la politique de l'accueil de la petite enfance dans les établissements municipaux tels la mission « prévision, accueil et qualité » et le service « conseil technique et coordination des établissements de la petite enfance » dont les coordinatrices sont notamment chargées de faire le lien entre les arrondissements et les établissements.

200 000 habitants), d'offre de places en établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants, de diversité d'orientation des conseils (un arrondissement dont la majorité coïncide avec celle de la majorité du conseil de Paris et un avec celle de la minorité, par tranche démographique), mais aussi de pratiques mises en œuvre : inscriptions en établissement d'accueil ou dans les services municipaux, entretiens des élus en charge de la petite enfance avec les demandeurs, ou non, anonymisation ou cotation des dossiers.

Enfin, l'équipe de contrôle a assisté aux deux commissions d'attribution dont les dates de réunion étaient compatibles avec la période de l'instruction consacrée au contrôle sur place, l'une dans l'arrondissement Z et l'autre dans l'arrondissement W.

En réponse aux observations provisoires, la Ville de Paris a souhaité que les arrondissements retenus par la chambre ne soient pas identifiés dans le présent rapport d'observations définitives, arguant que l'objectif du contrôle de la chambre est d'analyser les principes généraux du processus d'attribution, que la sélection opérée ne refléterait pas la diversité des pratiques des vingt arrondissements et que l'ensemble des arrondissements n'auraient pas fait l'objet des mêmes investigations.

Un maire d'arrondissement a, par ailleurs, contesté le bien-fondé des strates démographiques utilisées pour la constitution de l'échantillon étudié. La chambre observe que la pratique de sélection d'un échantillon est d'application usuelle dans une démarche d'analyse de processus et que les réserves formulées sont sans conséquence sur l'atteinte de l'objectif du contrôle : ni la Ville de Paris ni les arrondissements concernés n'ont contesté la validité de la typologie dressée, la Ville manifestant en outre son plein accord sur la recommandation de la chambre relative à la mise en œuvre du type A de processus d'attribution.

S'agissant de différences dans les investigations menées, la chambre souligne qu'elles résultent d'une adaptation à la diversité des situations rencontrées et de la plus ou moins grande étendue des pièces que les mairies d'arrondissements ont mis à la disposition de son équipe de contrôle.

C'est la raison pour laquelle la chambre, estimant son objectif atteint, a retenu la solution d'anonymisation des arrondissements de l'échantillon en les désignant par les dernières lettres de l'alphabet (U,V,W,X,Y,Z) : il serait en effet regrettable que la mise en évidence d'anomalies, en plus grand nombre, pénalise des arrondissements qui ont coopéré à l'enquête et documenté avec une parfaite transparence leur pratique d'attribution.

1.4. Travaux antérieurs de la chambre et des juridictions financières

La chambre Île-de-France a effectué en 2006 un contrôle sur « la politique d'accueil de la petite enfance » de la Ville de Paris. Les recommandations formulées ont fait l'objet d'un rapport de suivi dont les observations définitives ont été délibérées en septembre 2013.

La chambre avait en effet constaté que le règlement intérieur des crèches collectives municipales prévoyait la mise en place de commissions d'attribution de places en crèches dans chaque arrondissement. Cependant, en 2006, seuls 17 arrondissements disposaient d'une telle commission.

En outre, les associations subventionnées par la Ville assistaient peu à ces commissions, alors même que les conventions de financement par la Ville mentionnaient que leur participation était obligatoire.

La chambre avait donc émis deux recommandations en rapport direct avec le thème du présent contrôle. Elle avait invité la collectivité à créer une commission d'attribution dans tous les arrondissements de la capitale et à s'assurer de la participation effective des associations subventionnées, membres de ces commissions, à leurs travaux.

En 2012, la chambre a pu constater que ces recommandations avaient été suivies d'effet.

Une enquête nationale conjointe de la Cour des comptes et des chambres régionales a été ensuite consacrée à l'accueil des enfants de moins de trois ans.

Le rapport public thématique en résultant, diffusé par la Cour en novembre 2013, comportait quinze recommandations dont la dernière était de « *renforcer la transparence du processus d'attribution des places d'accueil en formalisant les procédures d'admission et en les rendant publiques.* »

En outre, et si les associations subventionnées gestionnaires sont libres de leurs choix d'attributaires, les recommandations émises par la Cour et les chambres ont bien mis en évidence l'intérêt de coordonner les attributions municipales et associatives.

Le présent contrôle a permis de vérifier la présence associative, par les états de présence ou compte rendus éventuels de commissions d'attribution et lors de l'assistance de l'équipe de contrôle à deux commissions. Il a également été constaté qu'en cas d'impossibilité d'être présents ou représentés, les responsables associatifs transmettent les informations utiles à la tenue des commissions, d'une part, mais aussi que la présence associative et la mutualisation de l'information conduisent parfois à une quasi fusion, en apparence, de leurs attributions, indépendantes, au dispositif d'attribution des places par la commission d'arrondissement.

2. LA SITUATION DE LA VILLE DE PARIS EN MATIÈRE D'OFFRE ET DE DEMANDE DE GARDE DES JEUNES ENFANTS EST TRÈS SPÉCIFIQUE

2.1. L'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) a consacré plusieurs études à l'offre, aux besoins et aux pratiques des familles en matière de garde des enfants de moins de trois ans.

L'APUR inscrit régulièrement à son programme annuel d'études, la collecte et l'élaboration d'indicateurs décrivant la situation de la petite enfance à Paris.

Dans le cadre de ce programme, mis en œuvre à partir de 2011, en partenariat avec la Ville et la Caisse d'allocations familiales de Paris, l'APUR a produit quatre études successives³ :

La première étude, datée de janvier 2014, est intitulée « l'accueil de la petite enfance à Paris, état des lieux et perspectives ».

³ En réponse aux observations provisoires, la Ville a précisé que trois études sont en cours de réalisation par l'APUR : un diagnostic des besoins et état des lieux des dispositifs d'accompagnement des parents et de soutien à la fonction parentale, un focus sur l'offre d'accueil collectif et individuel pour la petite enfance dans le 19^{ème} arrondissement et une actualisation des cartes relatives à l'accueil de la petite enfance à l'échelle des quartiers administratifs parisiens.

Elle comportait une approche statistique (données INSEE, Ville de Paris et CAF), une enquête qualitative auprès de 25 familles et une enquête quantitative auprès de 800 familles vivant à Paris avec des enfants âgés de 6 mois à 3 ans.

Au titre de l'analyse statistique, quelques données ont été relevées :

- en 2008, les enfants de moins de trois ans étaient au nombre de 74 339, représentant 3,3 % de la population parisienne. Leur nombre avait cru de 2,9 % entre 1999 et 2008, mais il était prévu qu'il se stabilise ou ne progresse que faiblement les années suivantes.
- un tableau illustre la diversité des profils de familles.

Tableau n° 1 :

Indicateurs relatifs aux enfants de moins de 3 ans, par arrondissement

	Foyer monoparental (%)	Père cadre (%)	Au moins un parent étranger (%)	Deux parents actifs occupés (%)
1 ^{er} arrondissement	10,4	64,9	20,5	70,0
2 ^e arrondissement	13,3	58,3	32,2	72,7
3 ^e arrondissement	12,6	54,9	30,6	67,6
4 ^e arrondissement	10,5	54,0	22,0	66,6
5 ^e arrondissement	6,7	65,2	18,6	71,7
6 ^e arrondissement	12,3	58,9	23,8	70,6
7 ^e arrondissement	7,7	63,2	26,1	66,4
8 ^e arrondissement	4,9	67,1	20,7	73,2
9 ^e arrondissement	8,6	58,3	25,0	70,9
10 ^e arrondissement	12,3	43,5	36,1	61,5
11 ^e arrondissement	11,9	47,1	29,6	66,2
12 ^e arrondissement	9,7	51,2	20,3	72,0
13 ^e arrondissement	11,4	44,1	25,6	65,9
14 ^e arrondissement	12,1	51,5	25,7	70,2
15 ^e arrondissement	8,9	57,7	24,0	68,4
16 ^e arrondissement	8,7	58,8	26,7	66,0
17 ^e arrondissement	10,6	52,8	24,5	67,0
18 ^e arrondissement	16,1	34,0	40,7	54,3
19 ^e arrondissement	16,2	29,5	37,1	52,7
20 ^e arrondissement	13,5	33,5	31,7	58,7
Paris	11,8	46,8	29,0	64,0
Petite couronne	13,1	25,8	33,0	56,9
Ile-de-France	11,3	28,1	27,7	60,8

Source : Insee, recensement 2008

- la répartition par mode d'accueil principal était la suivante, ainsi que, sur l'échantillon de 800 familles consultées, le revenu mensuel moyen des familles concernées (enquête de juin 2012) :

40 % en structure collective – 4 827 € ;

33 % en garde parentale – 2 907 € ;

16 % en garde à domicile par un(e) auxiliaire parental(e) – 8 082 € ;

6 % en garde par un(e) assistant(e) maternel(le) - 5 785 € ;

3 % en garde par un proche de la famille.

La proportion d'enfants accueillis dans une structure collective progresse avec l'âge, de 13 % des enfants entre 3 et 6 mois pour atteindre 52 % des enfants entre 2 et 3 ans. La moyenne d'âge d'entrée à la crèche est de 10 mois à Paris. Les pratiques semblent sensibles à trois paramètres : les tarifs, l'activité des parents et le milieu socio-culturel des familles.

Les enfants de familles monoparentales sont légèrement surreprésentés parmi les enfants fréquentant l'accueil collectif : près de la moitié d'entre eux (48 %) sont accueillis à titre principal dans une structure d'accueil collectif contre 40 % pour l'ensemble des enfants de moins de trois ans. Les parents qui gardent eux-mêmes leur enfant sont souvent des parents aux revenus modestes, peu diplômés ou en recherche d'emploi. Les familles ayant recours aux modes d'accueil individuels sont en moyenne plus favorisées.

En janvier 2013, une annonce ministérielle invitait à réserver un minimum de 10 % des places en crèches aux enfants touchés par la pauvreté. En 2010, 17 % des familles ayant un enfant de moins de 3 ans ont déclaré un revenu inférieur à 1 000 €/mois se rapprochant des 15 % des familles ayant un enfant en crèche qui répondent aux critères de pauvreté.

La crèche collective ressortait comme le mode d'accueil le plus recherché et le plus apprécié des familles.

71 % des familles déclaraient avoir eu accès au mode d'accueil qu'elles souhaitaient.

L'étude de l'offre d'accueil utilisait les indicateurs :

- de taux d'équipement, nombre de places en structures d'accueil collectif (31 930, hors crèches d'entreprises et établissements privés : 4 734) rapporté au nombre d'enfants de moins de trois ans. Ce taux était de 43,1 % en 2012, pour 33,8 % en 2001 et 40 % en 2008.
- d'indicateur d'accueil global – ajoutant aux équipements collectifs les gardes individuelles par assistant(e) maternel(le) : 3 800 enfants ou par auxiliaire parental(e) : 12 000 enfants, soit un total de 50 000 places et un indicateur chiffré en 2012 à 67,5 % des moins de trois ans (pour 61,3 % en 2008).

L'étude soulignait la faiblesse de la scolarisation des 2-3 ans à Paris (moins de 800 enfants et 3,2 % des 2-3 ans).

Le nombre de naissances était demeuré élevé en dix ans avec 30 100 naissances à Paris en 2011. Pour estimer les besoins d'accueil de manière globale, l'APUR s'est basée sur les besoins exprimés par les parents eux-mêmes et propose trois méthodes d'évaluation de la demande potentielle.

- la première revient à considérer que toutes les familles qui expriment un besoin d'accueil sont demandeuses d'une place en accueil collectif. Elle assimile donc besoin d'accueil et besoin d'accueil collectif. Selon cette méthode, maximaliste, le besoin d'accueil collectif est de 75 % des enfants, soit 56 000 places. Cette seule méthode n'est pas pertinente puisqu'elle reviendrait à nier le rôle et l'intérêt de l'accueil individuel et qu'elle réduirait ainsi les options offertes aux familles et ne répondrait pas à la diversité de leurs besoins.
- la seconde méthode d'évaluation considère que les besoins d'accueil collectif peuvent être calculés en additionnant la part des enfants déjà accueillis en EAJE (40 %) et les enfants gardés par leurs familles, faute d'une solution d'accueil accessible (12 %). C'est ainsi que le besoin d'accueil est estimé à 52 %, soit 38 500 places.
- la méthode précédente pouvant s'avérer restrictive, l'APUR propose une 3^{ème} méthode, intermédiaire, qui ajoute, aux éléments pris en compte dans la deuxième méthode, les enfants dont les familles ont eu recours à l'accueil individuel tout en exprimant qu'il s'agit d'un choix par défaut d'avoir eu accès à l'accueil collectif. C'est ainsi que le besoin d'accueil est estimé, dans ce cas de figure, à 61 % des enfants de moins de 3 ans, soit 45 500 places.

Enfin l'étude mettait en évidence l'inégale répartition géographique de l'offre d'accueil, en termes tant quantitatifs que qualitatifs, d'une part et les enjeux sociétaux liés aux modes et capacités d'accueil, d'autre part, dans les termes suivants : « *l'étude montre qu'une part importante des familles à bas revenus se maintient à l'écart des modes d'accueil collectifs, parfois en raison de la méconnaissance des circuits et modes de fréquentation ou par auto exclusion liée aux différences culturelles. C'est le cas notamment de familles défavorisées, immigrées et/ou monoparentales. Or, de nombreuses études le soulignent, il est important d'ouvrir à ces familles et à leurs enfants, dès leur plus jeune âge, les possibilités d'éveil et de socialisation qu'offre l'accueil des jeunes enfants.* »

La deuxième étude, datée de mars 2015 était intitulée : les données de la petite enfance à Paris.

Son objet était proche de la précédente.

Elle comportait un état des lieux, les perspectives d'évolution de l'offre et de la demande à l'horizon 2017, la description des caractéristiques des familles avec enfant de moins de 3 ans et enfin une analyse du recours aux structures d'accueil collectif à partir des taux d'admission, de fréquentation et d'occupation financière fournis par la Ville.

Quelques données étaient actualisées : d'une manière générale, le faible écart temporel entre les deux études explique des évolutions minimales : ainsi et à titre d'exemple, le nombre des enfants de moins de trois ans était ramené de 74 339 en 2008 à 74 041 en 2010, représentant toujours 3,3 % de la population parisienne.

Le taux d'équipement collectif avait été porté à 47,6 % à fin 2012. Il était anticipé de 51 % à fin 2014.

Les éléments de dynamique de l'évolution des demandes étaient affinés et spatialisés : accroissement naturel de la population, natalité, taux de maintien des enfants nés à Paris, construction de logements.

Des précisions nouvelles relatives aux familles concernées étaient apportées : 13 % des familles avaient trois enfants et 7 % quatre enfants et plus ; 23,5 % des enfants avaient un ou deux parent(s) immigré(s) ; 15 % au moins un parent au chômage, 20 % au moins un parent inactif et 13 % un parent au foyer. 20 % étaient logées dans le parc social et 13,7 % mal logées. 20 % vivaient dans un foyer à bas revenus (moins de 1 001 € par unité de consommation en 2012), 8 % dans un foyer monoparental à bas revenus, 10 % dans un foyer dont le ou les parent(s) bénéficiai(en)t du revenu de solidarité active (RSA) ou de l'allocation adulte handicapé (AAH).

Le recours aux structures d'accueil collectif était mesuré par le taux d'admission (nombre d'enfants admis au dernier jour de l'année /nombre total de places agréées), de 97 % en moyenne, le taux de fréquentation (nombre d'heures d'accueil réalisées/ capacité d'accueil exprimée en heures), de 78 % en moyenne et le taux d'occupation (nombre de journées facturées /nombre de jours théoriques ouvrés), de 82 % en moyenne.

La troisième étude, également datée de mars 2015, proposait un « indice de synthèse des besoins d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans ». Elle sera présentée plus loin.

Enfin, une quatrième étude, plus récente, a été consacrée à l'offre de garde par des assistant(e)s maternel(le)s agréé(e)s.

Cette dernière étude constate la stabilité et la faiblesse du taux de recours aux assistant(e)s maternel(le)s ; il est de 5 % des enfants de moins de trois ans depuis le début des années 2000.

Les assistant(e)s maternel(le)s sont relativement peu nombreux/ses à Paris avec 3 312 assistant(e)s agréé(e)s au 31 décembre 2014 dont 2 548 sont employé(e)s par des particuliers pour une capacité d'accueil de 6 500 places.

Ils ou elles ont un profil spécifique : fréquemment d'origine étrangère, vivant dans les quartiers d'habitat social de la couronne parisienne et de faible qualification.

Le recours à un(e) assistant(e) maternel(le) est fréquemment une solution de garde par défaut : 88 % des parents concernés avaient déposé une demande de place en crèche. Toutefois, 89 % des parents sont satisfaits de ce mode de garde.

Les assistant(e)s maternel(le)s sont sous employé(e)s : plus du quart des 6 512 places offertes n'est pas utilisé (soit 1 628 places). Cela tient pour partie à une répartition territoriale déséquilibrée⁴ : le taux de chômage des assistant(e)s maternel(le)s atteint 12,4 % en moyenne à Paris mais plus de 20 % dans les 13^{ème} et 19^{ème} arrondissements. L'inactivité partielle (accueil d'un nombre d'enfants inférieur à la capacité agréée), subie ou choisie, concerne un nombre beaucoup plus important d'assistant(e)s maternel(le)s.

2.2. La situation parisienne est singulière par comparaison avec celle de la France entière.

En termes d'offre de garde en établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) :

Paris présentait en 2013 la plus forte capacité théorique de France concernant les établissements d'accueil du jeune enfant avec approximativement 47,6 places pour cent enfants de moins de trois ans, quand ce pourcentage n'atteignait pas 17 % au niveau national.

En termes d'équilibre entre places offertes en accueil collectif et en accueil familial :

L'offre d'accueil familial représentait à Paris, en 2013, 6,6 % du nombre total de places en établissements d'accueil de jeunes enfants, et l'accueil collectif 90 % (source atlas des EAJE – direction des statistiques, des études et de la recherche de la CAF-exercice 2013). Ces deux chiffres étaient respectivement de 12 % et de 81 % au plan national.

En termes d'accueil individuel par des assistant(e)s maternel(le)s agréé(e)s :

La structure de l'accueil individuel est beaucoup plus faible avec 5 % des enfants accueillis par les assistant(e)s maternel(le)s employé(e)s par des particuliers, quand le pourcentage constaté à l'échelle de la France métropolitaine était de 26 % en 2013.

En termes de garde à domicile par un(e) auxiliaire familial(e) :

En revanche, la garde au domicile des parents était très fréquente à Paris (14 % des enfants de moins de 3 ans en 2013), alors que ce mode d'accueil était marginal (1,7 %) au plan national.

⁴ Les assistant(e)s maternel(le)s occupent pour une grande partie des logements sociaux aux portes de Paris, alors que la demande solvable est plus présente dans les quartiers du centre et de l'Ouest parisiens.

En termes de capacité d'accueil des enfants de moins de trois ans par des modes d'accueil « formels »⁵ :

L'offre « formelle » correspondait à plus de 62 % des enfants de moins de trois ans à Paris, et à 55,1 % seulement en France entière.

3. L'ATTRIBUTION DES PLACES DE CRÈCHE A PARIS S'INSCRIT DANS UN CADRE JURIDIQUE PARTICULIER

3.1. L'attribution des places de crèche est une compétence d'arrondissement

En application de la loi n° 82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, amendée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, les établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants relèvent de la catégorie des équipements de proximité régis par l'article L. 2511-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Cet article dispose notamment que : « *Le conseil d'arrondissement délibère sur l'implantation et le programme d'aménagement des équipements de proximité, définis comme les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et l'information de la vie locale qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale. La réalisation des équipements est subordonnée à une décision du conseil municipal prise dans les conditions prévues à l'article L. 2511-36.*

Le conseil d'arrondissement gère les équipements de « proximité », sous réserve des dispositions de l'article L. 2511-21... »

3.2. Elle s'exerce dans un cadre défini par une commission mixte, associant la Ville et l'arrondissement et formalisé dans les règlements de fonctionnement propres aux arrondissements

L'article L. 2511-21 du CGCT dispose que : « *Une commission mixte composée d'un nombre égal de représentants du maire d'arrondissement et du maire de la commune, désignés parmi les conseillers élus, définit les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements mentionnés aux articles L. 2511-16 et L. 2511-17. La commission mixte siège à la mairie d'arrondissement. En cas de partage des voix, le maire d'arrondissement a voix prépondérante.* »

Un règlement adopté par le conseil de Paris les 22 et 23 septembre 2003 et mis en place début 2004 avait été conçu pour l'information des familles par le biais d'articles généralistes sur l'inscription, l'admission, les conditions d'accueil...

⁵ Assistants maternels employés directement par les particuliers, salariés à domicile, accueil en EAJE, école maternelle.

Un projet de règlement de fonctionnement-cadre a été adopté par le Conseil de Paris les 17 et 18 octobre 2011, notamment dans un but de le mettre en conformité avec les évolutions réglementaires intervenues depuis 2003.

Le projet de règlement de fonctionnement adopté en 2011 a fait l'objet d'amendements au règlement-cadre et d'adaptations aux arrondissements par les vingt commissions mixtes paritaires qui se sont réunies entre le 4 janvier 2012 et le 13 septembre 2013.

Au terme de ce processus, le règlement actuellement en vigueur a été approuvé lors des séances du conseil de Paris des 12 et 13 novembre 2013 sur le projet de délibération du maire de Paris, après avis des conseils d'arrondissement et selon les conditions fixées par délibérations des commissions mixtes paritaires sur l'admission et l'utilisation des établissements de proximité de la petite enfance situés dans les arrondissements, comme le prévoit l'article L. 2511-21 du CGCT.

4. LE CADRE PRATIQUE D'EXERCICE DE CETTE COMPÉTENCE A PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

4.1. Le rapport d'une mission d'information et d'évaluation consacré à l'engagement de la Ville en matière d'accueil des jeunes enfants a, en 2009, émis des recommandations largement mises en œuvre depuis

Le rapport de la MIE comportait les principaux constats suivants :

Les inscriptions se faisaient dans la majorité des cas dans les services de la petite enfance des mairies, à l'exception de trois arrondissements (1^{er}/6^{ème}/8^{ème}). La liste des documents à produire était identique dans la plupart des arrondissements. Le règlement en vigueur était celui mis en place en 2004, une actualisation devant se faire fin 2009. Les dispositifs de confirmation des demandes après la naissance de l'enfant reposaient sur les parents soit auprès des mairies (13^{ème}/14^{ème}/16^{ème}/17^{ème}), des responsables d'établissements (1^{er}/5^{ème}/6^{ème}/18^{ème}) ou des deux à la fois (7^{ème}/10^{ème}/11^{ème}/15^{ème}/19^{ème}). Les mairies des 2^{ème}, 4^{ème}, 8^{ème}, 9^{ème}, 11^{ème}, 12^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements avaient mis en place un système de réactualisation des inscriptions tous les 6 mois, par courrier.

Les admissions étaient prononcées par le maire d'arrondissement après avis d'une commission d'attribution des places en crèches. Ces commissions d'arrondissement comprenaient des responsables des établissements de la petite enfance municipaux et associatifs, les coordinatrices de crèches, le médecin de la protection maternelle et infantile (PMI), les puéricultrices de secteur, le personnel d'encadrement des assistant(e)s maternel(le)s, des assistant(e)s sociaux/les, et des élus. La composition de ces commissions pouvait faire l'objet d'une délibération du conseil d'arrondissement. Elles se réunissaient au minimum trois fois par an, aussi souvent que nécessaire et à titre exceptionnel en cas d'urgence. Les commissions établissaient une liste d'attente destinée à permettre l'admission d'enfants en cas de désistement d'une famille retenue initialement et en cas de libération de place entre deux réunions de la commission. Certaines étaient parfois précédées de commissions préparatoires ou de commissions sociales qui sélectionnaient les candidatures.

Tous les arrondissements avaient mis en place des commissions d'attribution, la plupart depuis 2001, et pour certains, bien avant 2001 (3^{ème}, 6^{ème}, 17^{ème} et 19^{ème}). Certaines n'étaient pas compétentes en matière d'attribution de places à temps partiel en haltes garderies ou en structures multi-accueil.

Ces commissions étaient réunies à des fréquences variables allant de deux à onze fois par an selon les réponses des mairies d'arrondissement au questionnaire de la MIE :

- Entre deux et cinq fois : 3^{ème}, 4^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, 8^{ème}, 10^{ème}, 14^{ème}, 15^{ème}, 17^{ème}, 18^{ème} ;
- Entre six et dix fois : 9^{ème}, 19^{ème} ;
- Onze fois : 11^{ème}, 12^{ème}, 13^{ème}, 20^{ème}.

Concernant les critères de sélection, les commissions s'efforçaient d'assurer la mixité sociale au sein des établissements et de porter une attention toute particulière à la situation familiale (familles monoparentales notamment), à l'intérêt médical et psychologique des enfants (handicap, signalement de la protection de l'enfance), à l'adoption, au regroupement des fratries, aux naissances multiples, aux grossesses précoces, aux niveaux de revenus notamment aux minimas sociaux, à l'exercice d'une activité professionnelle par les deux parents, ou à ceux qui sont en recherche d'un emploi, aux étudiants, à l'état de santé des parents, aux enfants du personnel de la direction des familles et de la petite enfance dans l'arrondissement.

Pour les représentants de la majorité municipale au sein de la mission, les commissions d'attribution devaient faire l'objet d'une délibération en conseil d'arrondissement qui en fixe la composition, le fonctionnement et la périodicité. Ces commissions devaient se réunir au moins six fois par an pour des raisons de transparence, de réactivité et d'efficacité, afin de mieux répondre à la demande forte des familles parisiennes.

Pour les représentants de l'opposition municipale, cette obligation trop rigide entraverait gravement le bon fonctionnement des commissions d'arrondissement, la liberté de choix de leur organisation, et ne tiendrait pas compte de leurs spécificités comme la taille de l'arrondissement, le nombre de demandes à traiter, le nombre de places à attribuer d'où la suggestion par l'opposition municipale de réunir les commissions au moins deux fois par an et aussi souvent que nécessaire.

Concernant la gestion des situations d'urgence, le traitement des demandes en était particulier et les commissions d'attribution en étaient tenues informées. Lorsque l'urgence était absolue, l'attribution ne transitait pas par la commission et elle était directement traitée avec l'établissement qui disposait d'une place. Lorsque l'urgence était moindre, la commission était saisie en liaison étroite avec les services sociaux et la PMI. Un arrondissement avait établi un partenariat avec une association venant en aide à des femmes victimes de violences dont les enfants étaient ponctuellement accueillis dans une halte-garderie.

Concernant la réduction des inégalités sociales et territoriales, la réforme du dispositif de tarification des haltes garderies, achevée en 2002, avait permis, selon la mission, de mieux prendre en compte les paramètres sociaux dans la participation financière des parents afin de renforcer l'égalité d'accès à ce mode d'accueil. L'effort de réduction des disparités entre arrondissements s'était étendu à la localisation des places créées, la démarche adoptée consistant à améliorer l'offre d'ensemble aux familles parisiennes, mais aussi à assurer un meilleur équilibre territorial. 55 % des places créées entre 2001 et 2008 l'avaient été prioritairement dans quatre arrondissements dans lesquels le taux de service était faible (17^{ème}/18^{ème}/19^{ème}/20^{ème}). Ces arrondissements cumulaient le double handicap de disposer d'une offre collective insuffisante et d'une offre individuelle qui ne pouvait pas la compenser en raison de la solvabilité insuffisante de nombreuses familles.

Parallèlement un effort avait été consenti en direction des familles par le développement de lieux d'information, comme les six maisons de l'enfance implantées dans les 13^{ème}, 15^{ème}, 16^{ème}, 18^{ème}, 19^{ème}, 20^{ème} arrondissements, les relais informations familles (RIF) dans les 9^{ème} et 12^{ème} arrondissements et l'association « Paris Services Familles » dans le cadre d'un marché approuvé par délibération du conseil de Paris en avril 2006 qui proposait aux familles parisiennes une plateforme téléphonique, un site internet donnant des informations sur les aides financières, les coûts des différents modes d'accueil, la législation en vigueur, des entretiens d'information. Cet effort d'information reposait également sur les mairies d'arrondissement qui proposaient des guides, orientaient vers les structures d'information, et organisaient des réunions ou permanences dans les services dédiés à l'enfance.

Une charte sur les modes d'accueil diversifiés élaborée fin 2007, le bien-être physique, le projet éducatif ou les échanges avec les parents, avait fait l'objet d'une déclinaison par équipement de garde, en lien avec le projet d'établissement prévu par le décret du 20 février 2007 qui définit ses objectifs, son plan d'action, son projet éducatif et social. Le volet social s'appuyait sur les orientations données par les maires et faisait l'objet d'échanges avec les coordinatrices. Il prenait en compte les contextes locaux et se déclinait selon différents axes (mixité, diversité dans le respect des différences culturelles, équité sociale et culturelle, soutien à la parentalité, accueil des enfants porteurs de handicap ...).

Ces constats restent pour l'essentiel d'actualité.

Le rapport de la MIE formulait diverses recommandations, notamment relatives au processus d'attribution de places :

- Uniformiser les procédures d'inscription en généralisant la centralisation en mairie, en homogénéisant les documents demandés et les modalités de confirmation de la demande.
- Pour éviter les doublons avec les listes d'attente pour les places en crèche, faire en sorte que les dossiers de demande de places à temps partiel en halte-garderie et multi-accueil et en établissement associatif soient communiqués, à titre d'information, aux membres des commissions d'attribution, tenus à la confidentialité.
- Par souci de transparence, rendre accessible l'ensemble des dossiers en liste d'attente à tous les membres, tenus à la confidentialité, de la commission d'attribution des places, au moment de la réunion de celle-ci.
- Généraliser les relais information familles (RIF) qui constituent l'outil le plus efficace et le plus accessible pour répondre aux besoins des parents et permettre la mise en synergie de tous les acteurs concernés (Ville de Paris, mairies d'arrondissement, Caisse d'allocations familiales, associations ...).
- Mettre à la disposition des mairies d'arrondissement un outil informatique adapté leur permettant de répondre à toutes les familles ayant déposé une demande, à l'issue de chaque commission d'attribution, et d'orienter les parents vers les lieux d'information sur les autres modes d'accueil.

4.2. La Ville a sensiblement augmenté l'offre de places durant les mandats précédents et elle poursuit cet effort, en mettant l'accent sur un besoin de rééquilibrage territorial

Comme le souligne l'accord-cadre, signé entre la collectivité parisienne et la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Paris le 14 octobre 2015, l'effort consenti par la Ville de Paris

avec le soutien de la CAF a permis de créer plus de 10 400 places sur les deux dernières mandatures, dont 4 526 durant le mandat 2008-2014.

L'exécutif parisien affiche l'intention de poursuivre cette politique en créant 5 000 places supplémentaires d'ici 2020. Une délibération du conseil de Paris des 13 et 14 avril 2015 a pérennisé un comité de suivi pluraliste de ce programme de places d'accueil collectif, comprenant les places offertes par les établissements municipaux et partenariaux. 1 000 places nouvelles seraient effectivement ouvertes à fin avril 2016.

L'importance de l'offre d'accueil à Paris et sa croissance significative lors des dernières années, n'ont pas mis fin à une très forte disparité de cette offre au plan territorial, comme l'illustre le tableau joint en **annexe n°1** au présent rapport.

La poursuite de l'effort de création de places par la Ville s'appuie sur une étude réalisée par l'APUR, datée de mars 2015, qui propose un « *indice de synthèse des besoins d'accueil pour les enfants de moins de 3 ans* ». Cette étude est consultable sur le site www.apur.org.

Cette étude partait du constat de la persistance d'une demande non satisfaite de places de crèche, en raison notamment de la préférence marquée des familles pour l'accueil collectif. Ceci conduisait à s'interroger sur la notion de « besoin » appliquée aux équipements collectifs d'accueil de la petite enfance.

La conclusion de l'étude est éclairante sur l'approche de la notion de « besoin » : « *L'accueil de la petite enfance est à la croisée de plusieurs enjeux essentiels : il constitue un élément de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale des parents. Il est conçu pour être un facteur d'épanouissement individuel et d'intégration collective des enfants. Il présente une dimension universelle en même temps qu'il s'adresse prioritairement aux publics les plus vulnérables. La convergence d'enjeux aussi essentiels sur l'accueil de la petite enfance rend nécessaire une réflexion sur la notion de « besoin » appliquée à ce domaine.* ».

L'objet de l'étude était de proposer une méthodologie permettant d'éclairer la notion de besoin en présentant une proposition d'indice, et prenant en compte des données plus riches que le simple rapprochement de l'offre de places et du nombre des enfants de moins de trois ans.

Comme indiqué plus haut, l'évaluation de l'offre repose sur les deux indicateurs préalablement définis par l'APUR :

- le taux d'équipement en accueil collectif (nombre de places en crèche et halte-garderie par arrondissement et quartier, rapporté au nombre d'enfants) ;
- l'indicateur d'accueil global prenant en compte, non seulement l'accueil collectif, mais aussi l'accueil individuel (assistant(e)s maternel(le)s, auxiliaires parentaux).

L'évaluation de la demande prend naturellement en compte le nombre d'enfants de moins de trois ans par quartier, mais aussi des données sociodémographiques (« familles défavorisées, immigrées et/ou monoparentales »), liées à des enjeux sociaux ou sociétaux.

Des données prospectives (taux de maintien dans l'arrondissement et projets de logements) et relatives à l'optimisation de l'utilisation des équipements ont également été prises en compte. Plus précisément, sept composantes ont été retenues pour construire l'indicateur de synthèse : le chiffrage des valeurs est opéré en raisonnant par rapport à la moyenne parisienne qui sert de référence pour chaque indicateur (base 100). Plus la valeur est supérieure à 100 et plus le quartier présente des besoins au regard de la composante considéré(e).

- la part des enfants de moins de trois ans accueillis en structure collective (base 100 = 51 % en 2014) ;
- la part des enfants de moins de trois ans bénéficiant d'un accueil individuel (assistant maternel ou garde à domicile = 21 % en 2012) ;
- le nombre d'enfants de moins de trois ans à l'hectare (base 100 = 8,5 enfants /ha) ;
- le taux de fréquentation des crèches municipales et associatives (base 100 = 77,9 % en 2012) ;
- la part des enfants de moins de trois ans vivant dans un foyer à bas revenu (base 100 = 19,8 % en 2012) ;
- la part des enfants de moins de trois ans vivant en famille monoparentale (base 100 = 11,9 % en 2011) ;
- la part des enfants de moins de trois ans vivant dans un logement sur occupé et/ou inconfortable (base 100 = 13,7 % en 2011).

Les sept indicateurs utilisés ont été pondérés comme suit :

Tableau n° 2 :

Indice de synthèse 2014 - Valeur des indicateurs et coefficients

	Offre/demande			Profils			Optimisation
	Accueil collectif (non couvert)	Accueil individuelle (non couvert)	Densité de moins de 3 ans	Bas revenu	Mono-parentalité	Mal logement	Taux de fréquentation
Indice/Coefficient	6	2	1	1	0,5	0,5	2
Minimum	0	74	11	24	6	27	81
Maximum	204	119	225	189	167	199	119
Moyenne parisienne	100	100	100	100	100	100	100

Note de lecture : L'indice du quartier ayant la plus faible densité d'enfants de moins de 3 ans est de 19,2 ; celui du quartier ayant la plus forte densité est de 225 (Moyenne Paris : 100). Dans le calcul de l'indice, on applique un coefficient de 6 à l'offre d'accueil collectif et de 2 à l'offre d'accueil individuel

⁶Source : APUR

⁶ Il est à noter que le coefficient de pondération apparent donne une image partielle de la différence d'impact de chaque indicateur sur l'indice de synthèse. En effet, le mode de calcul retenu par l'APUR comporte la pondération des valeurs brutes des indices par arrondissement. Ainsi, et à titre d'exemple, s'agissant de la note relative à l'accueil collectif non couvert, les valeurs extrêmes sont prises en compte, qui vont de 0 à 204 et qui sont pondérées par le coefficient 6 : l'écart entre les extrêmes est donc de 1 224 points. S'agissant de l'accueil individuel, les valeurs

L'indice de synthèse a été réparti de façon spatiale à l'échelle des quartiers administratifs (chaque arrondissement est divisé en quatre quartiers, mais, dans un souci de simplification et compte tenu de leur faible superficie et nombre d'habitants, les arrondissements centraux, du 1^{er} au 4^{ème} sont considérés dans leur entier, ce qui décompose la Ville en 68 quartiers). Le choix a été fait de ne pas descendre à l'échelle des « îlots regroupés pour l'information statistique » (IRIS) définis par l'INSEE. L'APUR justifie ce choix, malgré la logique de proximité des logements et des équipements qui dicte largement la problématique des attributions, en raison des effets pervers maximaux des limites des unités géographiques dans le cas de granularité trop fine (non prise en compte de l'offre ou de la demande lorsque l'équipement et le domicile des parents se situent sur deux rives opposées d'une même voie constituant une limite d'IRIS).

La fourchette des indices de synthèse par quartier va de 39 (quartier École militaire, dans le 7^{ème} arrondissement) à 131 (quartier Clignancourt, dans le 18^{ème} arrondissement).

La proposition d'indice de synthèse des besoins constitue une tentative incontestablement précieuse visant à les objectiver, qui traduit la complémentarité des logiques d'égalité et d'équité dans la réponse aux besoins sociaux.

L'indice de synthèse proposé par l'APUR est considéré comme référence, par la Ville et la CAF, dans l'exercice de rééquilibrage territorial de l'offre par le choix de localisation des 5 000 places nouvelles à créer au cours du présent mandat municipal.

Par ses observations provisoires, la chambre avait indiqué qu'il lui apparaissait que le choix de méthode consistant à ne pas retenir de variables relatives à l'activité professionnelle des parents et à la garde parentale choisie pouvait avoir contribué à un haut niveau d'indicateur de besoin des quartiers défavorisés socialement. La ville et l'APUR ont fait valoir, en réponse, leur souci de prendre en compte les orientations nationales de la Caisse d'allocations familiales, s'agissant de l'universalité du droit d'accès au service de la petite enfance, assimilée à une universalité du besoin. L'APUR a précisé que les critères à prendre en compte dans l'indice de synthèse avaient été discutés et arbitrés dans le cadre d'un comité de suivi associant la ville et la Caisse d'allocations familiales et a également avancé des considérations techniques relatives à la difficile estimation de la garde parentale choisie. La ville a souligné que « *la pondération et l'articulation des critères à prendre en compte dans la construction ou la conduite d'une politique publique relève de la décision politique.* »

4.3. La Ville s'est dotée d'un cadre réglementaire interne structurant, décliné par arrondissement.

Le nouveau règlement-cadre, évoqué plus haut, s'agissant du cadre juridique d'exercice de la compétence d'attribution de places, comporte plusieurs évolutions importantes :

- il est décliné par arrondissement, pour les modalités d'inscription (détermination du lieu d'information sur les modes d'accueil, du lieu de l'inscription et de la composition du dossier d'inscription), d'admission (précisions sur la compétence des commissions d'attribution notamment pour l'accueil en halte-garderie, et sur l'information faite aux

extrêmes vont de 74 à 119 et sont pondérées par le coefficient 2 : l'écart entre les extrêmes est donc de 90 points. Aussi la différence de prise en compte effective des indicateurs d'accueil collectif et d'accueil individuel non couverts dans l'indice de synthèse n'est pas dans le rapport des coefficients apparents, de 3 (6/2), mais dans le rapport des écarts, de 1 224/90, soit 13,6.

familles suite aux décisions des commissions) et de radiation, ainsi que la fixation des horaires des établissements, d'où l'existence de 20 règlements de fonctionnement ;

- il est applicable à l'ensemble des établissements municipaux d'accueil de la petite enfance et à des modes de fréquentation diversifiés : accueils réguliers à temps plein (5 journées/semaine) ou partiel (de 0,5 à 4,5 jours par semaine), mixte, occasionnel et d'urgence.
- il précise les critères d'attribution qui concrétisent un objectif affiché d'équité.

Le nouvel article 4 dispose désormais qu'il est possible d'effectuer l'inscription par télé-service lorsque l'arrondissement est en mesure de le proposer aux usagers.

Une des évolutions, conforme aux orientations de la Caisse nationale d'allocations familiales, a porté sur l'éligibilité de l'ensemble des enfants de moins de 3 ans à l'accueil en établissement sans qu'aucune condition d'activité professionnelle ne puisse être opposée à leurs parents, comme mentionné plus haut.

Enfin, la ville a fait évoluer les modalités d'accueil concernant les haltes garderies en conciliant souplesse de fonctionnement et cadre de gestion sur la base du « temps de présence » et non plus à la journée ou demi-journée.

Ce nouveau règlement, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2014 selon une version personnalisée par chacune des 20 commissions mixtes paritaires, se divise en dix chapitres : les modalités d'accueil, l'inscription, la procédure d'admission avec le contrat d'accueil, le cadre de la vie quotidienne dans les établissements d'accueil, les dispositions sanitaires, les projets d'établissement, la présentation des personnels, les modalités d'information et de participation des parents, les modalités de paiement et les assurances.

Une synthèse des amendements au règlement cadre votés en commissions mixtes paritaires a été produit par la direction des familles et de la petite enfance pour différencier les pratiques des arrondissements, à savoir :

Concernant l'inscription (chapitre II) :

- Sur les lieux d'information et d'inscription (article 2) :

Tableau n° 3 : ⁷

Inscription centralisée en mairie pour toutes les structures	Inscription centralisée au RIF pour toutes les structures	Inscription en établissement pour toutes les structures	Inscription en établissement pour les haltes garderies uniquement
7 ^{ème} /13 ^{ème} / 18 ^{ème} /20 ^{ème}	6 ^{ème} /9 ^{ème} /11 ^{ème} / 14 ^{ème} /16 ^{ème}	1 ^{er} /5 ^{ème}	2 ^{ème} /3 ^{ème} /4 ^{ème} (en fonction du temps de présence demandé)/8 ^{ème} /10 ^{ème} / 12 ^{ème} /15 ^{ème} /17 ^{ème} /19 ^{ème}

Source DFPE

⁷ Depuis le Conseil de Paris des 12 et 13 novembre 2013, certaines mairies d'arrondissement ont créé des RIF. Il s'agit notamment des 18^{ème} (juin 2014) 13^{ème} (décembre 2014) et 1^{er} (janvier 2016) arrondissements.

Le 5^{ème} arrondissement a souhaité que les usagers s'inscrivent dans les établissements et que le traitement administratif des dossiers soit effectué à la mairie.

Le 1^{er} arrondissement a renoncé en 2016 à l'inscription dans les établissements.

➤ Sur le dépôt des demandes d'inscription (article 3) :

Le dépôt du dossier s'effectue généralement à compter du 6^{ème} mois de grossesse à l'exception de deux arrondissements : le 1^{er} arrondissement à compter du 5^{ème} mois et le 5^{ème} arrondissement à compter du 4^{ème} mois de grossesse. Ce sont les deux arrondissements qui pratiquent l'inscription auprès des établissements d'accueil.

➤ Sur la possibilité de s'inscrire en ligne (article 4) :

Les arrondissements pour lesquels le télé-service est déjà mis en place sont les 7^{ème}/11^{ème}/12^{ème}/13^{ème}/16^{ème}/18^{ème} et 20^{ème}.

Les 1^{er}/3^{ème}/6^{ème}/10^{ème}/14^{ème}/17^{ème} et 19^{ème} arrondissements ont demandé la mise en place du télé-service.

➤ Sur la composition du dossier d'inscription (article 7) :

Le règlement cadre fixe la liste des pièces à fournir lors du dépôt et prévoit l'éventualité de produire des pièces supplémentaires en cas de situations particulières.

En pratique, les arrondissements ont pu faire évoluer depuis leurs demandes de pièces justificatives à produire par les parents. Pour effectuer la mise à jour de la liste des pièces constitutives du dossier d'inscription, les arrondissements alimentent leur site internet et ils mettent à disposition du public dans leurs locaux et au relais information famille (RIF), le cas échéant, toutes les informations nécessaires à l'inscription de l'enfant dans les établissements d'accueil.

Concernant l'admission (chapitre III) :

➤ Sur les principes et les objectifs de la politique d'admission (article 9) :

Les modifications apportées par les arrondissements à la rédaction de cet article au règlement cadre sont exceptionnelles, répondant en cela à l'intention de la ville de définir un socle commun de critères d'attribution.

Le 6^{ème} arrondissement a précisé que l'objectif de mixité d'accueil, qui impliquait « d'être représentatif de la diversité des parisiens », nécessitait également de l'être « de la composition sociale de l'arrondissement ».

Le 11^{ème} arrondissement a souhaité conclure l'article du règlement cadre par la synthèse suivante :

« Dans le cadre de ces objectifs généraux, la Mairie du 11^{ème} agit avec transparence et équité dans les critères et les modalités d'attribution des places en crèches municipales. Une priorité est accordée aux demandes qui présentent une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

Les deux parents travaillent ou sont en recherche d'emploi

Il s'agit d'une famille nombreuse

Il s'agit d'une famille monoparentale

Il s'agit de naissances multiples

L'enfant a été adopté

Les enfants relèvent de la protection de l'enfance ou sont atteints d'un handicap

La situation présente des difficultés particulières.

➤ Sur les procédures d'admission pour tous les accueils réguliers (article 10) :

La périodicité des commissions d'attribution est en règle générale de trois réunions par an minimum et, en principe, aussi souvent que nécessaire pour combler les places vacantes, à l'exception des 12^{ème} et 13^{ème} arrondissements dans lesquels les réunions se tiennent tous les mois (hors période estivale pour le 13^{ème}), et à l'exception des 5^{ème} et 8^{ème} arrondissements dans lesquels la périodicité minimum est de deux fois par an.

Les demandes en haltes garderies ne sont pas examinées en commission dans les 2^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements. Tous les accueils réguliers passent en commission dans les 4^{ème} (journées continues), 5^{ème} et 13^{ème} arrondissements. Les accueils réguliers supérieurs à 2 jours et demi passent en commission dans les 9^{ème} et 18^{ème} arrondissements.

Les décisions des commissions étant très attendues par les familles, le règlement de fonctionnement prévoyait que toutes les décisions (admission, non admission, attente) soient communiquées aux demandeurs. Cette préconisation peut être mise en œuvre par SIPE, qui permet de générer automatiquement des courriers à l'issue de la commission en fonction du statut de la demande (attribution, attente, report).

Les arrondissements dans lesquels les informations délivrées aux parents suite aux décisions des commissions sont partielles, selon leur règlement de fonctionnement, sont :

Tableau n° 4 :

Informer de la décision d'admission	Informer de la décision d'admission ou de non admission	Informer de la décision d'admission, de non admission ou d'attente à la mise en place de SIPE
1 ^{er} , 3 ^{ème} , 6 ^{ème} , 8 ^{ème} , 9 ^{ème} , 10 ^{ème} , 19 ^{ème} ,	12 ^{ème} , 13 ^{ème} , 14 ^{ème}	20 ^{ème}

Source DFPE

Les entretiens menés dans les six arrondissements de l'échantillon retenu ont permis de constater que le règlement d'arrondissement n'a jamais été évoqué par les interlocuteurs rencontrés, d'une part, et que ces derniers font en revanche mention d'évolutions d'organisations diverses, peu formalisées, qui ne pourront que produire des décalages croissants avec ce règlement. Il n'est pas douteux que la procédure lourde de modification dudit règlement ne facilite pas une actualisation régulière. Aussi la Ville de Paris s'est-elle donnée le moyen d'alléger cette procédure, par l'organisation de commissions mixtes paritaires dématérialisées qui permettent d'adopter des amendements faisant consensus par simple émargement de leurs membres.

La direction des familles et de la petite enfance a indiqué à ce propos que la modification des règlements avant l'élection municipale de 2014 n'a pas facilité leur appropriation par les nouveaux élus en charge de la petite enfance.

4.4. La Ville a développé et diversifié l'information délivrée aux familles.

L'effort d'information des familles parisiennes, réalisé par la Ville à son niveau central, s'il va bien au-delà du seul sujet de l'attribution des places de crèche, constitue une première contribution pratique à son objectif de transparence.

Les outils de communications élaborés par la direction des familles et de la petite enfance et mis à la disposition des familles, sont variés et couvrent un large éventail de modes d'accueil :

- un « flyer » est adressé aux femmes enceintes, joint à un courrier leur proposant les services d'une équipe médico-sociale de quartier. Il mentionne toutes les possibilités d'accueil des jeunes enfants à Paris ;
- un « kit nouveau parent » développe une première information au(x) futur(s) parent(s). Il est diffusé à 30 000 exemplaires chaque année, par remise en mairie(s). Ce nombre correspond à celui des naissances annuelles de ces dernières années ;
- des affiches et « flyers » diffusés en mairie(s) et dans les équipements municipaux de proximité, intitulés « faire garder mon enfant », présentent les principales sources d'information disponibles ;
- au nombre de ces dernières, le site internet de la Ville « Paris.fr », comporte des rubriques « petite enfance » et « santé » très complètes et permet le téléchargement de nombreux documents ;
- un service d'information dénommé « faire garder mon enfant » permet de prendre contact avec un conseiller, par courriel ou appel téléphonique gratuit ;
- une information est délivrée sur les réunions collectives et les entretiens individuels proposés par les arrondissements ;
- un site dénommé « Les tribus de Paris » a été ouvert afin de faciliter la mise en relation des parents avec les personnes qui proposent une garde d'enfant
- enfin, mais ceci n'intervient qu'en phase d'admission dans les EMAJE, 17 000 « kits » d'information sont remis aux parents.

Par ailleurs, la mairie de Paris met à la disposition des agents en contact avec les parents un livret très complet leur permettant d'« informer les familles sur les modes d'accueil ».

Deux initiatives ont en outre été prises, avec la mise en place, au 1^{er} août 2016, d'une cellule dédiée à l'information des familles au sein du service de pilotage et d'animation des territoires de la DFPE et l'installation progressive et à venir de dix « référents familles » au sein des pôles familles et petite enfance des circonscriptions des affaires scolaires et de la petite enfance, dont le rôle consiste en grande partie à délivrer un appui à la création et à l'animation des RIF. Des échanges sont en cours avec les partenaires de la ville, la CAF notamment, pour assurer leur intervention dans les mairies d'arrondissement.

4.5. La Ville a mis à disposition des arrondissements un outil informatique partagé, SIPE

L'outil dénommé « Système Information Petite Enfance » (SIPE), traitement automatisé de données à caractère personnel, a été créé en remplacement de l'ancien outil « Logiciel utile aux crèches informatisées » (LUCI) déployé en 2004 et 2005 pour la gestion de l'activité des établissements d'accueil de la petite enfance à Paris, notamment pour les demandes de place dans les établissements de la petite enfance, l'admission et la facturation aux familles.

Les données à caractère personnel sont protégées, l'application a fait l'objet d'une déclaration auprès de la CNIL. Ces données sont traitées par des agents de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) en lien avec les sous-directions de l'accueil de la petite enfance, de la planification, de la protection maternelle et infantile et des familles, et de la sous-direction des ressources et par des agents des services concernés des mairies d'arrondissement relevant la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT), ancienne direction des usagers, des citoyens et des territoires (DUCT). De nombreux profils ont été définis selon les attributions des divers utilisateurs.

Le projet SIPE s'est inscrit dans le programme Facil'Familles qui a pour objectif de faciliter la vie des parisiens vis-à-vis de l'offre de service municipale concernant notamment la direction des affaires scolaires, celle des affaires culturelles, celle de la jeunesse et des sports et la direction des familles et de la petite enfance.

Le plan d'urbanisation de Facil'familles a été élaboré pour permettre l'intégration de nouveaux systèmes d'information tel SIPE.

La fourniture et la mise en œuvre de SIPE ont fait l'objet d'un marché négocié suite à un dialogue compétitif infructueux.

Le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de 2011 définissait comme suit les objectifs et enjeux de la démarche :

« 1.2.1. Objectifs généraux :

Le système d'information et d'accueil de la petite enfance poursuit plusieurs objectifs, tant pour l'utilisateur que pour les Mairies d'arrondissement et les services de la DFPE.

Le SIPE devra permettre aux Parisiens de disposer d'une meilleure information sur l'offre d'accueil et de faciliter les démarches relatives à l'inscription, avec notamment la possibilité de procéder à une demande d'inscription par Internet (si la mairie d'arrondissement en a fait le choix).

Le SIPE va doter la Mairie de Paris et les Mairies d'arrondissement d'un outil de gestion comportant un certain nombre de fonctionnalités à la carte afin d'être adapté localement aux besoins des usagers.

Il leur permettra de connaître les demandes d'inscription ainsi que les places vacantes municipales et associatives sur l'arrondissement, de disposer d'un outil d'aide à la décision en matière d'attribution de places.

Enfin, SIPE améliorera pour les services de la DFPE le pilotage de l'activité des établissements et le pilotage global de l'activité petite enfance.

1.2.2. Enjeux :

L'adoption d'un nouveau système de gestion et d'information mieux adapté aux besoins est porteur de nombreux enjeux, en matière de :

Développement de l'offre de service globale

- *Développer le multi-accueil*
- *Optimiser l'activité de l'accueil petite enfance*

Optimisation du management des EPE et développement de la qualité de gestion des ressources humaines (meilleure adéquation enfants - personnel)

Consolidation des partenariats via l'intégration du secteur associatif (listes des admissions, reporting d'activité)

Simplification des tâches de gestion (notamment courrier, ergonomie)

Mise en place d'un pilotage opérationnel et stratégique performant en dotant les acteurs (élus, mairies d'arrondissement, services) d'outils décisionnels adaptés. »

Les processus métiers identifiés par le CCTP étaient les suivants :

- gérer la demande d'inscription en EAJE ;
- aider à la préparation des commissions d'attribution de places ;
- gérer l'admission en EAJE et les contrats avec les familles ;
- gérer la présence des enfants ;
- gérer la présence du personnel ;
- gérer les fermetures d'établissements ; gérer la facturation des participations familiales en articulation avec le programme Facil'familles ;
- gérer les règlements des participations familiales ;
- produire des états de contrôle de gestion des EAJE ;
- administrer le SIPE.

Les spécifications fonctionnelles générales (SFG) ont fait l'objet d'ateliers par domaines fonctionnels parmi lesquels les trois suivants sont en rapport direct avec l'examen de gestion : les demandes d'inscription gérées par les mairies d'arrondissement, les commissions d'attribution des places en crèche et les éditions et statistiques.

SIPE devait être assorti d'un infocentre destiné en tout premier lieu à la mission prévision accueil qualité de la direction des familles et de la petite enfance. Les référentiels relatifs aux arrondissements, établissements, équipements, commissions, places disponibles, demandes d'inscription et admissions, familles, individus, adresses, professions et revenus devaient être accessibles dans l'outil d'infocentre grâce à l'univers Business Object.

Cet infocentre n'a pas été mis en place. Les limites de l'outil statistique et, par voie de conséquence, de sa contribution à la mise en place d'un pilotage opérationnel seront évoquées dans la dernière partie du présent rapport. En réponse à cette observation, la ville

a mentionné l'existence d'une infrastructure technique pour un infocentre, nourri de quelques requêtes, et annoncé sa décision de lancer un marché afin de construire des requêtes relatives à l'attribution des places.

Toutes les informations et pièces justificatives recueillies durant le rendez-vous d'inscription devaient pouvoir être facilement enregistrées dans le système, pour privilégier le temps de l'accueil et de la discussion avec les familles.

L'appui apporté aux mairies d'arrondissement devait consister à *« préparer et conduire leurs commissions d'attribution par exemple pour analyser les différents dossiers au regard des principes d'attribution fixés par le maire d'arrondissement »*.

A l'issue de la commission, SIPE devait *« faciliter la rédaction et l'édition des courriers des familles, mais aussi des procès-verbaux ou de tout autre document d'analyse »*.

Parmi les fonctionnalités de SIPE relatives au domaine de l'inscription et de la gestion des demandes, il convient de souligner, compte tenu de leur importance au regard du présent rapport, l'accès aux listes des familles avec enfants, des demandes et des admissions ; l'enregistrement de données telles les informations relatives aux pères et/ou mères, aux compositions familiales, aux situations professionnelles des parents, aux revenus, aux critères de priorité associés à la demande, au choix du mode d'accueil, à celui du ou des équipements demandés par les parents, dans le secteur de l'adresse de la famille ou hors secteur, de l'indication des pièces justificatives produites, de l'édition d'une « attestation de demande d'inscription » (souvent qualifiée en pratique de fiche d'inscription et qui est utilisée dans certains arrondissements comme support d'annotations manuscrites par les personnes instruisant les demandes et préparant les commissions).

S'agissant du domaine des commissions d'attribution, l'outil permet de créer des commissions, d'afficher les places disponibles par équipement pour un mois donné avec les entrées/sorties prévues par année de naissance des enfants ; de sélectionner des critères d'attribution et de consulter les demandes répondant à ces critères, de sélectionner des demandes et de les affecter à une commission. Il permet également de gérer la commission créée, en consultant et imprimant les listes des demandes et des places disponibles, en sélectionnant les demandes pour leur attribuer une place ou pour les placer en liste d'attente dans l'établissement sélectionné ou sans équipement particulier, de reporter tous les dossiers non sélectionnés, d'imprimer un procès-verbal de la commission et de réaliser les courriers de notification des décisions de la commission aux demandeurs. Suite à la commission, SIPE permet de mettre à jour les dossiers en liste d'attente, notamment pour attribution, et de traiter les désistements éventuels de bénéficiaires.

Il est à noter que parmi les multiples éditions et statistiques prévues dans SIPE figurent en principe les statistiques post commission.

Le domaine suivant de SIPE est celui des admissions et permet aux responsables d'établissement d'accéder à la liste des demandes ayant fait l'objet d'une attribution de place dans un de leurs équipements afin de concrétiser l'attribution par l'admission effective de l'enfant. La phase de l'admission n'est pas comprise dans le périmètre du présent rapport, mais il est à noter qu'il est possible de procéder à une admission dans un équipement sans demande d'inscription préalable (ce qui se conçoit facilement s'agissant d'accueil occasionnel ou d'urgence) mais aussi sans attribution saisie dans SIPE d'une demande d'inscription qui y figure.

Pour compléter l'outil SIPE, un télé-service a été créé et sa finalité est de permettre aux usagers d'accomplir en ligne la première étape de la démarche d'inscription en établissement d'accueil de la petite enfance. Cet outil comporte les modules suivants : demande d'inscription, demande de rendez-vous, actualisation périodique de la demande, suivi d'avancement du dossier, géolocalisation des équipements, les arrondissements choisissant de mettre en place le télé-service et, le cas échéant, les modules à leur convenance.

La formation des personnels en mairie d'arrondissement au système SIPE est assurée par la direction des familles et de la petite enfance. Un guide de formation SIPE destiné aux agents de mairie en charge des inscriptions et des commissions d'attribution a été élaboré à cet effet. Cette formation comporte trois modules : la gestion des demandes d'inscription, la gestion des commissions d'attribution, la gestion des admissions.

Au guide de formation s'ajoutent deux guides d'usage, intitulés « l'outil informatique au service de la petite enfance », à destination des agents des mairies d'arrondissement, d'une part et des professionnels des établissements d'accueil, d'autre part ainsi que plusieurs dispositifs d'accompagnement des utilisateurs (assistance informatique, centre de compétences Facil'familles et cellule d'appui DFPE).

L'outil informatique SIPE structure le processus d'attribution et contribue largement à une harmonisation des pratiques dans les différents arrondissements. Aussi l'usage de ses fonctionnalités, encore partiel dans nombre d'arrondissements, est-il fortement recommandé par la Ville. Ce travail de promotion et d'incitation a été documenté par la direction des familles et de la petite enfance, qui a produit le document de présentation de SIPE aux élus petite enfance des arrondissements et le compte rendu de la réunion tenue le 8 avril 2016 à cet effet, réunion présidée par la conseillère déléguée chargée de la petite enfance et de la protection de l'enfance, auprès de la maire de Paris.

5. LE PROCESSUS DE CHOIX DES ATTRIBUTAIRES DE PLACES DE CRÈCHE EST COMPLEXE

Il vise à faire coïncider la demande exprimée par les parents, l'avis technique des professionnels de la petite enfance (responsables d'établissement et coordinatrices) et le choix de priorités des élus.

De manière sommaire, il peut être décomposé comme suit :

- information et accompagnement des parents dans l'expression de leur besoin et de leur choix préférentiel de solution, en amont de la préparation des commissions, ce qui suscite une question annexe, celle de savoir qui peut le mieux opérer cet accompagnement : les professionnels, les élus, les uns et les autres, complémentirement ?

- recueil d'informations, à l'occasion de la création et de l'instruction des dossiers individuels, relatives à des situations particulières, susceptibles de déterminer une décision d'attribution et en premier lieu, logiquement, celles de ces informations qui correspondent à des critères affichés de choix préférentiels d'attributaires.

- exercice technique de rapprochement des demandes et des réponses possibles. Cet exercice s'apparenterait, pour faire image, à un jeu de puzzle faisant intervenir diverses contraintes : proximité géographique du domicile des parents et de l'équipement d'accueil, âge de l'enfant et organisation des crèches collectives par section (bébés, moyens, grands), naissance des enfants en continu sur l'année alors que les rythmes de sortie des grands (et

donc d'entrée des bébés) répond à la logique des rentrées scolaires en maternelle, correspondance circonstancielle entre la date du besoin d'entrée en crèche (fin de congé maternité, déménagement par exemple) et la libération de places en cours d'année. Ces quelques contraintes qualifiées par commodité de « techniques » s'additionnent pour aboutir à une adéquation un enfant = une place. Pour y parvenir, il est cependant possible de modifier à la marge les contours de la demande et de l'offre : placement dans une crèche voisine de celle initialement définie comme idéalement située, glissement marginal de la répartition par âge des enfants dans les trois sections de la crèche, solution d'attente en halte-garderie, recours au temps partiel ou au multi accueil.

Cet exercice « technique » s'opère tout d'abord au stade de la préparation des commissions et implique principalement les personnels de la petite enfance, experts, (responsables d'établissement, coordinatrices de crèche, principalement), mais aussi la mairie d'arrondissement (les services administratifs, lorsqu'ils sont en charge de préparer les commissions d'attributions, l'élue petite enfance et son cabinet). Les implications des uns et des autres au stade de la préparation varient selon que la mairie d'arrondissement a choisi de confier aux responsables d'établissement ou d'exercer elle-même la responsabilité de formuler les propositions d'attribution qui seront examinées et pourront faire l'objet de contrepropositions des professionnels de la petite enfance en commission, dans ce dernier cas.

Naturellement, le rapprochement technique des capacités d'accueil et des demandes opéré au stade de la préparation des commissions, ne suffit pas à parachever le puzzle : certains emplacements peuvent rester vides (certains arrondissements peuvent avoir une difficulté à trouver une candidature de « grand », dans un établissement donné, en cours d'année, par exemple), mais surtout, de manière générale, plusieurs pièces peuvent correspondre non seulement à un emplacement à occuper, ce qui simplifierait le choix, mais à plusieurs emplacements, y compris des emplacements provisoirement remplis par une pièce qui pourrait être retirée, car, après réflexion, elle n'apparaît plus la plus adaptée.

La phase technique est indispensable pour opérer des choix rationnels, à portée des capacités humaines d'analyse. La démonstration par l'absurde est aisée : à défaut de phase technique, pour une séance de mai lors de laquelle 500 places doivent être attribuées pour 1 000 demandes, la commission devrait systématiquement comparer, successivement, les mérites comparés des 1 000 candidatures pour l'attribution de la première des places à occuper puis des 999 demandes restantes pour l'attribution de la deuxième place et ainsi de suite. La phase technique est indispensable pour identifier les demandes qui sont en concurrence effective pour l'occupation d'une place donnée et donc pour faciliter les choix définitifs en réduisant leur nombre.

À charge pour les élus, dans la phase « politique », en commission, d'arbitrer entre ces demandes.

Arbitrage politique entre les demandes concurrentes :

L'exercice de la décision politique revient à arbitrer entre les candidatures restant en concurrence et à mobiliser pour ce faire leurs critères de choix de priorité : ceux prévus par le règlement de fonctionnement naturellement, mais il apparaît que ces derniers ne sont pas directement comparables entre eux (un critère de handicap par rapport à un critère de gemellité par exemple) et que certains d'entre eux peuvent être contradictoires, ce qui sera développé infra. Enfin, il est établi que les critères de priorité affichés dans le règlement ne sont pas exclusifs d'autres considérations d'opportunité entraînant une priorité de fait.

Si, pour simplifier, les phases techniques et politiques se succèdent, en principe, elles sont en pratique interpénétrées : la complexité de l'exercice peut rendre indispensable, compte tenu de l'importance de la population de l'arrondissement rapportée à la quantité et à la localisation des places à attribuer, d'intégrer, dès le travail d'instruction et de préparation de la commission, les prises en compte de priorités « politiques ». Ce qui suppose le recueil des informations correspondant aux critères de priorité le plus en amont possible de la préparation des commissions et leur partage avec les différents acteurs intervenant dans le processus, par une formalisation et une mutualisation de l'information. A l'inverse, les choix « politiques » débattus en commission ne peuvent faire abstraction des contraintes d'ajustement technique qui ont largement présidé à l'exercice préparatoire. Les choix « politiques » ne consistent pas, malgré les apparences, à examiner la situation place par place pour confirmer ou infirmer une proposition d'attribution résultant de la phase technique, mais à rapprocher un nombre de places disponibles dans une section d'âge d'une crèche d'une liste de proposition et d'une liste de demandes. La recherche d'une solution par glissement, à la marge, dans la section d'âge supérieure, par affectation dans une crèche voisine, par temps partiel, par exemple, réintroduit une contrainte d'ajustement technique, comme indiqué plus haut.

La commission d'attribution a pour fonction de parvenir à la coïncidence des choix politiques et des contraintes techniques, en pratique, à l'absence d'opposition soit d'un argument d'impossibilité ou de difficulté technique par les responsables de crèche à une proposition de choix émise par la mairie, soit d'un argument de priorité ou d'opportunité par la mairie à l'encontre de propositions « techniques » des personnels de la petite enfance. Le débat en commission est en effet principalement vertébré par les échanges entre la présidence de commission et le responsable de crèche directement concerné. La décision de l'élu(e) président la commission couronne en général le constat de la coïncidence technique/politique, sinon parfaite du moins jugée acceptable par les principaux intéressés. Ceci s'exprime par la mise en avant, par leurs acteurs, du caractère consensuel des commissions d'attribution.

En droit, le maire d'arrondissement prend la décision et la commission est consultative. Dans le discours tenu vis-à-vis des demandeurs, la commission est décisionnaire. Dans la réalité, l'élu(e) qui préside la commission est décisionnaire et les autres membres de la commission (principalement le responsable de crèche concerné) sont consultés pour avis.

Enfin, il convient de mentionner une dernière séquence, intermédiaire entre l'attribution et l'admission de l'enfant, celle du consentement de la famille aux adaptations qui ont pu intervenir (établissement d'accueil proposé, durée de garde hebdomadaire, date d'admission...) ou celle du constat selon lequel, compte tenu de la durée du processus, du cadencement des commissions et des disponibilités de places très saisonnières, la famille a trouvé par elle-même, depuis son inscription, une solution d'accueil.

Les développements suivants du rapport établiront que le processus schématisé ci-dessus est appliqué dans des conditions extrêmement variables selon les arrondissements dont l'activité d'attribution a été examinée.

6. DIVERS OBJECTIFS SONT SIMULTANÉMENT POURSUIVIS PAR LES ACTEURS DE L'ATTRIBUTION DE PLACES DE CRÈCHE

6.1. Les règlements de fonctionnement cadre et d'arrondissement, repris par la communication de la collectivité, insistent sur deux objectifs politiques majeurs : celui de transparence et celui d'équité dans les attributions

L'objectif de transparence est affiché de longue date par la collectivité. Il est principalement illustré par la mise en œuvre dans tous les arrondissements parisiens, depuis le début des années 2000, de commissions d'attribution qualifiées de « pluralistes » en raison de la désignation parmi les élus de l'arrondissement, d'un membre de l'opposition et le cas échéant d'un suppléant. Il était déjà exprimé par le règlement adopté par la Ville en 2004 et a été réaffirmé en 2013.

L'article 9 du règlement cadre délibéré par le conseil de Paris, et pour l'essentiel repris à l'identique par les commissions mixtes paritaires et les conseils d'arrondissement, figure à **l'annexe n°2** du présent rapport.

L'évolution la plus notable par rapport au règlement antérieur porte sur la mention plus précise de priorités d'attribution plus variées, qu'elles soient explicites ou exprimées par l'emploi de termes tels que « favoriser », « veiller à », « accorder une attention particulière » par exemple.

À la notion d'égalité de traitement (garantie d'« un égal accès des parisiens aux crèches » affirmée par l'éditorial signé de M. Delanoë en 2004) se substitue, sans rupture apparente, une préoccupation d'équité.

Les notions d'égalité et d'équité ne sont pas antagonistes. Ainsi, le Conseil constitutionnel juge de manière constante que le principe d'égalité « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de manière différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ». Le Conseil d'État juge que le principe d'égalité s'oppose à ce qu'un traitement différent soit appliqué à des administrés qui se trouveraient dans une situation identique. Cependant, l'administration peut procéder à des discriminations lorsque les usagers se trouvent dans des situations objectivement différentes (CE, 10 mai 1974, Denoyez et Chorques). Le juge administratif vérifie qu'il existe bien un motif d'intérêt général justifiant un aménagement du principe d'égalité.

Le traitement différencié de demandes de places de crèche prévu par le règlement adopté par la collectivité en 2013 ne paraît pas contraire à l'intérêt général. Cet intérêt, outre des considérations de justice qui relèvent du débat public et de choix politiques, peut correspondre au souci de convergence des effets de politiques thématiques diverses mises en œuvre par la collectivité parisienne, à visées éducatives et sociales principalement.

L'énonciation de critères explicites d'attribution préférentielle contribue à la meilleure transparence du dispositif d'attribution, et ceci même si leur variété peut être source de contradictions.

6.2. A ces objectifs politiques majeurs s'ajoutent des objectifs complémentaires

Ces objectifs sont multiples. L'objectif général de renforcement et de rééquilibrage territorial de l'offre de places a été développé plus haut.

Des entretiens menés par l'équipe de contrôle se dégagent deux autres objectifs principaux :

Celui de la diversification des modalités d'accueil dans les établissements (accueil à temps partiel, multi accueil) afin d'apporter des réponses adaptées aux situations particulières des familles, au plan quantitatif et qualitatif, et de contribuer simultanément à une meilleure utilisation des équipements.

S'agissant de la diversification des modes d'accueil, la Ville a précisé que les actions conduites à cet effet reposent sur le développement de l'accueil à temps partiel dans les crèches collectives et celui des journées continues en halte-garderie. La diversification des modes de fréquentation correspond à la volonté d'offrir aux familles des modalités les plus adaptées possible d'accueil mais également de diversifier les publics accueillis. En crèche collective municipale, entre un quart et un tiers des enfants bénéficient de « forfaits » inférieurs à cinq jours par semaine. Deux évolutions principales sont intervenues depuis 2013, selon la DFPE : le nombre de « forfaits » inférieurs à quatre jours, qui correspondent à des temps « plus partiels » que la « semaine moins le mercredi », laquelle reste la principale forme du temps partiel ; le nombre d'établissements pratiquant de façon significative l'accueil à temps partiel, qui permet d'évaluer la diffusion de la pratique du multi-accueil : il a doublé entre le printemps 2013 et le printemps 2016.

Tableau n° 5 : Forfaits pratiqués en crèche collective municipale⁸

	Forfaits inférieurs à 4 jours	Forfaits inférieurs à 5 jours	Nombre de crèches ayant + de 8% de forfaits inférieurs à 4 jours
mai-13	4%	30%	41
31-mai-14	5%	29%	71
1er-nov-15	5%	25,50%	56
25-avril-16	6%	29%	85

Source DFPE

En 2014, 41 haltes garderies municipales offraient la possibilité de journées continues. En septembre 2016, ce nombre sera porté à 50, indique la direction des familles et de la petite enfance.

Les indicateurs de suivi de l'utilisation des équipements, produits par le système d'information de la petite enfance font l'objet d'un suivi précis par la direction des familles et de la petite enfance et ses coordinatrices en arrondissement.

Celui de veiller à l'équilibre interne des établissements, en termes de répartition par sexe, par âge et par origine sociale des enfants, mais aussi en termes de niveau d'admission rapporté aux effectifs de personnel disponible.

⁸ La DFPE a précisé que ces enquêtes sont « à date » et que les résultats sont donc sujets à variation. Il est, notamment, normal que le taux de « petits forfaits » soit plus faible à l'automne : les familles n'ont alors pas eu le temps d'ajuster les forfaits demandés à la réalité de leurs modes de vie et les « adaptations » se terminent.

6.3. À une addition d'objectifs de natures diverses correspondent une sensibilité plus ou moins accentuée des divers acteurs en présence et une légitimité spécifique à les promouvoir

Les objectifs de transparence et d'équité sociale, de par leur nature politique, relèvent de la responsabilité principale des élus.

La préoccupation de meilleure réponse quantitative et qualitative aux besoins des parisiens est naturellement partagée par l'ensemble des acteurs, mais elle s'exprime de manière modulée : les objectifs d'utilisation optimale des équipements sont particulièrement promus par la direction des familles et de la petite enfance et les coordinatrices de crèche, à la charnière entre la préoccupation des élus d'apporter des réponses au plus grand nombre de demandeurs dans le meilleur délai possible et celle des responsables d'établissement de ne pas dégrader les conditions d'accueil des enfants. La direction des familles et de la petite enfance suit tout particulièrement les taux d'admission, d'occupation et de fréquentation des établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants.

Ces positions respectives, naturellement non contradictoires mais qui ne sont pas pour autant spontanément concordantes, sont une composante non négligeable de l'exercice d'attribution de places de crèche. Ceci apparaîtra notamment dans la phase du processus qu'est la tenue de la commission d'attribution, point de rencontre de ces acteurs et d'agrégation de leurs préoccupations.

7. LE PROCESSUS D'ATTRIBUTION DE PLACES DE CRÈCHE EST TRÈS DIVERSEMMENT MIS EN ŒUVRE DANS LES SIX ARRONDISSEMENTS EXAMINÉS

Ces différences sont perceptibles aux différentes étapes du processus. Si la présentation de ces étapes est naturellement séquentielle, l'information des parents ou le recueil des informations complémentaires des données administratives minimales d'inscription, par exemple, peuvent se dérouler à plusieurs stades du processus.

La diversité des pratiques se justifie, au plan des principes, par la dévolution de la compétence d'attribution aux arrondissements. Elle ne contribue pas à la clarté, aux yeux des parisiens, des modalités d'accès aux équipements collectifs de garde des jeunes enfants.

Des arrondissements de l'échantillon examiné par l'équipe de contrôle sont ponctuellement mentionnés dans les développements qui suivent, à titre d'illustration de cette diversité des pratiques.

En réponse à ces observations, la ville a souligné que la maire de Paris a souhaité inscrire l'amélioration de la transparence des critères d'attribution, la définition d'un socle commun de bonnes pratiques et l'expérimentation de commissions d'attribution innovantes comme objectifs prioritaires de la feuille de route en matière d'accueil de la petite enfance pour la mandature 2014-2020. Un comité de pilotage, constitué à cet effet, a produit, en septembre 2016, un projet de charte dénommé « Priorité transparence », joint en **annexe n°6** au présent rapport.

7.1. Les outils mis localement à la disposition des familles pour une information optimale sur le choix des différents modes de garde sont inégaux

7.1.1. Une documentation papier composite

Certains arrondissements diffusent un guide consacré à la petite enfance dans l'arrondissement, par vocation assez complet (arrondissements Y, Z, U, et W).

D'autres publient un guide de la mairie d'arrondissement, qui comporte un petit nombre de pages relatives aux enfants de moins de trois ans (arrondissements V et X).

Ces guides peuvent être assez anciens et présenter des informations dépassées (arrondissement U notamment).

Tous les arrondissements remettent aux familles qui les demandent des notices, principalement consacrées aux formalités d'inscription (lieux, horaires, pièces justificatives à produire).

7.1.2. Des sites internet d'arrondissement pauvres en informations

Tous les arrondissements disposent, sur le site internet de leur mairie, d'un espace dédié à la petite enfance.

Ces espaces sont peu développés. Les informations données sont limitées et privilégient souvent la liste des établissements et des informations pratiques les concernant.

La présentation du dispositif d'attribution est généralement laconique, les critères d'attribution sont partiellement évoqués.

Les informations sont parfois confuses (confusion entre la commission d'attribution et la commission médico-sociale qui la précède, par exemple), inexactes (liste des pièces justificatives à produire lors des inscriptions, par exemple) ou dépassées (mention de composantes administratives de la Ville disparues, par exemple).

La pauvreté des sites d'arrondissement tranche, dans le domaine de la petite enfance, avec la qualité du site de la Ville.

7.1.3. Des relais d'information familles implantés de façon incomplète dans les arrondissements

Situé au sein des services de la mairie d'arrondissement, le relais d'information famille est un lieu d'accueil personnalisé avec pour objectif et mission de faciliter les démarches des familles dans de nombreux domaines (enfance, scolarité, activités sportives et culturelles, personnes âgées...) notamment en matière d'accueil des jeunes enfants :

- apporter à toutes les familles parisiennes, quels que soient leur situation et l'âge de leurs enfants, une information de proximité claire et de qualité ;
- répondre à toutes les questions portant sur les thématiques de la vie familiale telles que les modes d'accueil des jeunes enfants ;

- mettre à disposition des familles une documentation appropriée et actualisée sur toutes les thématiques liées à la famille et à la parentalité ;
- mettre en relation les familles avec les associations de l'arrondissement et les partenaires institutionnels, dans le cadre de permanences, par exemple.

Un guide a donc été élaboré conjointement par la direction des familles et de la petite enfance et la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires à l'intention des familles. Il répertorie les RIF implantés dans les arrondissements de Paris, à l'exception des 1^{er}, 5^{ème}⁹, 17^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements. Y figurent les coordonnées du responsable du RIF et des différentes structures proposant des permanences avec indication des jours et horaires correspondants.

La lettre de mission de la maire de Paris en fonction à son adjointe et à la conseillère déléguée en matière de petite enfance mentionne l'objectif de couverture intégrale du territoire parisien en relais d'information famille au milieu du mandat en cours.

7.1.4. Des pratiques hétérogènes en matière d'organisation de réunions collectives, de permanences et de couverture de l'éventail des solutions de garde

Des arrondissements proposent aux parents d'assister à des réunions collectives lors desquelles les représentants des diverses solutions de garde en structures publiques (crèches collectives, familiales, haltes garderies...), associatives, parentales, mais aussi de gardes individuelles (assistants maternels agréés, auxiliaires parentaux) exposent leurs modalités de fonctionnement et répondent aux questions des parents (arrondissements Y, X et W). La présentation large de l'éventail des solutions de garde permet de ne pas entretenir une représentation fréquente qui conduit les parents à ne considérer que la crèche collective comme réponse à leur besoin.

Un arrondissement réalise en 2016 une expérience de sectorisation de telles réunions par bassin de population, ayant constaté que les attentes des habitants comme les solutions d'accueil sont variables, y compris au sein de l'arrondissement (arrondissement Z).

D'autres organisent des permanences ciblées sur les équipements publics, principalement assurées par des responsables de crèche, par roulement (arrondissements U et X). Ces permanences permettent, en entretien individuel, de dispenser une information précise et d'accompagner les parents, par un conseil de professionnel de la petite enfance, dans la formulation du besoin le plus adapté à leur situation.

Enfin, des permanences proposées par certaines associations spécialisées gestionnaires d'équipement ou la Fédération des particuliers employeurs¹⁰ (FEPEM) peuvent être accueillies dans des mairies d'arrondissement.

⁹ Le RIF du 5^{ème} arrondissement a été inauguré fin novembre 2016.

¹⁰ Les permanences proposées par la FEPEM le sont dans le cadre d'un marché public et portent sur la garde à domicile. La FEPEM agit sur mandat de la Ville de Paris.

S'agissant de l'information nécessaire aux familles et dans le but de contribuer à la transparence recherchée par la Ville, la chambre formule la recommandation suivante :

Recommandation n° 1 : Informer systématiquement les demandeurs de places en établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants des critères de priorité d'attribution définis par la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a estimé que cette recommandation est en totale concordance avec les objectifs poursuivis par la Maire de Paris, en cours de mise en œuvre, et en parfaite adéquation avec le projet de charte « priorité transparence » en général, et plus particulièrement avec son engagement 2. Il consiste, pour les mairies d'arrondissement, à « garantir l'accès à tous les parents souhaitant bénéficier d'une place d'une crèche, à une information transparente sur le fonctionnement de la procédure d'attribution, notamment aux critères prioritaires retenus dans l'arrondissement » et, pour la Maire de Paris, à mobiliser les partenaires pour permettre l'organisation de réunions publiques d'informations globale des parents.

7.2. Les modalités d'inscription sont variables

La mise en œuvre du télé-service est effective dans les arrondissements Z et W.

L'enregistrement des inscriptions en crèches collectives et familiales municipales, de plus en plus centralisé en mairie d'arrondissement et réalisé par leurs services administratifs, reste délégué aux responsables de crèche dans l'arrondissement V, dont la maire souligne que la possibilité ainsi offerte aux familles de visiter la structure susceptible d'accueillir leur enfant et d'échanger avec une professionnelle de la petite enfance.

Certains services administratifs organisent un pré-accueil (arrondissement U) afin de vérifier la complétude des pièces présentées par les demandeurs, ce qui permet aux agents en charge de saisir les demandes d'être plus disponibles dans leur mission d'écoute des familles.

La vérification de la teneur des informations livrées par les familles est rarement pratiquée, à l'exception notable des certificats d'hébergement.

Les pièces justificatives ne sont pas conservées photocopiées ou scannées (arrondissements Z et U) ou partiellement, s'agissant de situations particulières (arrondissements X et W). Des arrondissements qui réalisent une instruction sur dossier papier reproduisent plus systématiquement les pièces justificatives (arrondissements Y et V).

La mairie de l'arrondissement Y fait signer par le parent demandeur un engagement sur l'honneur relatif à son exercice de l'autorité parentale. Celle de l'arrondissement X, suite à une contestation par un usager de données relatives à sa situation, fait signer par le parent déposant sa demande un exemplaire de la fiche récapitulative de sa demande de place, éditée par SIPE et valant certificat d'inscription. Il s'agit là d'une bonne pratique, qui pourrait s'assortir d'un engagement de sincérité des informations qui y sont consignées.

Ce certificat d'inscription, comme sa dénomination usuelle l'indique, est destiné à permettre au demandeur d'apporter la preuve que sa demande a été enregistrée. Ce document récapitule les données essentielles déclarées par les familles (cf. ci-après les « informations socle »). Il est en principe destiné au demandeur et à lui seul. Il convient de noter dès à présent qu'il est également, et ceci dans plusieurs arrondissements de l'échantillon (arrondissements V, U et X) le support principal des annotations manuscrites que les différents acteurs du

processus utilisent ou peuvent utiliser pour conserver la mémoire, à leur propre intention, des informations diverses recueillies sur les familles et/ou pour les transmettre à d'autres acteurs. Il peut s'agir de précisions qui correspondent à des « critères SIPE » mais qui ne peuvent être saisies dans l'outil, pour une raison technique, en l'absence de zone de champ libre dans l'application pour ce faire, ou qui ne correspondent pas à ces critères. L'usage de ce support papier permet aux acteurs d'en limiter la diffusion.

Il a été indiqué à l'équipe de contrôle (arrondissement W) que l'usage très complet de l'outil SIPE dans certains arrondissements n'est pas incompatible avec un usage parallèle, exceptionnel, de ce support papier, s'agissant d'informations nécessaires à l'attribution, au caractère particulièrement sensible.

7.3. L'usage des fonctionnalités offertes par l'outil informatique est très inégal

Schématiquement, les informations qui peuvent être saisies dans SIPE sont de deux natures :

- des informations « socles », relatives à l'état civil des responsables légaux et de l'enfant, la domiciliation, l'activité professionnelle, les revenus, le choix préférentiel de type d'accueil, de durée, d'équipement, notamment. Ces informations sont très généralement servies dans SIPE par les services administratifs des mairies d'arrondissement ;
- des informations complémentaires relatives à des critères d'attribution validés par la CNIL et qui font l'objet d'un choix possible de mise en œuvre, totale ou partielle, par les arrondissements. SIPE comporte pour cela 36 cases qui peuvent être cochées par les agents, au besoin, sans pouvoir y associer de texte en champ libre. Cette solution technique est préconisée par la CNIL, car elle est adaptée à sa préoccupation de voir respecté le principe de proportionnalité posé par la loi du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dite loi « informatique et libertés » et selon lequel seules doivent être enregistrées les informations pertinentes et nécessaires. Les choix de critères déclarés par les six arrondissements de l'échantillon examiné figurent à **l'annexe n°3**. La chambre s'interroge sur la conformité au principe d'équité du critère d'attribution préférentielle attaché à l'appartenance de demandeurs au personnel de la Ville de Paris.

Une variété particulière de critères de priorité est offerte par SIPE : au-delà des 36 critères prédéfinis, les arrondissements peuvent librement définir des critères complémentaires par l'usage d'« ordres de priorité », numérotés de 1 à 9, dont l'appellation prête malheureusement à confusion. Cette possibilité n'est que très marginalement utilisée. L'arrondissement W le limite au cas de parent professionnel de la petite enfance exerçant dans l'arrondissement. L'arrondissement Z au contraire l'utilise activement pour mentionner la fréquentation de structures d'accueil social spécialisé par les parents (femmes victimes de violences familiales, par exemple), le maintien de la demande d'attribution en établissement municipal malgré une admission en crèche associative, la rupture de garde partagée et le congé parental contraint.

Le constat de la chambre est que, si les « informations socles » sont très généralement enregistrées dans l'application informatique (à l'exception de nombreux revenus dans l'arrondissement V), il n'en va pas de même s'agissant des critères de priorité SIPE. Ce constat sera développé dans la dernière partie du présent rapport.

Le caractère très partiel de la saisie des critères SIPE (arrondissements Y, V, U et X) ne traduit pas nécessairement une indifférence à l'égard desdits critères, mais reflète un mode d'instruction des demandes sur dossiers papier et entretiens individuels de l' élu en charge de la petite enfance avec les demandeurs de places de crèche.

Dans l'arrondissement Y, l'usage d'un tableur Excel permet l'enregistrement des informations recueillies auprès des familles lors des rendez-vous avec l'élue en charge de la petite enfance principalement, sans utiliser la fonctionnalité offerte à cet effet par SIPE.

7.4. L'instruction des demandes est diversement répartie entre acteurs de la mairie d'arrondissement et responsables de crèche

L'étape, informelle, qualifiée d'instruction dans le présent rapport, correspond à la phase intermédiaire entre l'inscription et la préparation d'une commission, pendant laquelle les acteurs peuvent s'employer à recueillir des informations sur les familles, complémentaires de celles enregistrées au stade de l'inscription.

Une première distinction est à opérer au sein des acteurs relevant des mairies d'arrondissement.

Certains arrondissements, qui pratiquent largement la saisie des critères de priorité SIPE, s'appuient sur les services administratifs pour réaliser, à l'occasion de la démarche d'inscription, la collecte des informations nécessaires à une instruction des demandes (arrondissements Z et W).

D'autres réduisent l'inscription par les services administratifs à l'enregistrement des « informations socle » et font assurer par l'élue en charge de la petite enfance et sa collaboratrice de cabinet la collecte d'informations complémentaires utiles à la prise de décision qui interviendra lors de la commission d'attribution (arrondissements Y, V, U et X). Ce recueil d'information repose principalement sur la pratique d'entretiens individuels de l'élue (éventuellement secondée à cet effet par un élu délégué, un membre de cabinet ou un collaborateur bénévole) avec les demandeurs, à l'occasion de permanences, sans rendez-vous préalable, ou sur rendez-vous pris par la collaboratrice de cabinet, ce qui permet à cette dernière de procéder à une première prise de connaissance des particularités éventuelles de la demande. Cet entretien peut être selon les cas, présenté comme une simple faculté offerte aux parents qui le souhaitent (arrondissement Y), ou, à l'inverse, comme une étape constitutive du parcours d'examen des demandes (arrondissement V). L'entretien n'est pas l'unique moyen de collecte des informations complémentaires : outre les courriers, courriels, interventions plus ou moins formalisées d'élus, principalement de l'arrondissement, l'élue en charge de la petite enfance et sa collaboratrice disposent de canaux d'information reposant sur des relations personnelles et de confiance, par exemple avec des personnels sociaux, éducatifs, médicaux, de la petite enfance, exerçant dans l'arrondissement.

Deux arrondissements ne pratiquent pas l'entretien des familles avec l'élue en charge de la petite enfance (arrondissements Z et W) mais l'arrondissement W propose aux demandeurs qui le souhaitent de se rendre à une permanence d'élue assurée par roulement et destinée à recueillir les demandes ou questions d'administrés relatives à tout le champ d'activité de la mairie d'arrondissement. Dans ce cas, l'entretien n'est pas destiné principalement à recueillir des informations d'aide à la décision d'attribution de places de crèche, mais, le cas échéant, les informations jugées utiles à cet effet sont transmises par l'élue de permanence à l'élue petite enfance.

Une seconde distinction est à opérer selon le niveau d'implication des personnels sociaux et de la petite enfance présents dans l'arrondissement.

Les responsables d'équipements de la petite enfance ne reçoivent en principe pas les parents demandeurs, hors le cas de l'arrondissement V. Diverses modalités de participation au recueil de l'information sont constatées : cette implication est naturellement totale dans le cas de

l'arrondissement V (enregistrement des inscriptions dans les établissements), moins directe lorsque les responsables de crèche tiennent par roulement des permanences d'accueil des demandeurs, facultatives ou quasi-obligatoires (point info-crèche dans l'arrondissement X), lors desquelles ils consignent sur la copie du certificat d'inscription de la famille les informations complémentaires qu'elle livre. Cette copie est diffusée au responsable de l'équipement désiré par la famille ou correspondant au secteur géographique du domicile des parents. Cette implication sera enfin variable selon que la mairie a fait le choix de les associer à la préparation des commissions et de débattre lors de leurs réunions sur la base des propositions explicites des responsables de crèche ou non.

La chambre formule ci-après une recommandation relative à la tenue de telles permanences, dans le double but d'accompagner les parents dans la définition précise de leur besoin et de recueillir de leur part des informations utiles à la mise en œuvre par la commission d'attribution des priorités de la collectivité.

S'agissant des personnels de PMI ou des travailleurs sociaux, leur mobilisation varie très vraisemblablement selon la mise en œuvre ou non d'une commission sociale ou médicosociale préalable aux commissions. Leur participation au signalement de situations dignes de retenir l'attention des commissions est plus ou moins formalisée (application du « protocole RSA » par exemple) et plus ou moins soumise au filtre d'une validation par leur hiérarchie ou d'un examen collégial. La chambre formule également à ce sujet une recommandation.

Recommandation n° 2 : Suite à leur inscription, privilégier la solution de recueil, auprès des parents, d'informations complémentaires utiles à l'instruction de leur demande, à l'occasion de permanences tenues par des responsables d'établissement, par roulement.

Recommandation n° 3 : Transmettre à la commission d'attribution des signalements résultant de l'activité médicale ou sociale des services de la collectivité par le truchement d'une commission médico-sociale ou, a minima, sous couvert du médecin de PMI ou du coordinateur de crèche du secteur

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a indiqué souscrire sans réserve à la recommandation n°2, en précisant que sa mise en œuvre est d'ores et déjà largement promue et a constamment progressé : treize arrondissements ont mis en place cette pratique, deux arrondissements l'ayant instituée en septembre 2015. La mairie de l'arrondissement Z estime, au contraire, que le recueil de ces informations est opéré par les agents du RIF et que « les responsables d'établissement, du fait de l'anonymisation, ne reçoivent pas les familles. Ceci répond à un double souhait de préservation d'une équité entre les familles, reçues par les agents d'un service qui ne siègent pas lors de la commission, mais aussi de préservation des directrices d'établissements qui ont pu faire l'objet de pressions symboliques des parents désireux d'obtenir un mode de garde. »

La recommandation n°3 fait aussi l'objet d'une adhésion sans réserve de la Ville qui relève que l'organisation des commissions médico-sociales a fait l'objet d'un travail spécifique au sein du chantier « priorité transparence » et constitue un engagement de la charte qui en est issue (engagement 6 : « *garantir que l'ensemble des décisions d'attribution ou de refus d'une place en crèche soit formulée par une commission d'attribution : [...] s'appuyant sur les propositions formulées par la PMI, le service social et les coordinateurs de secteur lors de la réunion technique préalable consacrée à l'examen des situations particulières, et notamment des familles en situation de vulnérabilité .* »)

7.5. La mutualisation de l'information complémentaire entre acteurs de la mairie et de la petite enfance est incertaine

La séparation des deux types d'acteurs, de mairie ou des services de la petite enfance est un élément structurant du processus d'attribution, mais elle n'est pas étanche. Il a été observé que, jusqu'au stade de la préparation de la commission proprement dite, les échanges d'informations ne font pas l'objet de procédures formalisées. Seule est, de fait, mutualisée, l'information saisie dans SIPE. L'intensité des contacts, reposant pour partie sur la qualité de rapports interpersonnels, est donc inconnue, mais l'oralité est revendiquée par certains arrondissements comme gage de confidentialité et d'efficacité.

La chambre émet, afin de mutualiser de manière formalisée les informations détenues par les services de la mairie, les élus et les responsables de crèche, la recommandation suivante :

Recommandation n° 4 : Saisir dans l'application SIPE l'ensemble des critères de priorité d'attribution identifiés, lors du recueil d'informations auprès des familles, par les services administratifs, de la petite enfance ou les élus.

7.6. Les modalités de préparation de la commission diffèrent selon les arrondissements

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la Ville a indiqué souscrire à la recommandation n°4, qui correspond à la mise en œuvre de l'engagement n°3 de la Charte « priorité transparence » et est soutenue par le travail d'accompagnement conduit par les services de la Ville, l'analyse en cours des obstacles à la bonne utilisation de SIPE et le travail en cours sur les évolutions à apporter à l'outil.

Cette étape, si elle est distinguée de la précédente dont elle est le prolongement, peut en pratique être simultanée. Elle présente en conséquence des caractéristiques proches, mais elle est plus formalisée.

La préparation de la commission est techniquement assurée par la mairie d'arrondissement. Elle peut s'appuyer à titre principal sur l'outil SIPE, qui offre les fonctions correspondantes de création et de gestion de commission.

Elle peut être réalisée, sur cette base, en y associant un logiciel complémentaire, permettant, à partir des données SIPE, des retraitements. C'est le cas de l'arrondissement Z, pour procéder à l'anonymisation des listes de demandes qui seront examinées en commission, et de l'arrondissement W, afin de procéder à une cotation des demandes. Ce dispositif de cotation, mis en œuvre depuis le renouvellement municipal de 2014, s'inspire du dispositif utilisé par la mairie de Paris en matière d'attribution des logements sociaux de son contingent.

La cotation consiste à associer à des situations professionnelles (six cas), à des niveaux de revenus (six tranches) et à des situations familiales spécifiques (huit situations), un nombre de points variable selon le niveau d'importance que lui attribue la mairie d'arrondissement : Ainsi, et à titre d'exemple, un couple de parents dont les deux membres sont en activité professionnelle se voit attribués quatre points, quand un couple de parents sans activité ne bénéficie que d'un point, car il est supposé pouvoir plus aisément garder par lui-même son enfant, à titre régulier et au moins partiellement. De même, des parents dont les revenus se situent dans la tranche de 1 001 € à 2 500 € mensuels disposent de trois points et ceux dont les revenus dépassent 7 000 € mensuels d'un point seulement, ces derniers étant supposés pouvoir plus facilement recourir à une solution de garde individuelle, plus coûteuse. L'addition des points ainsi obtenus permet de classer les demandes par ordre de note globale

décroissant, et ainsi de mieux identifier les demandes à prendre en considération en tout premier lieu. Il s'agit naturellement d'un dispositif d'aide à la décision et non d'un moyen d'attribution automatique de places de crèche : une fois que les notes les plus élevées ont permis de faire émerger des demandes prioritaires du grand nombre de candidatures en concurrence, la commission examine leurs caractéristiques propres.

Cette cotation doit être cohérente avec les choix de priorité affichés par le règlement de fonctionnement de l'arrondissement. Elle va au-delà du seul recensement de la présence de tel ou tel critère dans un dossier de demande, en pondérant son importance. En cela, elle « objective » une situation prioritaire mais, au surplus, y associe un chiffrage destiné à exprimer l'intensité du besoin de garde des enfants¹¹.

Dans les deux cas qui précèdent, des arrondissements Z et W, les services administratifs sont les principaux acteurs de la phase de préparation des commissions. Dans ces deux arrondissements, la « sectorisation » des demandes par rapprochement domicile/établissement de garde, joue un rôle déterminant dans l'affectation des enfants, alors que d'autres arrondissements mettent l'accent sur les préférences exprimées par les parents. Le choix d'une logique de sectorisation est justifié par la volonté de la collectivité de ne pas entretenir des effets de réputation des établissements auprès des administrés.

Dans le cas des arrondissements Y, U et X, les services administratifs n'interviennent pratiquement pas dans la préparation des commissions, exclusivement assurée, au titre de la mairie, par l'élue et le cabinet.

Dans l'arrondissement V, les services administratifs et le cabinet interviennent dans la préparation des commissions, sous la responsabilité de l'élue.

Les acteurs sociaux, outre les transmissions d'informations ou de signalements plus ou moins formalisés et coordonnés par leur hiérarchie, sont appelés à siéger, dans les arrondissements Y et W, au sein d'une « commission médico-sociale ». Les conclusions favorables à une attribution de place, tirées de l'examen des dossiers en commission médico-sociale, sont très largement confirmées en commission d'attribution, sans qu'il soit besoin d'entrer devant cette dernière dans le détail des éléments d'évaluation médicale et/ou sociale¹². Cette prise en compte des conclusions de la commission médico-sociale est d'autant plus systématique dans l'arrondissement W qu'elle est présidée par l'élue en charge de la petite enfance. Dans l'arrondissement U, les responsables de crèche se réunissent avec le médecin de PMI et leur coordinatrice, dans des « pré-commissions » assimilables aux commissions médicosociales, pour identifier les situations problématiques et mettre en cohérence leurs propositions, notamment en répartissant lesdites situations entre les établissements. Les réunions de préparation tenues entre coordinatrices et responsables de crèche dans l'arrondissement X assurent également cette fonction.

Les responsables d'établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants préparent les commissions, naturellement par l'identification des places à pourvoir lors de la commission à venir, qu'ils communiquent à la mairie, laquelle peut par ailleurs utiliser dans SIPE une fonction de calcul d'un équivalent mensuel des places disponibles par équipement, fonction des

¹¹ Outre l'avantage qu'elle offre en termes de transparence et de facilitation de la préparation des commissions, la cotation présente le mérite, à l'occasion de révisions périodiques du barème de points, d'inciter les décideurs à affiner leurs choix de priorité et à affermir la place de l'équité dans leur activité d'attribution de places de crèche.

¹² Dans un arrondissement, outre que les « soutiens PMI » peuvent être motivés de manière très concise (« suivi PMI ») ou, à l'inverse, développée, il a été constaté des motivations inadéquates à leur objet, telle que « travaille à la mairie de Paris ».

entrées et sorties par tranche d'âge. Les coordinatrices de crèche assurent par secteur géographique un contrôle des taux d'utilisation des équipements et des déclarations de vacance de places, tenant compte au besoin des effectifs de personnel présents dans les établissements et de difficultés particulières de fonctionnement.

Les responsables de crèches associatives sont invités à communiquer en amont des commissions les places dont ils disposeront et le cas échéant, leurs intentions d'admettre des candidats identifiés. À défaut, ils livreront ces informations lors de la commission d'attribution.

Les responsables de crèche en gestion publique examinent également les demandes, dans la limite de leur connaissance des situations, à minima des données disponibles dans SIPE.

Comme mentionné supra, cette préparation est probablement plus approfondie en moyenne dans les arrondissements qui ont choisi de demander aux responsables de crèche de formuler explicitement leurs propositions d'attribution (arrondissements U et X) et éventuellement d'engager un échange avec eux en amont de la commission (arrondissement W) que dans ceux dans lesquels la mairie est à l'origine des propositions. Dans l'arrondissement Y, la mairie propose les attributions et les responsables d'établissement l'équipement d'accueil de l'enfant retenu.

Le dispositif d'échange des propositions est formalisé dans l'arrondissement W : les propositions d'attribution de la mairie et celles des responsables de crèche sont saisies dans les tableaux disponibles dans l'application utilisée pour la cotation des demandes, afin de faire apparaître les propositions convergentes et de concentrer le travail de la commission sur les points de vue divergents.

Dans l'arrondissement X, des réunions préparatoires se tiennent de manière séparée, entre les responsables d'établissement, d'une part, et l'élue et son cabinet, d'autre part.

L'arrondissement Z déclare ne pas tenir de réunion préparatoire ni procéder à des échanges entre mairie et responsables de crèche dans la période précédant la commission d'attribution.

L'arrondissement V met en œuvre une pratique particulière, celle de « pré-commissions », dont la composition est très proche de celle des commissions d'attribution proprement dites : y siègent la Maire ou son directeur de cabinet, l'élue chargée de la petite enfance et la collaboratrice de cabinet, le médecin de PMI, la coordinatrice de la direction des familles et de la petite enfance, les responsables des structures de garde et du service administratif (DGS), soit l'ensemble des membres de la commission d'attribution moins la coordinatrice des services sociaux (Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé de la Ville DASES), un élu de la majorité et l'élu de l'opposition. Le choix des dossiers à présenter à la commission elle-même est opéré par l'élue et sa collaboratrice chargée de la petite enfance, après avis des responsables d'EMAJE concernés : le débat en pré-commission permet notamment de réaffecter certaines demandes entre établissements, d'affiner les propositions d'attribution notamment par les solutions de multi-accueil ou de temps partiel, d'envisager des solutions d'attente pour les demandes non immédiatement retenues (halte-garderie, garde partagée entre des familles...) et de relever sur des dossiers des points qualifiés de « sensibles » par la mairie.

L'élue en charge de la petite enfance s'assure, par appel téléphonique ou courriel, avant la tenue de la commission proprement dite, que les demandes correspondant aux intentions d'attribution émanant de la pré-commission sont toujours valables. La liste des propositions de la pré-commission est validée après confirmation par les parents à l'élue de leur intérêt

pour la place qui leur serait attribuée¹³. Ce travail préparatoire des commissions d'attribution doit, à mon sens, être conforté car il permet d'optimiser significativement le nombre des places attribuées.

Il s'agit donc d'une sorte de répétition générale de la commission et d'une occasion de rapprochement privilégié avec les familles.

Dans les arrondissements Y, U et X, et comme dans la phase précédente, le degré de mise en commun de propositions croisées entre les acteurs en amont de la commission est probablement variable mais difficile à objectiver, en l'absence de formalisation.

7.7. Les phases de recueil des informations complémentaires et de préparation des commissions posent des problèmes au regard de la loi dite « informatique et libertés »

Certains arrondissements (Y, V, U et X) procèdent à des saisies de données à caractère personnel relatives aux demandeurs de places de crèche, dont l'étendue dépasse largement celle des critères d'attribution fixés par le règlement de fonctionnement des établissements et repris dans l'application SIPE, lequel a fait l'objet d'une déclaration par la Ville à la Commission Nationale Informatique et libertés.

Ils souhaitent détailler ou compléter l'information sur les situations familiales, dans un but affiché de meilleure adaptation à leurs besoins spécifiques.

Ils recourent pour cela à la constitution de fichiers non automatisés (manuels) constitués de dossiers papier (allant de simples fiches récapitulatives de l'inscription éditées par SIPE et comportant fréquemment des annotations manuscrites, à l'établissement de dossiers individuels comportant l'ensemble des pièces produites par les parents à l'appui de leur demande, mais aussi de courriers, courriels, interventions...). Ces annotations peuvent simplement préciser ou détailler des informations saisies dans l'application, de manière parfois anecdotique (mention d'étage du domicile non doté d'un ascenseur), parfois révélatrice d'un manquement au principe d'équité (mention d'un parent « élue sur la liste de M... », maire de l'arrondissement voisin.)

Ils les complètent parfois de tableaux établis sous tableur Excel, comportant une partie des données saisies dans SIPE mais aussi des zones de commentaires libres sur les situations des familles. Ces tableaux (très complets dans l'arrondissement Y) sont utilisés pour préparer les choix d'attribution et diffusés à cet effet à tout (arrondissement Y) ou partie (arrondissement V) des membres des commissions d'attribution¹⁴.

La qualification de données à caractère personnel (DCP), au sens de la loi informatique et libertés du 6 janvier 1978 modifiée le 6 août 2004, des informations recueillies, est incontestable. Le caractère de « traitement » des DCP n'est pas douteux (collecte de l'information, conservation, consultation, communication...).

¹³ Selon la réponse du maire de l'arrondissement aux observations provisoires de la chambre, « *ce travail préparatoire des commissions d'attribution doit, à mon sens, être conforté car il permet d'optimiser significativement le nombre des places attribuées.* »

¹⁴ L'usage de ces tableaux Excel est justifié par le maire de l'arrondissement V par « *l'utilisation partielle à ce jour de l'outil* » SIPE.

Les cinq principes posés par la loi citée s'appliquent tant aux fichiers informatiques (traitements automatisés) qu'aux fichiers « manuels » mentionnés précédemment :

- le principe de finalité, selon lequel les données à caractère personnel ne peuvent être recueillies et traitées que pour un usage déterminé et légitime ;
- le principe de proportionnalité, selon lequel seules doivent être enregistrées les informations pertinentes et nécessaires ;
- le principe de durée limitée de conservation des données ;
- le principe de sécurité et de confidentialité ;
- le principe du respect du droit des personnes, droits d'accès et de rectification notamment.

La loi impose la déclaration des fichiers de traitement « automatisé » tels que les tableurs mentionnés ci-dessus.

Le fait que les arrondissements parisiens ne disposent pas de la personnalité morale dévolue à la Ville et au département de Paris est sans incidence sur l'obligation de déclaration, qui pèse sur le « responsable du traitement », lequel se situe au niveau de la mairie d'arrondissement, au cas d'espèce. La question de la personnalité morale ne se poserait que dans le cas de procédures éventuelles de sanction conduites par la CNIL.

Lors de l'instruction et dans les années précédentes, la déclaration de fichiers informatisés à la CNIL était de droit commun, du type « déclaration normale ».

Ce mode de déclaration devrait évoluer dans les semaines ou mois à venir, car la commission a pris une délibération n° 433 du 10 décembre 2015 portant adoption d'une norme simplifiée relative aux traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre par les collectivités territoriales et les personnes morales de droit public et de droit privé gérant un service public aux fins de gérer les services en matière d'affaires scolaires, périscolaires, extrascolaires et de petite enfance, dite norme simplifiée n°58, norme qui sera publiée dès que la rédaction des fiches pratiques à y annexer sera terminée. A compter de sa publication, les collectivités concernées devront procéder à une « déclaration simplifiée », déclaration de conformité de leur traitement automatisé à la norme simplifiée.

Il apparaît utile de citer plusieurs extraits de la délibération de la CNIL, applicable aux traitements automatisés utilisés notamment pour la préinscription et l'inscription dans le domaine de l'accueil de la petite enfance, au sein des établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans, au sens des articles L. 2324-1 et R. 2324-17 du code de l'action sociale et des familles, en soulignant que si leur formalisation par cette délibération est nouvelle, les dispositions citées sont relatives à des obligations préexistantes :

« Des données à caractère personnel et pièces justificatives ne peuvent être collectées que si elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard de la finalité poursuivie par le responsable de traitement. Ce dernier doit ainsi être en mesure de justifier du caractère nécessaire des données à caractère personnel et des pièces justificatives effectivement collectées. »

A cet égard, il peut être relevé que des mentions constatées lors du contrôle¹⁵ sont certainement excessives par rapport à la finalité du traitement (au sens de l'article 6-3 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés). Si elles ne peuvent sans examen approfondi relever des données définies à l'article 8-I de la loi, (interdites, sauf exceptions, en raison des informations qu'elles « *font apparaître, directement ou indirectement sur les origines raciales ou ethniques des personnes, ou qui sont relatives à la vie sexuelle de celles-ci* »), elles paraissent pouvoir être génératrices de discrimination.

« Le responsable de traitement doit, lors de la collecte, mettre clairement en évidence les données qui doivent obligatoirement être renseignées de celles qui sont facultatives. »

La délibération liste les données qui peuvent être collectées et traitées, et leurs exclusions ou réserves éventuelles.

Elle rappelle que *« conformément à l'article 6-5° de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, des données à caractère personnel ne peuvent être conservées que le temps strictement nécessaire à l'accomplissement de la finalité pour laquelle elles ont été collectées »* et précise qu'elles *« ne doivent ainsi pas être conservées, en base active, au-delà de la durée de l'inscription de l'enfant dans un établissement ou service d'accueil des enfants de moins de six ans. »*

« Conformément à l'article 32 de la loi du 6 janvier 1978 modifiée, les représentants légaux des enfants concernés par les services visés à l'article 2 doivent être informés, préalablement à la mise en œuvre du traitement, de l'identité du responsable de traitement ou de son représentant, de la finalité poursuivie par le traitement, du caractère obligatoire ou facultatif de chaque donnée, des destinataires ou catégories de destinataires des données, de l'existence et des modalités d'exercice des droits d'opposition pour motif légitime, d'accès aux données les concernant, et de rectification.

Le responsable du traitement doit prendre toutes les précautions utiles pour préserver la sécurité des données à caractère personnel notamment au moment de leur collecte, durant leur transmission et leur conservation ».

Les conditions d'usage de tableur Excel par l'arrondissement Y, observées durant l'instruction, ne respectaient pas le cadre juridique en vigueur, ses utilisateurs n'étant pas conscients de sa nature de fichier automatisé soumis aux obligations résultant de la loi informatique et libertés.

Il n'apparaît pas non plus que les interlocuteurs de la chambre dans les arrondissements qui constituent des dossiers « papier » soient conscients que les données à caractère personnel qui y sont consignées doivent également respecter les principes généraux posés par la loi informatique et libertés.

La chambre appelle tous les acteurs concernés au respect de la réglementation relative à l'informatique et aux libertés.

Rappel à la loi : Respecter strictement la réglementation relative à l'usage de fichiers de traitement de données à caractère personnel, qu'il s'agisse d'applications informatiques ou de fichiers papier.

¹⁵ Par exemple : « Deux mamans » ; « le père n'est pas régularisé ».

En réponse à ce rappel à la loi, la Ville a indiqué que « *la Municipalité souscrit sans réserve à la nécessité de se conformer strictement aux lois et règlements relatifs à l'usage de fichiers de traitements de données à caractère personnel (informatisés ou manuels). Les pratiques mises en cause par la Chambre sont fermement condamnées par la Maire de Paris. Une note du Secrétariat Général adressée aux Mairies d'arrondissement a rappelé la nécessité absolue de se conformer à la réglementation. Ce rappel a également été adressé par la Maire de Paris aux Maires d'arrondissements.* »

7.8. La gestion des commissions présente diverses carences

Ces carences, d'importance variable, concernent diverses facettes de la gestion des commissions :

-La composition des commissions :

Elle peut varier à la marge, notamment s'agissant du nombre des élus et de leur suppléance éventuelle, ou encore s'agissant de personnes qualifiées (au-delà des personnes de la direction des familles et de la petite enfance et de la PMI), telles que des personnels de la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé ou du centre d'action sociale de la Ville de Paris (CASVP), par exemple. Ces variantes ne sont pas essentielles. En revanche, la mairie de l'arrondissement Z a indiqué ne pas avoir pris de délibération fixant la composition de sa commission d'attribution et désignant les élus qui y siègent. L'arrondissement a indiqué que cette absence de délibération sera comblée.

-La fréquence des commissions :

La grande hétérogénéité des fréquences de convocation de commissions d'attribution a été évoquée, s'agissant des règlements de fonctionnement.

Les informations recueillies concernant les dates de réunion sur la période du 1^{er} septembre 2014 au 31 août 2015, illustrent l'éventail extrême des rythmes de convocation selon les arrondissements : si les 12^{ème} et 13^{ème} arrondissements ont choisi un rythme mensuel hors période estivale, les 9^{ème}, 10^{ème}, 11^{ème}, 19^{ème} et 20^{ème} un rythme approximativement bimestriel, à l'inverse, les 3^{ème}, 6^{ème}, 7^{ème}, et 17^{ème} n'ont réuni leur commission que trois fois sur l'année et les 1^{er}, 2^{ème}, 4^{ème}, 8^{ème}, 15^{ème} deux fois seulement. Il peut être considéré que cette dernière fréquence est trop faible et que la population peu nombreuse de certains arrondissements ne suffit pas à la justifier : un trop fort espacement des réunions a pour effet pratique de renvoyer à de simples échanges directs entre la mairie et le responsable d'établissement concerné l'attribution des places qui se libèrent de manière imprévue en cours d'année ou qui font l'objet de désistement, en l'absence de liste complémentaire (liste d'attente hiérarchisée). Certes, l'hésitation à convoquer un grand nombre de participants pour un nombre de places à attribuer qui ne concerne qu'un nombre réduit d'équipements peut être compréhensible. A cet égard, et la direction des familles et de la petite enfance s'y déclare favorable, il est à noter que la pratique des « micro-commissions », n'appelant à participer que les personnels d'établissements directement concernés, est une solution adaptée à la difficulté mentionnée.

-La tenue d'états de présence :

Certains arrondissements de l'échantillon examiné par la chambre n'ont pu produire les états de présence aux commissions (arrondissements U, X et W). Il serait utile d'établir de tels états, dans un souci de bonne administration mais aussi dans l'objectif de transparence qui inspire le principe même de réunion de commissions consultatives pluralistes.

-La mise à disposition des membres de listes intégrales des demandes en vigueur :

Cette pratique vertueuse est mise en œuvre dans plusieurs arrondissements (Y, V, Z et W). Elle n'est pas générale, d'autres arrondissements se limitant à mentionner des candidatures présélectionnées par la mairie et/ou les responsables de crèche (arrondissements U et X).

-La mise à disposition des membres de listes comportant les indications permettant leur participation pleinement utile (notamment celle des autres élus que le président de commission, à commencer par l'élu de l'opposition) :

A fortiori, la mise à disposition des participants de documents écrits se limitant à énoncer les seules propositions d'attribution de la mairie et/ou du responsable de l'établissement concerné et qui ne comportent à leur sujet pour l'essentiel que des données d'état-civil, de domiciliation et d'activité professionnelle et/ou de revenus ne permet pas aux membres de la commission de porter une appréciation sur le bien-fondé des propositions d'affectation de la mairie ou des responsables d'établissement, au regard de critères de priorité figurant au règlement de fonctionnement voté par la Ville et l'arrondissement (V et U). Le risque est donc fort, en définitive, d'une simple demande d'accord du responsable de crèche sur une proposition émise par le président de commission, sans que sa motivation soit explicitée, notamment lorsqu'il a personnellement reçu les informations déterminantes des parents eux-mêmes, sous un prétexte de confidentialité. Ceci bien que l'obligation de confidentialité sur les informations traitées en commission s'impose en toute circonstance à ses membres. Dans un tel cas, il n'est pas curieux que l'élu de l'opposition n'assiste parfois pas ou rarement aux commissions, même si l'indisponibilité au moins partielle des états de présence ne permet pas de l'objectiver. La convocation de membres de commission emporte l'obligation de mettre à leur disposition effective les informations leur permettant d'émettre en connaissance de cause l'avis qui motive, en principe, leur participation à cette instance.

Si le débat est naturellement oral et n'est pas relaté par un compte rendu détaillé, les informations factuelles qui permettent de prendre la décision d'attribution devraient être le plus possible écrites et donc « traçables ».

La chambre émet en conséquence plusieurs recommandations.

La première vise à apporter une réponse plus rapide aux parents et à limiter à des cas exceptionnels les attributions directes par les mairies, hors commission. Les deux suivantes, prenant en compte l'obligation de confidentialité qui s'impose aux participants aux commissions d'attribution, ont pour but de renforcer la transparence du processus décisionnel.

Recommandation n° 5 : Réunir les commissions d'attribution a minima quatre fois par an.

Recommandation n° 6 : Mettre à la disposition des participants aux commissions d'attribution la liste intégrale des demandes en cours et les éléments d'informations nécessaires à la mise en œuvre des critères de priorité définis par la collectivité.

Recommandation n° 7 : Soumettre aux commissions des propositions d'attribution écrites, en identifiant leur origine.

La Ville a indiqué souscrire à la mise en œuvre de ces trois recommandations. L'arrondissement V indique respecter, depuis septembre 2015, le rythme de réunion des commissions préconisé ; l'arrondissement U, ne pas souhaiter appliquer les recommandations n°5 et 6.

7.9. Le type de gouvernance des commissions paraît commun aux différents arrondissements

Il a été indiqué plus haut que le débat qui structure, pour l'essentiel, les commissions, est celui qui oppose ou fait coïncider, selon les cas, l'approche « politique » (considérations d'équité ou d'opportunité) et l'approche « technique ». La légitimité des différents acteurs à développer des thématiques propres a été soulignée.

De l'examen de l'échantillon de six arrondissements résulte le diagnostic d'un mode de gouvernance fondé sur la recherche de consensus, la décision du président couronnant autant que possible l'obtention par le débat d'une convergence de point de vue sur l'attributaire de la place et, à défaut, d'un compromis (attribution d'une autre place au candidat soutenu par la partie défaillante, placement en liste complémentaire) ou d'un consentement du responsable d'établissement concerné.

7.10. La suite donnée aux commissions est parfois peu transparente

Plusieurs limites l'entachent :

- Un compte rendu ou procès-verbal n'est pas toujours établi (arrondissements U et X). Celui proposé par l'application, outre qu'il ne prévoit pas la mention des présents, comporte la simple liste des décisions d'attribution. L'arrondissement V établit des comptes rendus avec état de présence, retraçant pour l'essentiel les propos tenus par la maire, avec mention chiffrée des demandes et attributions dans et hors arrondissement, mais sans identification des attributaires. La tenue d'un état de présence et l'établissement d'un procès-verbal récapitulatif des décisions d'attribution, pratiques minimales de bonne gestion administrative, constituent en outre un gage évident de transparence du dispositif ;
- La publicité des décisions n'est pas toujours organisée (arrondissements U et X) et, lorsqu'elle l'est, par affichage des numéros de dossiers d'attributaires ou publication sur le site internet de la mairie, n'est pas systématique (arrondissement W) ;
- L'absence de saisie systématique des attributions dans SIPE et à un moindre degré celle des désistements constituent une réelle difficulté ;
- Comme indiqué supra, en l'absence de liste d'attente complémentaire¹⁶ et lorsque la fréquence des commissions est faible, les désistements des familles (notamment lorsque leur demande est déjà ancienne et qu'elles ont trouvé entretemps une solution de garde) sont nombreux et font l'objet de décisions d'attribution qui échappent à un examen en commission.

¹⁶ Au sens de liste priorisée d'attributions successives résultant de décisions nominatives des commissions. Les arrondissements V, U et X n'en dressent pas. L'arrondissement Y établit une liste complémentaire hiérarchisée. L'arrondissement W considère (outre la fréquence des commissions d'attribution) que la cotation des dossiers en tient lieu.

Afin d'éviter de telles attributions directes de places et hormis le cas de réunions mensuelles des commissions, la chambre émet la recommandation suivante :

Recommandation n° 8 : Développer la pratique des listes complémentaires d'attribution.

La Ville de Paris a indiqué adhérer sans réserve à cette recommandation, qu'elle a reprise dans l'engagement n°6 de son projet de charte « Priorité transparence ».

7.11. Le contrôle interne du processus est extrêmement limité ; un usage plus complet de SIPE en faciliterait la mise en œuvre

La notion n'est pas utilisée par les interlocuteurs de la chambre dans les mairies d'arrondissement.

Des mairies d'arrondissement (Z et Y, dans une version moins complète) ont élaboré un guide interne à l'usage de leurs agents. Aucun ne comporte de dispositions relatives à l'exercice du contrôle interne.

Le contrôle est supposé assuré par le logiciel SIPE.

Les risques principaux mentionnés lors des entretiens sont :

- le risque de prendre en considération des informations inexactes, intentionnellement déclarées par les demandeurs dans le but d'améliorer leurs chances d'obtention de places (fausse domiciliation, revenus minorés, monoparentalité fictive...). Ces situations sont parfois suspectées, mais font rarement l'objet de vérifications, à l'exception de certificats d'hébergement d'une sincérité incertaine ou de l'exercice de l'autorité parentale dans des situations familiales complexes. En effet, les services de mairies indiquent que l'« inscription » n'est en fait que l'enregistrement de candidatures qui n'ouvre pas de droit d'usage d'un service. Ce qui permet de renvoyer le contrôle éventuel à une séquence suivante du processus et, le cas échéant, à d'autres acteurs. La Ville mentionne, quant à elle, son souci de trouver un équilibre qui permette de s'assurer de la véracité des informations sans décourager a priori des demandeurs (notamment les personnes les plus éloignées des institutions) par la complexité des procédures ;
- le risque de ne pas repérer une situation de nature à justifier un haut niveau de priorité, ce risque étant naturellement variable selon la pratique de critérisation de l'arrondissement ;
- le risque d'enregistrer des demandes qui n'apparaîtront reposer sur des dossiers incomplets qu'à l'occasion de la présélection voire du choix final des attributaires ;
- celui d'« oublier » une demande, ce qui est prévenu par la pratique de certains arrondissements consistant à dresser les listes exhaustives de demandes à destination des membres des commissions ;
- celui d'erreur dans l'établissement des listes d'attributaires établies en commission. À cet effet, des contrôles de conformité entre les notes prises par l'élu président la commission et sa collaboratrice de cabinet ou ses services d'une part, et la responsable de crèche concernée d'autre part, sont fréquemment pratiqués.

Il n'a pas été fait mention de risques de manquement à la probité. L'arrondissement Z souligne que l'anonymisation des dossiers présente de son point de vue la vertu de limiter le risque de discrimination liée à l'origine supposée des familles, tandis que le risque de ne pas prendre en compte une situation particulière, faute d'identifier le demandeur, lui est opposé par l'arrondissement U.

Le contrôle interne ne s'appuie pas, dans les mairies d'arrondissement de l'échantillon examiné, sur une cartographie des risques et sur une formalisation des modalités (auto contrôle, contrôle hiérarchique notamment) et des méthodes de contrôle (sur échantillon, avec une périodicité précise).

En pratique, la détection d'anomalies (incohérence, manque d'information) apparaît le plus souvent lors de l'instruction et du passage en commission, de manière circonstancielle. Elle résulte de manière générale de l'échange d'informations entre les divers acteurs du processus, le croisement desdites informations lors de l'examen d'une situation pouvant révéler une incohérence et provoquer son report.

Le caractère informel du contrôle interne ne choque pas les acteurs locaux. Par opposition à un processus de délivrance de carte nationale d'identité par exemple, qui ne peut qu'être régi par une exigence de « zéro défaut », l'attribution de places de crèches n'est pas une science exacte. Les informations livrées par les demandeurs sont pour partie purement déclaratives, les modalités d'instruction des dossiers sont très variables, les critères de sélection des attributaires sont divers et parfois contradictoires, leur interprétation et leur application peuvent être empreintes de subjectivité, la traçabilité du cheminement d'une demande vers sa satisfaction ou pas est faible lorsque les décisions ne sont pas motivées explicitement.

Pour autant, il serait erroné de conclure à une résignation de certains acteurs face la description qui précède. Il n'est pas douteux que les mesures engagées par la Ville et des mairies d'arrondissement en faveur de plus grandes transparence et équité dans les attributions, si elles ne formalisent pas le contrôle interne de l'activité, en bâtissent les fondations. À titre d'illustration, l'exacte application d'une méthode telle que la cotation est auditable. À l'inverse, la pratique d'échanges oraux réalisés sur la base de prises de notes individuelles sur support papier personnel l'est peu.

Deux recommandations pourraient être émises, qui, outre leur intérêt propre, contribueraient à servir de base à des opérations de contrôle interne :

Il a été constaté que la base SIPE comporte des demandes qui ne sont plus en cours de validité, parfois depuis plusieurs années, notamment en raison d'une absence de gestion du délai de péremption de demandes non actualisées. (Ce délai d'actualisation/confirmation de la demande par les parents est en général de six mois). Cette obsolescence des bases de demandes pose un problème de régularité par rapport à l'autorisation du logiciel SIPE par la CNIL et de fiabilité des exploitations statistiques. Des bases actives de demandes comportant un nombre élevé de demandes invalides expliquent aussi, entre autres causes, que les listes de demandes intégrales ne soient pas mises à disposition des commissions dans certains arrondissements.

Une disposition minimale de contrôle interne serait de procéder à une vérification périodique de l'actualisation des listes de demandes.

Une autre disposition de contrôle de l'attribution de places porterait sur la phase essentielle que constitue le passage d'une décision de principe, l'attribution, à une mesure pratique d'application, l'admission dans l'équipement d'accueil. Cette étape est d'autant plus sensible,

en termes de contrôle interne, qu'elle s'accompagne d'un passage de témoin de la mairie à l'établissement. Sa traçabilité doit donc être assurée.

Aussi serait-il nécessaire d'éviter que soit possible, (pour les places en crèche collective ou familiale et en halte-garderie lorsqu'elles relèvent de la compétence de la commission consultative), l'admission d'un enfant par un responsable d'établissement sans attribution préalablement saisie dans SIPE par la mairie, sur décision explicite de l' élu responsable (décision formalisée par le procès-verbal de la commission d'attribution ou par une décision écrite du maire ou de son adjoint délégué, pour les attributions non soumises à la commission, suite à désistement ou à libération imprévue de place dans une période inter-commission).

La chambre formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 9 : Procéder à un contrôle périodique de la mise à jour du fichier des demandes en cours de validité.

La Ville a mentionné avoir inscrit cette recommandation dans l'engagement n°4 de son projet de Charte « priorité transparence » et qu'elle a connu un début de mise en œuvre.

Recommandation n° 10 : Saisir dans SIPE l'ensemble des décisions d'attribution relevant en principe de l'avis de la commission d'attribution, qu'elles interviennent en commission ou hors commission, et conditionner les admissions correspondantes par le responsable d'établissement à la réalisation par la mairie d'arrondissement de cette condition préalable.

7.12. Les arrondissements n'analysent pas toujours les résultats de leur pratique d'attribution, au regard des objectifs affichés

La Ville adhère à cette recommandation en précisant qu'elle ne s'applique pas à l'accueil occasionnel et certains accueils à temps partiel, notamment en halte-garderie, qui ne relèvent pas de la commission d'attribution en première intention.

Les deux arrondissements de l'échantillon ayant procédé ces deux dernières années à des analyses significatives des caractéristiques socio-économiques de leurs attributaires sont l'arrondissement W (ceci en raison du besoin ressenti d'évaluer les résultats de la pratique de cotation expérimentée en 2014 et d'en ajuster la pondération par critère) et l'arrondissement Z.

L'arrondissement Z élabore un bilan annuel des attributions, communiqué au conseil d'arrondissement.

L'exploitation statistique est beaucoup plus limitée dans l'arrondissement Y, qui calcule parfois un taux global de satisfaction des demandes par commission et décrit simplement la répartition des familles attributaires en trois classes de niveau de revenus (< à 3 000 €, de 3 000 à 5 000 €, > à 5 000 €).

Enfin, l'arrondissement V précise seulement le nombre des attributions selon que les demandeurs sont domiciliés ou non dans l'arrondissement et il mentionne dans son rapport d'activité annuel le seul nombre total des dossiers déposés.

La chambre considère que l'exploitation des statistiques socio-économiques des bénéficiaires de place de crèche constitue une facette essentielle de l'exigence de transparence des attributions, outre qu'elle constitue un outil indispensable de pilotage des politiques d'attribution par les arrondissements.

Compte tenu de la difficulté d'exploitation statistique de SIPE, qui sera évoquée dans la dernière partie du rapport, mais aussi du fait qu'il serait plus aisé pour des mairies d'arrondissement de tirer des conclusions de données statistiques si elles n'étaient pas limitées à leurs propres attributions mais étendues à celles des autres arrondissements parisiens, leur ouvrant la possibilité de réflexions comparatives, la chambre recommande :

Recommandation n° 11 : Faire produire par la direction des familles et de la petite enfance et mettre à la disposition des mairies d'arrondissement une analyse statistique annuelle de l'attribution des places de crèche à l'échelle de la Ville, de l'arrondissement et de ses homologues.

Recommandation n° 12 : Engager chaque mairie d'arrondissement à réaliser un bilan annuel et une évaluation de son activité d'attribution de places de crèche.

La Ville a répondu à ces recommandations en indiquant qu'elles suscitent son entière adhésion et que la DFPE s'est d'ailleurs engagée dans cette voie en produisant mensuellement des statistiques sur le nombre d'enfants admis, en produisant des enquêtes à date sur leur qualité (situation au regard du handicap, revenus des parents, âges...) et en mettant ses services à la disposition des mairies d'arrondissement demandeuses de telles statistiques.

8. DEUX PRINCIPAUX TYPES DE MISE EN ŒUVRE DU PROCESSUS D'ATTRIBUTION SE DÉGAGENT

Prenant en compte les constats opérés plus haut sur les diverses modalités d'attribution observées, le tableau suivant oppose deux types de pratique d'attribution, désignés par les lettres A et B, au regard de critères qui les distinguent avec netteté :

Tableau n° 6 : Typologie de processus

TYPE A	TYPE B
Usage développé de SIPE (saisie des critères, préparation des commissions, saisie des attributions)	Usage limité de SIPE (pas de saisie des critères, instruction sur support papier et/ou logiciel propre)
Forte implication des services administratifs de la mairie, au-delà de la phase d'inscription (élaboration des propositions et présentation en commission)	Faible implication des services administratifs de la mairie au-delà de la phase d'inscription
Préoccupation dominante d'objectivation des situations des familles centrée sur des critères affichés de priorité	Préoccupation dominante de connaissance circonstanciée et détaillée des situations des familles
Pas d'implication de l'élue et de son cabinet dans le recueil direct des informations auprès des familles, volonté de distanciation usager/décideur	Forte implication de l'élue et de son cabinet dans le recueil direct de l'information auprès des familles, volonté de lien personnel usager/décideur
Formalisation et partage de l'information entre les acteurs, en l'absence d'implication personnelle de l'élue dans la phase de recueil de l'information	Information peu formalisée et partagée du fait de l'instruction sur dossier papier et par annotations manuscrites
Souci de maîtrise de l'impact socio-économique des décisions d'attribution	Appréciation des résultats des attributions en termes de taux global de satisfaction des demandes

Source : CRC IDF

Les typologies de pratiques d'attribution des six arrondissements de l'échantillon, jointes en **annexe n°5** au rapport, montrent clairement qu'il ne s'agit pas d'une simple diversité observée sur un choix arbitraire d'éléments de différenciation : ces derniers sont corrélés entre eux, ce qui permet de considérer qu'ils forment des « types » caractéristiques.

Les arrondissements Z et W relèvent à l'évidence du type A dont ils réunissent la quasi-totalité ou la totalité des caractéristiques.

Pour autant leurs pratiques ne sont pas strictement identiques : elles ne diffèrent pas seulement au plan des caractères distinctifs retenus par la typologie (moindre sollicitation des services administratifs dans la phase postérieure à l'inscription dans l'arrondissement Z), au plan de l'originalité de leurs expériences (anonymisation des dossiers dans l'arrondissement Z et cotation dans l'arrondissement W), mais aussi par exemple au plan de l'usage des critères SIPE et de priorité très étendu et de la qualité de la base des demandes en cours dans l'arrondissement Z.

Les autres arrondissements de l'échantillon relèvent du type B, mais leurs pratiques ne sont pas non plus identiques.

L'arrondissement Y se distingue (l'usage du présent correspond à la description de la pratique constatée lors de l'instruction, mais la Ville a indiqué que l'arrondissement a depuis décidé d'y mettre fin à partir du mois de septembre 2016, au profit d'un usage exclusif du logiciel SIPE) par un haut niveau de détail des informations recueillies auprès des familles, mais aussi par la mutualisation de l'information auprès des acteurs du processus d'attribution en raison de l'usage d'un logiciel support distinct de SIPE. Si l'usage de ce logiciel n'est pas régulier au regard de la loi informatique et libertés, il assure une incontestable traçabilité de la motivation des attributions.

Les arrondissements U et X sont très semblables dans leurs pratiques, pour l'essentiel, très représentatives du type B.

L'arrondissement V ne s'en distingue pas sensiblement, mais il constitue cependant un cas particulier : il est en effet caractérisé par un grand nombre de places de garde d'enfants. En conséquence, la pratique de l'attribution de places à des parents non domiciliés dans l'arrondissement n'y est pas exceptionnelle.

Le règlement des établissements d'accueil de la petite enfance de l'arrondissement V prévoit, comme celui des autres arrondissements, que « les inscriptions des enfants résidant dans un autre arrondissement mais n'ayant pas trouvé de place pourront être examinées, s'il reste des places non attribuées ».

En pratique, les parents concernés doivent dans un premier temps, éventuellement après avoir rencontré l'élue en charge de la petite enfance, adresser une demande motivée à la maire d'arrondissement, qui prend la décision de les autoriser ou non à déposer une inscription, qui sera alors examinée en pré-commission et commission.

Selon les informations recueillies sur place, les documents préparatoires aux commissions d'attribution tenues sur la période du second semestre 2014 et du premier semestre 2015 et leur compte rendu, la quasi-totalité des demandes exprimées par les habitants de l'arrondissement est satisfaite. Ce n'est, selon la mairie d'arrondissement, qu'en l'absence de demande en attente de ses propres habitants qu'elle attribue des places de crèche à des habitants hors arrondissement.

Selon une exploitation des fichiers SIPE transmis par la DFPE, correspondant aux inscriptions enregistrées au second semestre 2014 et au premier semestre 2015, 10 % des attributions/admissions bénéficiaient à un responsable n°1 de l'enfant qui n'était pas domicilié dans l'arrondissement. Il s'agit principalement de parents exerçant des fonctions de sûreté ou de sécurité publique ou exploitant un commerce dans l'arrondissement V.

Si dans cet arrondissement le service public de garde des jeunes enfants tend au caractère de service universel au bénéfice des habitants qui y sont domiciliés, l'ensemble de leurs demandes ayant vocation à être satisfaites en raison de l'importance de l'offre de places, il paraît légitime à la chambre de s'interroger :

- sur le bien-fondé du dispositif de double instruction des demandes par les responsables de crèche et par l'élue petite enfance et son cabinet ;
- sur la justification que le passage des demandeurs domiciliés dans l'arrondissement par une rencontre avec l'élue petite enfance lors d'une permanence hebdomadaire soit présentée

comme une étape constitutive du parcours de demande (et non comme une simple faculté offerte aux parents) ;

- sur la nécessité que les informations recueillies à cette occasion, bien que difficilement traçables, ne soient pas limitées à la mise en œuvre des principales priorités d'attribution définies par le règlement de fonctionnement en vigueur (une mention telle que « parents très motivés » paraît à cet égard exprimer une empathie superfétatoire !) ;

- sur la lourdeur du dispositif de pré commission/commission et sur la valeur ajoutée de la commission d'attribution proprement dite (dont il a été indiqué oralement lors du contrôle qu'elle était destinée à satisfaire à l'obligation de pluralisme politique de la composition de la commission d'attribution), quand une plus grande fréquence des commissions (en principe trois par an) pourrait être privilégiée, ce qui limiterait le nombre des attributions opérées hors commission.

La diversité des pratiques des six arrondissements de l'échantillon examiné se justifie, au plan des principes, par la dévolution de la compétence d'attribution aux arrondissements. Elle ne recouvre pas des pratiques équivalentes en termes d'atteinte des objectifs de la collectivité.

9. CES DEUX TYPES DE PRATIQUES NE CONTRIBUENT PAS DE MANIÈRE ÉQUIVALENTE AUX OBJECTIFS DE TRANSPARENCE ET D'ÉQUITÉ AFFICHÉS PAR LA COLLECTIVITÉ

9.1. Le type A assure, à de nombreux égards, une transparence supérieure à celle du type B

La saisie des critères dans SIPE privilégie, de fait, les critères délibérés par la collectivité, inscrits à son règlement et validés par la CNIL. Elle permet, par l'emploi de cases cochées dans l'application, sans zone de caractère libre, de s'assurer du respect du principe de proportionnalité posé par la loi du 6 janvier 1978, d'éviter ainsi la mention de données excessives (seules doivent être prises en compte les informations pertinentes et nécessaires aux décisions d'attribution).

Cette saisie permet leur objectivation (le critère est présent, sans considération potentiellement subjective d'intensité dudit critère dans la situation examinée) et le partage de l'information avec les autres acteurs des commissions d'attribution, de manière moins aléatoire que par oral.

Elle permet également une motivation, certes non exhaustive, mais utile à l'appréciation de l'équité des attributions.

Elle assure une plus grande traçabilité du traitement du dossier, de la saisie initiale de l'inscription à la décision intervenue.

Elle facilite grandement la mise en œuvre de dispositifs de contrôle interne du processus d'attribution.

Elle permet également l'analyse statistique et l'évaluation de ce dispositif, notamment en termes de respect des critères d'attribution de places définis par la collectivité. Cette évaluation et sa publicité conditionnent une réelle transparence.

9.2. Par voie de conséquence, il donne de plus grandes garanties d'équité dans la pratique des attributions

Il n'est pas douteux que l'exigence de transparence répond au soupçon de partialité ou d'arbitraire dans les suites apportées aux demandes des administrés, d'une part, et que l'insuffisante transparence alimente un tel soupçon en rendant difficile la démonstration d'un traitement équitable des demandes.

Naturellement, l'usage développé de SIPE ne garantit en rien que les élus qui président les commissions d'attribution dans les arrondissements dont les pratiques relèvent du type A ne prennent leurs décisions qu'en considération des données saisies dans SIPE, mais un bon niveau général de transparence y est constaté.

Les contrôles sur pièces opérés dans trois des quatre arrondissements pratiquant le type B d'attribution ont permis de constater la présence de données à caractère personnel manifestement excessives par rapport à la finalité de l'exercice d'attribution, selon une fréquence variable.

Il a été observé que les interlocuteurs de l'équipe de contrôle étaient peu ou pas conscients des règles applicables en matière de fichiers de données à caractère personnel (absence de déclaration à la CNIL, pourtant obligatoire, d'un fichier automatisé du type Excel comportant des données très détaillées et parfois contestables au plan légal, dans un arrondissement) et du fait que les règles posées par la loi du 6 janvier 1978 relative « à l'informatique, aux fichiers et aux libertés » s'applique également aux fichiers papier de données à caractère personnel. Il en découle que le principe de respect du droit des personnes posé par la loi n'y est pas mis en application (droit d'information, d'accès et de rectification, droit d'opposition). Certes, les données recueillies l'ont généralement été à la suite de leur énonciation par les demandeurs lors d'entretiens avec, dans le cas des arrondissements en cause, l'élue petite enfance ou sa collaboratrice de cabinet. Toutefois, les familles qui les ont livrées, dans un contexte de recherche de conviction des décideurs, n'avaient pas forcément conscience de leur enregistrement dans des fichiers dont la durée de conservation n'est pas limitée et dont la sécurité d'accès par des tiers n'est pas garantie.

À titre d'exemples, des mentions peuvent être considérées comme excessives, voire attentatoires au respect de la vie privée des familles ou discriminatoires pour certaines :

- « *le père n'est pas régularisé* » ;
- « *en instance de divorce du premier conjoint, séparée du deuxième conjoint* » ;
- « *deux mamans* », en caractères gras ;
- « *gros problèmes psy de la mère* » ;
- « *maman 43 ans* » ;
- « *réfugiés politiques* ».

Naturellement, le lien direct et exclusif entre de telles mentions et la décision d'attribution ou de rejet de la demande ne peut être établi avec certitude : il est cependant très probable lorsque, par exemple s'agissant de la mention « réfugiés politiques », il s'agit du seul cas de retrait d'une liste de propositions émise par une responsable de crèche au profit d'un placement « en attente » (report à une commission qui se tiendra au semestre suivant) et qu'au dossier n'est associée aucune autre information particulière.

Le constat de données pouvant être considérées comme attentatoires au respect de la vie privée des familles ou discriminatoires ne permet pas d'affirmer le caractère significatif, au plan statistique, des anomalies relevées. Mais il suffit à établir le risque pris par les arrondissements qui font le choix d'une pratique d'instruction et d'attribution peu formalisée.

Il en va de même des mentions à caractère partisan, telle « élue sur la liste de (nom du maire d'un arrondissement voisin) », ou du soutien apporté à des demandes par les élus locaux, par la pratique dans deux arrondissements de la mention d'initiales face à des demandes, parfois accompagnées de signes +++ ou de symboles (points rouges) et qui correspondent soit aux initiales de l'élue petite enfance, soit à celles du/de la maire d'arrondissement, de son premier adjoint et d'autres personnes non identifiées. Il en va de même de la justification d'une proposition d'attribution formulée par une responsable de crèche consistant en la mention de l'« appui Mme X (nom de l'élue en charge de la petite enfance) ».

Les dossiers peuvent également comporter des lettres d'intervention, y compris d'élue en charge de la petite enfance d'un arrondissement à celle d'un autre arrondissement, au bénéfice d'un enfant dont « la grand-mère est très connue dans le Nième (arrondissement), ancienne présidente de ... (association caritative) ».

En outre, les mentions anecdotiques et parfois purement subjectives ne manquent naturellement pas telles que la mention de la (très) forte motivation des parents, par exemple.

La fréquence des « recommandations » constatées et des mentions anecdotiques (mais qui peuvent témoigner d'une empathie particulière et non motivée à l'égard de demandeurs) est variable selon les arrondissements examinés : il peut être considéré qu'elles sont révélatrices d'une ambiance générale d'instruction des dossiers. Ces mentions et recommandations sont relevées, dans trois arrondissements, dans des documents qui ne font pas toujours référence aux critères officiels d'attribution prioritaire, ce qui laisse à penser qu'ils se substituent de fait largement auxdits critères.

La Ville a répondu aux observations de la chambre en condamnant fermement les pratiques de mentions excessives relatives aux situations des familles et de « recommandations ». L'usage exclusif de SIPE constitue une protection efficace contre les risques de poursuite de pratiques anormales et elle souligne les diverses dispositions qu'elle prend à cet effet.

10. LES EXPLOITATIONS STATISTIQUES ISSUES DE SIPE ET LIVRÉES PAR LA VILLE SONT PEU FIABLES

La chambre a souhaité pouvoir disposer d'informations statistiques susceptibles d'apprécier le respect par la Ville et les six arrondissements de l'échantillon examiné des critères d'attribution préférentielle définis par la collectivité et qui sont constitutifs de l'équité qu'elle ambitionne.

L'équipe d'instruction de la chambre a tout d'abord tenté de procéder par elle-même à une exploitation statistique d'informations disponibles dans la base SIPE. Des difficultés d'export de données (capacité d'export limitées) et des résultats erratiques l'ont conduit à solliciter de la direction des familles et de la petite enfance, le 2 février 2016, la production de statistiques relatives à l'activité d'attribution de places de crèches. Cette demande a fait l'objet d'un « cahier des charges », assorti de variantes proposées en cas de difficultés, certaines étant prévisibles car apparues lors de la tentative menée.

Les statistiques livrées au terme d'un délai d'un mois consacré par la direction des familles et de la petite enfance à divers tests de fiabilité présentent des écarts significatifs par rapport à la demande formulée par la chambre. Les justifications apportées par la DFPE à ces écarts lors de l'instruction, puis par la Ville en réponse aux observations provisoires, expriment davantage les limites techniques de l'outil et la mauvaise qualité de la base de données de SIPE qu'elles n'établissent la validité des résultats statistiques. Ce que la Ville a reconnu en demandant de ne pas publier deux tableaux statistiques, car « *les pratiques de saisie ne sont pas homogènes ce qui conduit à des valeurs non significatives* ».

La difficulté de la direction à élaborer les statistiques attendues procède de diverses causes :

Le cahier des charges initial de SIPE prévoyait la mise en œuvre d'un infocentre, qui n'a pas été créé.

Parmi les domaines fonctionnels de l'application, celui consacré aux éditions et aux statistiques comporte peu de prestations relatives à la phase d'attribution / admission : celles relatives au nombre des demandes d'inscription par mois et du nombre d'admission par semaine et par mois, celle des taux d'admission par jour, par semaine ou par mois.

Les extractions statistiques prévues portent sur les catégories socio-professionnelles des familles, leur typologie et leurs revenus par tranche.

Leur usage est apparu compliqué à l'équipe de contrôle, qui a recueilli des témoignages concordant des agents des deux mairies d'arrondissement qui analysent de manière statistique leur pratique d'attribution de places de crèche.

La direction des familles et de la petite enfance considère que le constat d'absence d'infocentre et de nombre assez restreint de statistiques concernant l'attribution / admission doit être modéré par la mise en service complète encore récente de SIPE (automne 2014) et par l'existence de l'infrastructure technique pour un infocentre, nourri de quelques requêtes.

L'alimentation de la base de données et sa mise à jour par les arrondissements sont déficientes.

L'équipe de contrôle de la chambre a pu constater au début du mois d'avril 2016 que 3 471 demandes, tous statuts confondus, sont antérieures à l'année 2011, dont plus de 150 pour le 3^{ème} et le 18^{ème} arrondissement et plus de 500 pour le 16^{ème} et le 20^{ème}. La conservation de telles données à caractère personnel au-delà de cinq ans à compter de leur enregistrement, outre qu'elle est inutile, les enfants concernés ayant dépassé l'âge d'être accueillis en crèche, contrevient à l'autorisation accordée par la CNIL à la mise en œuvre de SIPE.

La direction de la famille et de la petite enfance a étudié la part des demandes non valides dans les listes établies au 15 octobre 2015 et au 1^{er} mars 2016 et produit le tableau qui suit :

Tableau n° 7 : Evolution des données obsolètes dans la base active de SIPE

	15 octobre 2015	1 ^{er} mars 2016	Évolution entre le 15 octobre et le 1 ^{er} mars
Nombre de demandes enregistrées	39 254	35 219	- 4035
Demandes portant sur des enfants de plus de 3 ans	12 022, soit 30.6%	6 465, soit 18.4%	- 5557
Demandes non réactualisées dans les 6 derniers mois	10 454, soit 27%	8 505, soit 24%	- 1949

Source DFPE

Elle reconnaît que la part des demandes non valides n'est pas négligeable mais souligne qu'« *elle connaît une régression en résultat des alertes et de l'accompagnement qui ont été conduits* ».

Outre l'obsolescence des données, la direction a observé que, dans une période d'appropriation de l'outil par les agents des mairies, des données ne sont parfois pas saisies ou mal saisies (il en va ainsi des « statuts » des demandes, comme indiqué plus haut).

L'équipe de contrôle a elle-même constaté, en étudiant les fichiers transmis par la direction des familles et de la petite enfance, que les attributions ne sont généralement pas saisies dans SIPE par les agents de l'arrondissement Y, que les revenus de plus de 40 % des demandeurs ne le sont pas dans l'arrondissement V et que la distribution des demandes par statut est parfois inexplicable.

Ceci sans évoquer l'omission très large des « critères SIPE » dans plusieurs arrondissements.

La Ville a souligné, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, que la saisie des données dans SIPE et plus globalement la gestion de la base de données, sont de la compétence des arrondissements. Elle a précisé que « *la qualité des fichiers, sans être totalement satisfaisante, progresse. L'étude de la qualité des fichiers se pérennisera, au rythme de quatre fois par an ... et elle fournira la base d'un dialogue avec les mairies d'arrondissement, poursuivi au besoin par des accompagnements* ».

La Ville a, en outre, annoncé le lancement d'un marché destiné à l'élaboration des requêtes à utiliser dans l'infocentre.

La chambre, par ses observations provisoires, avait illustré son doute sérieux sur la fiabilité des statistiques produites par la DFPE en prenant l'exemple des anomalies constatées dans le calcul des taux d'admission livré par la Ville, dont le résultat faisait apparaître des totaux d'attributions difficilement explicables, rapportés au nombre de places de crèches collectives et familiales par arrondissement.

Par sa réponse, la Ville confirme l'appréciation de la chambre : « *s'agissant des tableaux ... présentant des ratios entre offre et demande par arrondissement, les tableaux restent sujets à des biais statistiques : doublons dans les demandes qui ne peuvent être détectés, manque d'actualisation des demandes et la notion d'offre d'accueil ne couvre pas l'ensemble de l'offre municipale. De plus, comme vous l'avez observé, les pratiques de saisie ne sont pas homogènes, ce qui conduit à des valeurs non significatives. Nous estimons donc préférable*

que ces éléments qui pourraient faire l'objet d'interprétations erronées dans un rapport public ne figurent pas dans le rapport final ».

Le rapport d'observations provisoires de la chambre comportait un chapitre intitulé « *les statistiques d'admissions en établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants donnent une image contrastée de l'atteinte de l'objectif d'équité* ». Compte tenu du diagnostic partagé par la chambre et la ville quant à l'insuffisante fiabilité des données produites par la DFPE (et après avoir fait droit à la demande de la Ville de voir retiré un tableau relatif aux taux d'attribution-admission par arrondissement), ce chapitre est joint en **annexe n°4** au présent rapport.

En dépit de la réserve majeure que constitue la saisie partielle par les arrondissements des données dans SIPE, la Ville a souligné, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre que les statistiques établies expriment « *l'équilibre et l'équité de la politique d'attribution : les listes d'attributaires sont représentatives des listes de demandeurs en même temps qu'elles illustrent une attention portée aux catégories les plus vulnérables (demandeurs en situation de monoparentalité, bas revenus), conformément à la feuille de route des élues de la petite enfance.* »

En conclusion du présent rapport, la chambre émet, outre les recommandations détaillées formulées plus haut, la recommandation générale suivante :

Recommandation générale : Développer la mise en œuvre du processus d'attribution de type A caractérisé notamment par l'usage plus complet de l'application SIPE et la saisie des critères de priorité d'attribution définis dans les règlements intérieurs des arrondissements.

En complément de la manifestation de son plein accord sur cette recommandation générale, la Ville a exprimé ses intentions de donner suite au présent rapport, dans les termes suivants, s'agissant des « *recommandations opérationnelles, auxquelles la municipalité adhère sans réserve et qui connaissent toutes des perspectives de mise en œuvre dans une échéance courte, voire un début de mise en œuvre* :

Ainsi que le mentionne le rapport au §254, conformément aux objectifs fixés par la feuille de route de la maire de Paris, la conseillère de Paris déléguée à la petite enfance et à la protection de l'enfance a piloté, de novembre 2015 à juin 2016, un comité de pilotage associant l'ensemble des Maires d'arrondissement afin de poursuivre l'harmonisation des pratiques et améliorer la transparence de l'attribution des places en crèche (les séances ont successivement porté sur l'information des familles, la préparation et à la tenue d'une commission, l'examen des pratiques innovantes et des modalités d'accès des plus vulnérables aux établissements, le bilan et les pistes d'amélioration du logiciel SIPE, les modalités de signalement des situations vulnérables etc.)

Ce travail de concertation avec l'ensemble des mairies d'arrondissement conduit à la rédaction d'une charte « Priorité transparence » visant à renforcer la transparence de l'attribution des places en crèche et simplifier les démarches des familles, jointe à la présente note, dont les engagements répondent en grande partie aux recommandations 1 à 12.

En complément, la municipalité a souhaité renforcer le bon usage de SIPE, au moyen d'un audit et d'évolutions de l'outil, en cours.

La municipalité a également souhaité nourrir l'infocentre au moyen de la structuration de requêtes, méthodologiquement fondées. La construction solide de ces requêtes est en cours.

Certaines pratiques mentionnées par le rapport ont d'ores et déjà été modifiées par des arrondissements. C'est le cas de l'arrondissement identifié dans le rapport, dont la direction générale des services a déclaré reprendre à son compte la préparation des commissions d'attribution et se conformer à une utilisation exclusive de SIPE.

Enfin, la municipalité souscrit sans réserve à la nécessité de se conformer strictement aux lois et règlements relatifs à l'usage de fichiers de traitements de données à caractère personnel (informatisés ou manuels). Les pratiques mises en cause par la chambre sont fermement condamnées par la maire de Paris. Une note du secrétariat général adressée aux mairies d'arrondissement a rappelé la nécessité absolue de se conformer à la réglementation. Ce rappel a également été adressé par la maire de Paris aux maires d'arrondissements. Les formations à l'usage de SIPE en direction des services et élu-e-s d'arrondissement ont également été développées pour les accompagner dans l'appropriation de cet outil et des contrôles seront conduits. Des sessions de sensibilisation aux règles de la CNIL seront par ailleurs, à nouveau organisées, à destination des personnels des mairies d'arrondissement. Nombreux arrondissements ont eux-mêmes fait part, au cours du comité de pilotage autour de l'amélioration de la transparence de l'attribution des places, de leur volonté de s'inscrire dans cette démarche. »

Les arrondissements de l'échantillon examiné par la chambre, pratiquant le type B d'attribution, ont, pour l'un d'entre eux, décidé de mettre en œuvre le type A et pour les trois autres, produit des explications à leur choix de pérenniser le type B de sélection des enfants admis en crèche, en exprimant parfois et dans des proportions variables, leur accord sur des recommandations ponctuelles. L'anonymisation des arrondissements examinés n'appelle pas la présentation détaillée de leurs réponses.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Données statistiques sur l'offre de places d'établissements d'accueil des jeunes enfants, rapportée à la population, par arrondissement

Crèches collectives, familiales, article 30, achats de place, DSP									
Arrondissements (données au 01/01/2015 DFPE)	Population (INSEE)	Enfants de moins de 3 ans (INSEE 2012)	Nbre d'EMAJE hors HG*/JE*	Nbre d'EMAJE	Nbre de places en EMAJE hors HG/JE	Nbre de places en EMAJE	Ratio nbre places en EMAJE hors HG/JE/enfant	Ratio nbre places en EMAJE/enfant	
75001	17 268	398	3	4	189	214	47,49%	53,77%	
75002	22 558	801	3	5	190	235	23,72%	29,34%	
75003	36 727	1 131	9	11	401	436	35,46%	38,55%	
75004	28 068	621	7	8	384	414	61,84%	66,67%	
75005	61 080	1 304	14	18	830	908	63,65%	69,63%	
75006	44 154	896	6	8	424	474	47,32%	52,90%	
75007	58 166	1 386	4	4	266	266	19,19%	19,19%	
75008	39 409	1 102	8	10	335	385	30,40%	34,94%	
75009	60 293	2 170	13	16	737	812	33,96%	37,42%	
75010	95 436	3 577	14	18	898	998	25,10%	27,90%	
75011	156 831	4 853	23	26	1 469	1544	30,27%	31,82%	
75012	146 527	4 566	27	33	1 521	1683	33,31%	36,86%	
75013	184 235	5 647	39	53	2 306	2837	40,84%	50,24%	
75014	142 535	4 011	18	22	1 110	1255	27,67%	31,29%	
75015	240 723	7 463	35	37	2 146	2226	28,76%	29,83%	
75016	170 239	4 325	14	17	742	805	17,16%	18,61%	
75017	171 945	6 164	25	32	1 426	1641	23,13%	26,62%	
75018	202 780	7 641	33	43	2 066	2445	27,04%	32,00%	
75019	187 799	7 352	42	56	2 517	3113	34,24%	42,34%	
75020	199 113	7 122	30	44	1 926	2418	27,04%	33,95%	
TOTAL	2 265 886	72 530	367	465	21 883	25 109	30,17%	34,62%	
<i>dont REGIE MUNICIPALE</i>			317	407	20 424	23 455	28,16%	32,34%	
<i>dont GESTION EXTERNALISEE</i>			29	37	1 297	1 492	1,79%	2,06%	
<i>dont ACHATS DE PLACES</i>			21	21	162	162	0%	0,22%	
ETABLISSEMENTS ASSOCIATIFS					274		8 803		12,14%
TOTAL EMAJE + ASSOCIATIFS					739		33 912		46,76%
* HG : haltes-garderies									
*JE : jardins d'enfants									

Annexe n° 2 : Critères d'attribution figurant à l'article 9 du règlement de fonctionnement des EMAJE parisiens

Chapitre III admission

Article 9 : Les admissions des enfants dans les établissements d'accueil de la petite enfance s'effectuent dans la transparence et la définition collégiale de principes clairs.

Les commissions d'attribution s'appliqueront à étudier les demandes dans le respect des principes énoncés au préambule du présent règlement et auront pour objectifs de favoriser :

- la conciliation avec la vie professionnelle, notamment en cas de double activité des parents ou de parcours de réinsertion professionnelle ;
- l'aide au retour à l'emploi : pour les parents, en particulier les femmes, dont l'existence d'une solution d'accueil est une condition de retour à l'emploi ;
- la mixité sociale
 - tendre vers un équilibre entre les situations familiales (couples, familles monoparentales, parents séparés, divorcés...);
 - veiller à une répartition équitable entre catégories socio-professionnelles et revenus des parents ;
 - accorder une attention particulière aux dossiers d'enfants
 - suivis par les services sociaux ou la PMI ;
 - ayant fait l'objet de procédure d'adoption en urgence ;
 - issus de familles monoparentales en situation de vulnérabilité sociale et/ou familiale ;
- la mixité d'accueil
 - permettre l'accueil d'enfants en situation de handicap ou atteints de maladie chronique, compatible avec la vie en collectivité. Ces demandes devront faire l'objet d'un examen prioritaire ;
 - être représentatif de la diversité des Parisiens ;
- la simplification de la vie quotidienne
 - prêter attention à la composition familiale (naissance multiple, famille nombreuse) et au maintien de la cohérence des fratries ;
 - prêter une attention particulière aux enfants dont les parents sont en situation de handicap ou atteints de maladie chronique ;
 - favoriser un accueil de proximité en se montrant attentif à la limitation des temps de trajet domicile-travail-établissement et aux modalités de scolarisation et/ou de garde des autres enfants de la famille.

Annexe n° 3 : Critères de priorité SIPE du panel

CRITERES DE PRIORITE SIPE CHOISIS PAR LES ARRONDISSEMENTS								
ARRONDISSEMENTS		Y	V	Z	U	X	W	TOTAL
1	Problème médical enfant	X	X	X	X	X	X	6/6
2	Difficulté liée au logement	X		X			X	3/6
3	Naissance multiple	X		X	X	X	X	5/6
4	Adoption	X		X	X	X	X	5/6
5	Transfert d'un autre arrondissement	X		X	X		X	4/6
6	Contingent Sénat			X				1/6
7	Parents mineurs			X	X	X	X	4/6
8	Horaires décalés			X			X	2/6
9	Priorité crèche familiale			X	X	X	X	4/6
10	Problème médical parent	X	X	X	X	X	X	6/6
11	Fratrie admise en crèche	X	X	X	X		X	5/6
12	Famille nombreuse	X	X	X	X	X		5/6
13	Famille monoparentale	X	X	X	X		X	5/6
14	Proximité école		X	X				2/6
15	Handicap enfant en demande d'inscription			X		X		2/6
16	Reprise d'une activité		X	X	X			3/6
17	Congé parental 6 mois			X	X		X	3/6
18	Demande crèche autre secteur			X	X		X	3/6
19	Handicap enfant au sein de la famille	X		X	X	X		4/6
20	Fratrie sur liste des inscrits		X	X	X		X	4/6
21	Suivi PMI	X	X	X	X	X	X	6/6
22	RSA		X	X	X		X	4/6
23	Problème lié à l'emploi			X	X		X	3/6
24	Rupture du mode de garde			X	X	X	X	4/6
25	Dossier HG			X	X	X		3/6
26	Congé parental d'un an			X	X		X	3/6
27	Handicap parent	X	X	X	X	X		5/6
28	Fratrie ayant déjà une place		X	X			X	3/6
29	Protection de l'enfance	X	X	X	X	X		5/6
30	Personnel Ville de Paris	X	X	X	X	X	X	6/6
31	Fin de congé parental			X	X		X	3/6
32	Etudiants			X	X	X		3/6
33	Déménagement ds arrdt d'un enfant admis			X	X		X	3/6
34	Un parent hors Paris en semaine			X	X			2/6
35	Refus famille d'une place précédente			X			X	2/6
36	Pas d'observations			X				1/6
TOTAL		14/36	14/36	36/36	28/36	16/36	24/36	

Annexe n° 4 : Les statistiques d'admissions en établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants donnent une image contrastée de l'atteinte de l'objectif d'équité

Sous les réserves précédentes relatives à la fiabilité des statistiques livrées par la DFPE et des fichiers qui y sont joints, les développements qui suivent tentent d'apprécier l'atteinte de l'objectif d'équité dans les attributions, s'agissant de critères de priorité retenus par la collectivité.

En matière de taux d'admission-attribution

Les taux d'admission-attribution sur demandes (taux A/D) produits par la DFPE sont très variables selon les arrondissements.

En matière de prise en compte des revenus des familles

Une analyse a été réalisée de la répartition des taux d'admission-attribution sur demandes, selon le niveau de revenu des familles, au plan parisien et par arrondissement.

Tableau : Analyse par revenus à l'échelle parisienne

TRANCHE_REVENUS	Attribution	Demande	Total général	% Population admise	% Population demande	Taux admission par catégorie
de 0 à 1000€	1409	2485	3894	11,69%	10,88%	56,70%
de 1001 à 2500€	2582	4357	6939	21,43%	19,07%	59,26%
de 2501 à 4000€	2548	4271	6819	21,15%	18,69%	59,66%
de 4001 à 5500€	2031	4039	6070	16,86%	17,68%	50,28%
de 5501 à 7000€	1195	2713	3908	9,92%	11,87%	44,05%
de plus de 7000€	1522	3862	5384	12,63%	16,90%	39,41%
Non communiqué	762	1120	1882	6,32%	4,90%	68,04%
Total général	12049	22847	34896	100,00%	100,00%	52,74%

Source DFPE

Les résultats constatés¹⁷ au niveau des arrondissements sont naturellement plus contrastés que la moyenne parisienne.

¹⁷ Les données présentes dans SIPE font apparaître des manques relatifs au niveau de revenus de certains demandeurs. Le pourcentage de revenus « non communiqués » se répartit pour l'essentiel dans les fourchettes de 0 à 2% des demandes dans 10 arrondissements et dans celle de 2 à 10 % dans 9 arrondissements. Le cas de l'arrondissement V est exceptionnel, avec un taux de revenus non communiqués de 42,94 % des demandes et de 44,42 % des admissions. Si ce niveau extrêmement élevé des revenus « non communiqués » rend la statistique

Les principes d'attribution définis au règlement-cadre de fonctionnement des établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants sont à cet égard de « veiller à une répartition équitable entre catégories socio-professionnelles et revenus des parents », d'une part et d' « être représentatif de la diversité des parisiens », d'autre part.

Les résultats de l'analyse par revenus, produite par la direction des familles et de la petite enfance à l'échelle du total des arrondissements, ne contredisent pas ces objectifs :

S'agissant des écarts entre le pourcentage de la population admise et le pourcentage de la population inscrite en demande par tranche de revenus, le tableau reflète un traitement différencié entre les demandes relevant des trois tranches inférieures de revenus, favorisées en termes de taux d'admission, tandis que celles relevant des trois tranches supérieures de revenus sont défavorisées. Cela paraît refléter tout autant le principe d'universalité du service public de la petite enfance que la préoccupation d'équité fondée sur la considération que les demandeurs aux revenus les plus élevés disposent d'un éventail de solutions de garde plus large, notamment d'une plus grande capacité à financer le recours à des auxiliaires parentaux à leur domicile.

L'ampleur des écarts est limitée : les trois tranches inférieures de revenus représentent 51,14 % des demandes et 58,02 % des attributions, hors revenus non communiqués, naturellement. Cela peut être expliqué notamment par l'impact du critère de priorité aux familles dont les deux membres du couple de parents travaillent, critère très fréquemment affiché par les interlocuteurs de l'équipe de contrôle. Le basculement du sens des écarts au-delà de 4 000 € de revenus n'est pas choquant, les deux sous-ensembles de niveaux de demandeurs étant par ailleurs très globalement équilibrés en nombre.

Ce basculement est également constaté dans la comparaison directe des taux d'admission par tranche avec la moyenne parisienne de 52,74 %.

Le total parisien fait clairement apparaître la priorité généralement donnée aux bas revenus. Les taux d'admissions rapportées aux demandes sont décroissants de la tranche n°2 à la tranche n°6, l'écart avoisinant 20 %. Certes, la tranche n°1 (revenus allant de 0 à 1 000 € mensuels) bénéficie d'un score inférieur à celui de la tranche n°2 (de 1 001 à 2 500 €) : mais il est possible de considérer que ce résultat relatif aux très bas revenus, n'est pas très représentatif de la priorité donnée au critère de revenus, mais reflète plutôt l'absence ou la faiblesse d'activité professionnelle des parents. La priorité accordée aux très bas revenus est dans ce cas contrariée par la pratique des commissions d'attribution qui, de manière générale, accordent une priorité à la problématique de conciliation vie professionnelle/vie familiale des parents en activité. Sous cette réserve relative à la tranche des très bas revenus, le résultat global sur Paris établit que la Ville, par le biais de ses arrondissements, respecte statistiquement tout à la fois, globalement, son objectif d'équité (et non d'égalité) au regard des revenus familiaux, le basculement s'opérant entre les tranches de revenus n°3 et 4, et de représentativité au regard de la diversité de la population parisienne.

propre à l'arrondissement V sujet à caution, le nombre des familles concernées est sans incidence significative sur les résultats à l'échelle de la Ville.

Le tableau suivant construit par l'équipe de contrôle sur la base des fichiers de données transmis par la direction des familles et de la petite enfance décrit la répartition des demandes et admissions par tranche de revenus, au niveau parisien global et dans les six arrondissements de l'échantillon analysé :

Tableau : Taux d'attribution/admission dans six arrondissements

TAUX A/D DE L'ECHANTILLON DE SIX ARRONDISSEMENTS							
nb : A = attributions-admissions et D = demandes							
nb: nc = revenus non communiqués							
Périmètre	PARIS	Y	V	Z	U	X	W
nb: moyenne par périmètre, revenus non communiqués compris	52,74%	34,02%	74,20%	53,55%	39,74%	43,52%	33,50%
Écart de taux A/D entre la T 1 et la moyenne (T1-Tm)	3,96%	11,69%	6,08%	6,31%	7,96%	16,93%	-0,98%
nb : T1= tranche de revenus mensuels de 0 à 1000 €	56,70%	45,71%	80,28%	59,86%	47,70%	26,59%	32,52%
Écart de taux A/D entre la T 4 et la moyenne (T4-Tm)	-2,46%	-6,33%	-7,53%	-2,04%	-0,18%	0,99%	-2,92%
nb : T4= tranche de revenus mensuels de 4001 à 5500 €	50,28%	27,69%	66,67%	51,51%	39,56%	44,51%	30,58%
Écart de taux A/D entre la T 2 et la T 6 (T6-T2)	19,85%	27,78%	5,74%	18,53%	11,98%	-9,06%	18,81%
nb : T2= tranche de revenus mensuels de 1001 à 2500 €	59,26%	50%	72,41%	63,24%	45,06%	36,01%	39,40%
nb : T6= tranche de revenus mensuels de plus de 7000 €	39,41%	22,22%	66,67%	44,71%	33,08%	45,07%	20,59%
Tranche la plus nombreuse en demandes (D)	T2	T6	nc	T4	T6	T6	T2
Tranche la plus nombreuse en attributions (A)	T2	T2	nc	T3	T4	T6	T2
nb: les données relatives à l'arrondissement V sont à interpréter avec prudence, en raison de l'importance des revenus non communiqués (entre 40 et 50% des familles)							

Source : CRC IDF / DFPE 430.

Les indicateurs utilisés sont les suivants :

- le premier est l'écart entre le taux A/D des inscriptions de la tranche de revenus n°1 avec le taux moyen de l'arrondissement (ou de la Ville). Un écart positif exprime un traitement préférentiel par rapport à la moyenne des familles, un écart négatif un traitement moins favorable ;

- le deuxième est l'écart entre le taux d'A/D des inscriptions de la tranche n°4 avec le taux moyen de l'arrondissement (ou de la Ville). Cet écart s'interprète comme le précédent ;

- le troisième est l'écart entre les taux A/D des inscriptions des tranches de revenus n°2 et 6 (plus de 7 000 € mensuels) ; il exprime le sens et l'ampleur des différences de traitement des familles au regard de leurs revenus ;
- le quatrième rappelle la tranche de revenus aux inscriptions les plus nombreuses en termes de demandes ;
- le cinquième répond à la même définition, mais s'agissant des admissions.

Ces deux derniers indicateurs ne sont pas servis, s'agissant de l'arrondissement V, compte tenu de la part trop importante des revenus non communiqués.

L'arrondissement Y se caractérise par la très forte priorité accordée aux très bas et bas revenus, les arrondissements Z, W et U (par ordre décroissant), par la forte priorité accordée aux bas revenus, l'arrondissement V par une priorité de même nature, mais plus limitée et incertaine, compte tenu des données très partielles saisies dans SIPE. Enfin, l'arrondissement X est caractérisé par des résultats qui expriment une absence de priorité accordée aux revenus très bas et bas, au profit principalement des revenus moyens inférieur principalement mais aussi des trois tranches de revenus les plus élevés, au traitement plus favorable ou équivalent à celui de la moyenne de l'arrondissement. Ceci reflète sans doute une priorité systématiquement donnée aux familles dont les deux parents sont en activité.

Il convient toutefois, à ce stade, de faire une observation qui vaudra également en ce qui concerne les analyses des admissions selon les critères de vie monoparentale ou de couple et d'occupation de deux, d'un ou d'aucun emploi des demandeurs, analyses qui seront présentées plus bas.

La direction des familles et de la petite enfance a précisé que la situation des « responsables n°1 et 2 », saisie dans SIPE, est celle des parents exerçant l'autorité parentale, qui peuvent ne pas ou plus vivre ensemble. En effet, les revenus saisis dans SIPE sont en principe ceux des responsables légaux. Aussi les revenus de la famille pris en compte, peuvent ne pas refléter celle du responsable n°1 vivant seul ou du couple qu'il forme, de fait, avec une autre personne que le responsable n°2. La situation juridique et la situation réelle des couples peuvent différer et le niveau de revenus pris en compte, en conséquence.

En matière de situation monoparentale ou de vie en couple des demandeurs

Une troisième analyse a été produite par la direction des familles et de la petite enfance, relative à la situation d'état-civil des demandeurs.

L'intention de l'équipe de contrôle était de déterminer si les attributions de places de crèche variaient selon que les demandeurs vivaient en couple ou étaient en situation monoparentale.

Tableau : Analyse par situation à l'échelle parisienne

SITUATION	Attribution	Demande	Total général	% Population admise	% Population demande	Taux admission par catégorie
Célibataire	1315	2246	3561	10,91%	9,83%	58,55%
Divorcés	60	94	154	0,50%	0,41%	63,83%
Mariés	5835	11135	16970	48,43%	48,74%	52,40%
Pacsés	1214	2467	3681	10,08%	10,80%	49,21%
Séparés	498	786	1284	4,13%	3,44%	63,36%
Veuf / Veuve	19	25	44	0,16%	0,11%	76,00%
Vie maritale	2876	5593	8469	23,87%	24,48%	51,42%
Non déclaré	232	501	733	1,93%	2,19%	46,31%
Total général	12049	22847	34896	100,00%	100,00%	52,74%

Source : DFPE

Cette analyse illustre l'observation mentionnée plus haut : elle est fondée sur une information d'état-civil relative au « responsable n°1 » ayant formulé la demande d'inscription. Comme indiqué ci-dessus, la situation familiale décrite dans SIPE reflète la situation juridique des parents exerçant l'autorité parentale et peut être différente de la situation réelle de vie quotidienne (famille recomposée depuis la demande d'admission de l'enfant, parent isolé depuis). En conséquence, dans l'analyse jointe, les célibataires, divorcés, séparés ou veufs/veuves sont supposés en situation monoparentale tandis que les mariés, pacsés et classés en « vie maritale », sont supposés vivre en couple.

Sous cette réserve, les écarts de taux d'admission par catégorie, et le sens de ces écarts établiraient une priorité d'attribution en faveur des demandeurs en situation de monoparentalité.

Ceci serait conforme à l'attention portée par la majorité des commissions d'attribution de l'échantillon examiné aux situations monoparentales, pour des raisons cumulatives d'accès ou de conservation d'un emploi par le parent, d'aide à la parentalité, de niveau de revenus de la famille. Cette « priorité » est perceptible dans le règlement cadre de fonctionnement des établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants : la volonté de favoriser la mixité sociale conduirait à « tendre vers un équilibre entre les situations familiales (couples, familles monoparentales, parents séparés, divorcés...) ». Certes, la notion d'équilibre est peu opérationnelle pour apprécier l'atteinte de l'objectif parisien. En revanche, la mention dans le règlement d'une intention d' « accorder une attention particulière aux dossiers d'enfants issus de familles monoparentales en situation de vulnérabilité sociale et/ou familiale » est incontestablement plus claire et effectivement mise en œuvre, même si leur identification statistique est difficile.

En matière de prise en compte de l'activité professionnelle des demandeurs

Une analyse du croisement de la situation d'état-civil du responsable n°1 et de la situation du ou des demandeurs en matière d'emploi a été réalisée.

L'objectif poursuivi était d'apprécier statistiquement le traitement différencié des familles au regard de la problématique de conciliation vie professionnelle/ vie familiale, selon leurs caractéristiques croisées de composition (couple de parents ou parent seul) et d'activité (deux, un ou aucun parent en activité).

Un premier constat peut être tiré du tableau suivant, relatif de la répartition des attributaires et des demandeurs selon le nombre d'emploi occupé par le(s) parent(s) et réalisé par la chambre à partir du tableau de la direction des familles et de la petite enfance intitulé « analyse par situation/emploi ».

Tableau : Situation d'activité professionnelle des parents à l'échelle parisienne

	demandeurs		attributaires	
	en nombre	en %	en nombre	en %
deux emplois	17481	76,51%	9167	76,08%
un emploi	4218	18,46%	2289	19,00%
aucun emploi	1148	5,02%	593	4,92%
Total	22847		12049	

Source : CRC IDF / DFPE

Il est frappant de constater que la répartition des attributaires par nombre d'emploi des parents reflète quasi parfaitement la population des demandeurs. Occuper un nombre donné d'emploi ne constitue pas en soi un critère de priorité pour le(s) demandeur(s).

Le tableau suivant, également dressé à partir des données figurant dans celui produit par la DFPE, affiche les taux d'attribution de places, variables selon le croisement des informations d'état civil et d'emploi des demandeurs :

Tableau : Croisement des données d'état civil et d'activité professionnelle

CROISEMENT SITUATION EMPLOI		DEMANDES			ATTRIBUTIONS			TAUX A/D		
à l'échelle de la ville		NOMBRE D'EMPLOI du/des parent(s)			NOMBRE D'EMPLOI du/des parent(s)			SELON L'EMPLOI du/des parent(s)		
SITUATION		DEUX	UN	AUCUN	DEUX	UN	AUCUN	DEUX	UN	AUCUN
situation supposée monoparentale		954	1707	490	590	1044	258	61,84%	61,16%	52,65%
situation supposée de couple		16217	2417	561	8415	1203	307	51,89%	49,77%	54,72%
total		17171	4124	1051	9005	2247	565	52,44%	54,49%	53,76%

Source : CRC IDF / DFPE

Il établit le traitement prioritaire des demandeurs en emploi, supposés en situation monoparentale par rapport aux couples avec un ou deux emplois (et donc par rapport au taux d'attribution moyen de 52.74 %). À cet égard, le résultat observé ne permet pas de conclure, au plan statistique, à une atteinte de l'objectif affiché du règlement cadre, de « favoriser la conciliation avec la vie professionnelle, notamment en cas de double activité des parents » : Le taux d'attribution de places à des parents en couple et occupant deux emplois est légèrement plus faible que la moyenne générale. Le fait d'être sans emploi n'est pas pénalisant au plan statistique. Ces résultats contredisent radicalement les propos tenus par les interlocuteurs de l'équipe de contrôle dans les arrondissements. Seule la situation incontestablement plus favorable de l'occupation d'un emploi par un demandeur réputé seul correspond à leurs représentations des priorités qu'ils mettent en œuvre. Il s'agit là d'un constat à l'échelle parisienne, qui n'a pas été décliné par arrondissement. Ce constat pourrait s'expliquer par le conflit d'objectif entre deux priorités contradictoires : accorder une priorité aux couples en activité d'une part, et aux situations monoparentales et aux revenus modestes, d'autre part.

En matière de prise en considération des critères de priorité saisis dans SIPE

Une dernière analyse a été réalisée par la direction des familles et de la petite enfance, relative à la saisie des critères SIPE dans l'application et à leur impact, le cas échéant, sur la décision d'attribution des places.

Le nombre de demandeurs inscrits avec saisie d'un critère d'attribution SIPE au moins, rapporté à celui des inscrits, est très variable selon les arrondissements : par ordre d'usage croissant de recours à la critérisation SIPE lors de l'inscription, les arrondissements de l'échantillon se classent comme suit : arrondissement U : 11,06 %, arrondissement Y : 18,04 %, arrondissement X : 20,26 %, arrondissement V : 36,34 %, arrondissement W : 56,7 % et arrondissement Z : 86,30 %.

L'analyse qui suit est réalisée à l'échelle de l'ensemble du territoire parisien.

Le tableau ci-dessous classe les critères de priorité SIPE par ordre d'impact sur la décision d'attribution, au niveau de l'ensemble des arrondissements (qu'ils utilisent très partiellement ou très largement la critérisation).

Tableau : Taux d'attribution/admission par critère saisi dans SIPE, classés par ordre décroissant

RETRAITEMENT DONNEES CRITERES SIPE PAR LA DFPE				
CATEGORIE	CRITERES	Demande du 01/09/2014 au 31/08/2015	Admission du 01/09/2014 au 16/03/2016	Ratio Admission/ Demande
SOCIAL	Protection de l'enfance	11	11	100,00%
MEDICAL/SOCIAL	Suivi PMI	108	96	88,89%
MEDICAL	Handicap enfant en demande inscription	19	16	84,21%
DIVERS	Transfert d'un autre arrondissement	217	182	83,87%
DIVERS	Dossier HG (besoin temps plein)	84	69	82,14%
DIVERS	Déménagement dans l'arrondissement d'un enfant admis	189	152	80,42%
FAMILLE/SOCIAL	Parents mineurs	10	8	80,00%
FAMILLE	Fratricie admise dans la crèche	895	672	75,08%

MEDICAL	Handicap enfant au sein de la famille	85	61	71,76%
FAMILLE	Adoption	45	32	71,11%
MEDICAL	Handicap Parent	162	114	70,37%
DIVERS	Personnel de la Ville de Paris	541	378	69,87%
TRAVAIL	Étudiants	189	132	69,84%
FAMILLE	Fratrie ayant déjà eu une place	571	387	67,78%
FAMILLE/SOCIAL	Famille nombreuse	950	614	64,63%
SOCIAL	Difficulté liée au logement	327	209	63,91%
MEDICAL	Problème médical Enfant	130	83	63,85%
TRAVAIL/SOCIAL	Famille monoparentale	1295	821	63,40%
MEDICAL	Problème médical Parent	199	126	63,32%
DIVERS	Rupture du mode de garde	134	82	61,19%
TRAVAIL	Problème lié à l'emploi	503	304	60,44%
DIVERS	Refus famille d'une place précédente	53	32	60,38%
DIVERS	Proximité école	457	275	60,18%
FAMILLE	Naissance multiple	693	417	60,17%
TRAVAIL/SOCIAL	Revenu de solidarité active	749	448	59,81%
TRAVAIL	Reprise d'une activité	852	486	57,04%
FAMILLE	Fratrie sur la liste des inscrits	497	283	56,94%
TRAVAIL	Fin de congé parental	83	46	55,42%
DIVERS	Contingent Sénat	2	1	50,00%
TRAVAIL	Congé parental d'un an	22	11	50,00%
DIVERS	Demande autre crèche que le secteur	887	443	49,94%
TRAVAIL	Congé parental de 6 mois	69	34	49,28%
TRAVAIL	Horaires décalés	516	238	46,12%
TRAVAIL	Un parent hors Paris en semaine	447	201	44,97%
DIVERS	Priorité marquée pour la crèche familiale	289	129	44,64%
TOTAL DES INSCRITS		22847	12049	52,74%
Nombre d'inscrits sans critères		15022	7390	49,19%
Nombre d'inscrits avec critères		7825	4659	59,54%

Source : CRC IDF / DFPE

Le total des critères utilisés dépasse naturellement le nombre des familles concernées, car à une même demande peuvent être associés plusieurs critères. Il est à signaler que le calcul de l'impact des critères est réalisé critère par critère et ne tient donc pas compte de l'effet du cumul éventuel de critères pour une même attribution.

Sous ces réserves, il est possible de procéder aux principaux constats suivants :

- globalement, la présence de critères n'améliore la chance d'attribution d'une place de crèche que dans des proportions qui restent d'ampleur limitée : le taux de conversion de la demande en admission en présence d'un critère SIPE (59,54 %) est supérieur de 10 % seulement à celui constaté sans critère SIPE (49,19 %).

- conformément aux informations recueillies lors des entretiens dans les arrondissements, les « signalements » sociaux ou médico-sociaux du type protection de l'enfance ou suivi PMI, s'ils restent en nombre modeste dans les saisies SIPE (moins de 1 %) sont les plus pris en compte par les commissions d'attribution.

Le haut de tableau concentre quatre catégories de demandes favorablement traitées :

- les divers cas de familles d'ores et déjà bénéficiaires d'un mode de garde collectif mais dont la situation évolue (transfert d'un autre arrondissement, déménagement dans l'arrondissement d'un enfant admis, dossier halte-garderie avec besoin d'un temps plein, fratrie admise ou ayant été admise dans le passé) ;
- les cas de handicap (qu'il s'agisse, de l'enfant en demande d'inscription, d'un autre enfant au sein de la famille ou d'un parent) et à un moindre degré les problèmes médicaux ;
- les parents mineurs ou étudiants ;
- les personnels de la Ville de Paris.

En revanche, force est de constater que plusieurs motifs de priorité très fréquemment mis en avant par les interlocuteurs de l'équipe de contrôle dans les mairies d'arrondissement ne s'imposent pas avec évidence dans les statistiques transmises par la DFPE : le cas de familles nombreuses (classé en 15^{ème} position), monoparentales (classé en 18^{ème} position sur 35), de naissance multiple (classé en 24^{ème} position) et des bénéficiaires du RSA (classé en 25^{ème} position). Comme dans le cas des très bas revenus, le score modéré d'admission de familles nombreuses, monoparentales ou dont l'un ou les deux parents sont au RSA s'explique par l'absence partielle ou totale d'activité professionnelle et donc par la disponibilité présumée ou réelle des intéressés pour assurer eux-mêmes la garde de leur enfant. Le score également modéré des naissances multiples s'explique moins aisément, sauf à considérer la rareté de la disponibilité de plusieurs places dans un même établissement et dans une même classe d'âge, à proximité du domicile des familles, en dehors du pic d'attributions des commissions pourvoyant les places de la rentrée de septembre. Mais une limite à ces interprétations tient au fait que les situations listées peuvent naturellement être prises en considération par les commissions d'attribution indépendamment de la saisie du critère correspondant dans SIPE.

Sous réserve de ces différences de taux d'A/D, les taux d'admission sur les critères mentionnés plus haut sont, dans tous les cas, supérieurs, à l'échelle de la Ville, à ceux des inscriptions sans critère SIPE. En cela, il peut être considéré que la critérisation SIPE, bien que n'étant pas d'application généralisée, contribue à l'atteinte des objectifs que la Ville et les arrondissements se sont fixés en adoptant le règlement intérieur des établissements d'accueil municipaux.

L'appréciation portée à l'échelle parisienne n'est pas représentative de situations très dissemblables au niveau des arrondissements de l'échantillon analysé par la chambre :

Tableau : Critères SIPE sur l'échantillon d'arrondissement

Source CRC IDF / DFPE

	Nombre d'inscrits			Inscrits sans critère			inscrits avec critère			Ecart de taux entre inscrits avec critère et sans critères	Ratio admis sans critères/ Total	Ratio admis avec critères /Total
	Demande	Admis	Ratio A/D	Demande	Admis	Ratio A/D	Demande	Admis	Ratio A/D			
PARIS	22847	12049	52,74%	15022	7390	49,19%	7825	4659	59,54%	10,35%	61,33%	38,67%
Y	338	115	34,02%	277	92	33,21%	61	23	37,70%	4,49%	80,00%	20,00%
V	531	394	74,20%	338	256	75,74%	193	138	71,50%	-4,24%	64,97%	35,03%
Z	1423	762	53,55%	195	86	44,10%	1228	676	55,05%	10,95%	11,29%	88,71%
U	2368	941	39,74%	2106	810	38,46%	262	131	50,00%	11,54%	86,08%	13,92%
X	2038	887	43,52%	1625	700	43,08%	413	187	45,28%	2,20%	78,92%	21,08%
W	1961	657	33,50%	845	307	36,33%	1116	350	31,36%	-4,97%	46,73%	53,27%

L'écart de taux de A/D selon que les familles faisaient ou pas l'objet de la saisie d'un (ou plusieurs) critère(s) SIPE est très variable :

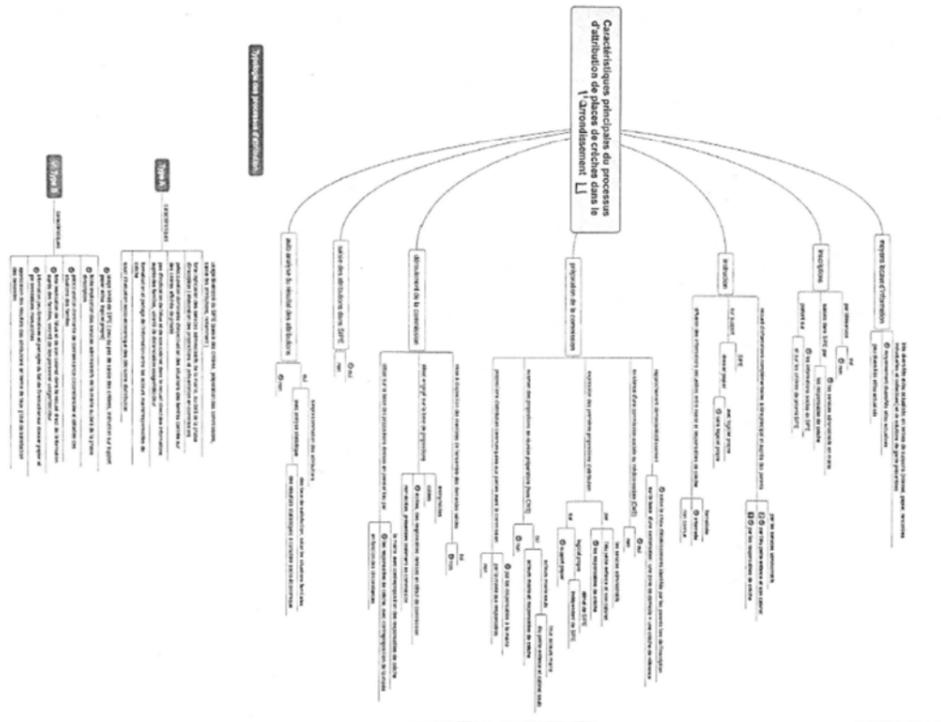
- il est curieusement défavorable aux familles « critérisées », dans l'arrondissement V : écart négatif de 4,24 % (pour un taux de critérisation de 36,34 %) et dans l'arrondissement W : écart négatif de 4,97 % (pour un taux de critérisation de 56,7 %).

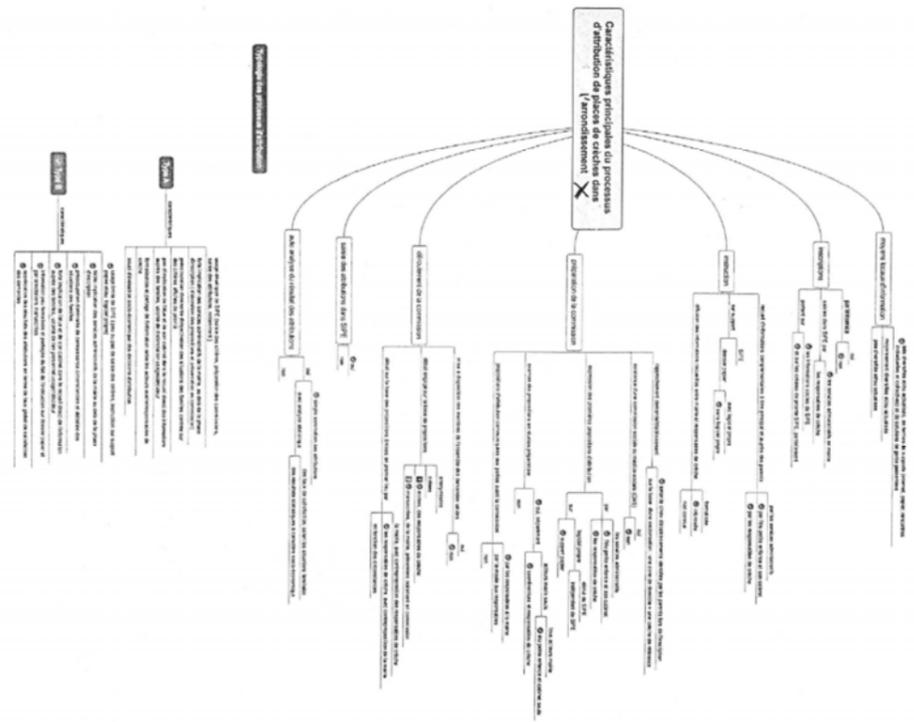
- il est faiblement positif dans l'arrondissement X : 2,20 % (pour un taux de critérisation de 20,26 %), et à peine plus élevé dans l'arrondissement Y : 4,49 % (pour un taux de critérisation légèrement plus faible, de 18,04 %)

- il est enfin significatif dans l'arrondissement U : 11,54 % (mais à relativiser par le taux de critérisation très faible, de 11,06 %, et une moyenne de critère utilisé par famille critérisée également la plus faible de l'échantillon : 1.21 par attributaire critérisé) ; et surtout dans l'arrondissement Z, dont l'écart positif de 10,95 % est légèrement plus faible que celui de l'arrondissement U, mais pour un taux de critérisation très élevé (86,30 %) ainsi qu'une moyenne de critère utilisé par famille critérisée également la plus élevée, de 2.26 par attributaire critérisé.

La direction des familles et de la petite enfance, saisie de ces constats, a indiqué que « sur le poids des critères dans l'admission, il convient de relever que la Conseillère de Paris déléguée à la petite enfance et à la protection de l'enfance a engagé un important chantier destiné à renforcer la transparence dans l'attribution des places de crèche. Les critères, comme l'utilisation de SIPE, sont au centre de ce chantier ».

Annexe n° 5 : Fiches descriptives du type de mise en œuvre du processus d'attribution dans six arrondissements parisiens





Annexe n° 6 : Projet de charte « Priorité Transparence »



ATTRIBUTION DES PLACES EN CRECHE : PRIORITE TRANSPARENCE

Paris est aujourd'hui le premier département de France en matière d'accueil collectif de la petite enfance avec près d'un enfant sur deux âgé de moins de trois ans accueilli au sein d'un établissement d'accueil de la petite enfance financé par la Ville de Paris.

Développer l'accueil de la petite enfance constitue une priorité pour la collectivité parisienne. D'une part pour préparer, le plus en amont possible et dans les meilleures conditions, le parcours de vie des petites Parisiennes et des petits Parisiens. D'autre part, pour favoriser la conciliation entre les vies personnelle, familiale et professionnelle de leurs parents.

Depuis plusieurs années, un effort partagé et continu est porté par la Ville de Paris, l'ensemble de ses partenaires et les mairies d'arrondissement, dont l'attribution des places de crèche est légalement la compétence exclusive, pour développer des outils d'information en direction des parents concernant l'accueil de la petite enfance : création des Relais Informations Familles, développement des supports de communication, mise en place de réunions publiques d'information sur l'ensemble des modes d'accueil, etc.

Une première étape d'harmonisation des procédures d'attribution des places en crèches a été réalisée grâce à l'adoption d'un règlement de fonctionnement des établissements d'accueil de la petite enfance par le Conseil de Paris 2013.

Les attentes légitimes des parents parisiens nous invitent à franchir une nouvelle étape pour améliorer leur compréhension de la procédure d'attribution des places en crèche et pour simplifier leurs démarches.

C'est dans cette perspective que nous nous engageons aujourd'hui pour :

- Garantir à tous les parents l'accès à une information exhaustive et transparente sur l'accès aux modes d'accueil de la petite enfance.
- Permettre au plus grand nombre d'enfants d'avoir accès à un mode d'accueil en portant une attention spécifique aux enfants en situation de vulnérabilité.
- Simplifier les démarches des familles et leur proposer une orientation vers des modes d'accueil alternatifs en cas de non obtention d'une place.

1. Engagements des Maires d'arrondissement

Au sein de l'arrondissement dont je suis le ou la Maire, je m'engage à :

- Engagement 1 = Garantir l'accès de tous les parents à une information exhaustive sur l'ensemble des modes d'accueil collectifs comme individuels, leur coût, ainsi qu'un accompagnement adapté au sein des Réseaux Informations Familiales de leur première demande d'inscription.
- Engagement 2 = Garantir l'accès à tous les parents souhaitant bénéficier d'une place de crèche à une information transparente sur le fonctionnement de la procédure d'attribution, notamment aux critères prioritaires retenus dans l'arrondissement.
- Engagement 3 = Généraliser l'utilisation du système d'information unifié proposé par la Ville de Paris (SIPE) à toutes les étapes de la procédure d'attribution des places en crèche (de la demande des parents à la décision de la commission d'attribution).
- Engagement 4 = Assurer une mise à jour régulière de la liste des demandeurs en attente afin que ces derniers actualisent leurs souhaits tous les 3 à 6 mois.
- Engagement 5 = Dématiser les démarches liées à la demande de place en crèche à travers le développement du MémoService : demande d'inscription, prise de rendez-vous, au sein du Réseau Informations Familiales, constitution du dossier et actualisation des souhaits d'accueil tous les 3 à 6 mois.
- Engagement 6 = Garantir que l'ensemble des décisions d'attribution ou de refus d'une place en crèche soit formulé par une commission d'attribution :
 - Composée de manière plurielle et pluridisciplinaire.
 - Se réunissant aussi fréquemment que nécessaire pour attribuer les places vacantes et au minimum trois fois par an.
 - S'appuyant sur les propositions formulées par la PMI, le service social et les coordinateurs de secteur lors de l'examen technique préalable consacré aux situations particulières, et notamment aux familles en situation de vulnérabilité.
 - S'appuyant sur un travail préalable de coordination avec les partenaires associatifs permettant de disposer de l'état de l'offre d'accueil disponible la plus actualisée.
 - Établissant une liste d'attente, permettant l'admission d'enfants en cas de libération de places entre deux réunions de la commission.

- Engagement 7 = Informer les parents de la décision de la commission d'attribution dans un délai de 15 jours suivant sa tenue. En cas de non-obtention d'une place en crèche, accompagner les parents dans leurs démarches vers une autre solution en mobilisant les partenaires de l'arrondissement.
- Engagement 8 = Publier un bilan de la commission d'attribution après sa tenue sur le site de la Mairie d'arrondissement.

PROJET

2. Engagements de la Mairie de Paris :

Pour permettre aux arrondissements de s'engager dans cette démarche de promotion de la transparence de l'attribution des places de crèche, dont c'est la compétence, je m'engage à :

- Engagement 1 = Garantir un appui méthodologique aux arrondissements volontaires pour mettre en place de nouvelles procédures d'attribution des places en crèche (anonymisation des dossiers, cotation, systématisation de la proposition d'accueil individuel aux parents conforme à leurs besoins, en cas de non obtention d'une place de crèche)
- Engagement 2 = Généraliser avec les arrondissements l'ouverture de Relais Information Familiales ainsi que le renforcement de leur rôle, de leur compétence et de leur positionnement comme lieu de réseau (priorité du cahier des charges, amélioration de la formation proposée aux agents, développement des partenariats)
- Engagement 3 = Accompagner les maires d'arrondissement dans l'appropriation du système d'information petite enfance de la Ville de Paris (SPE) et dans la promotion du recours aux MIE-services par les parents
- Engagement 4 = Mobiliser les partenaires (CAF, CPAM, représentants des crèches associatives, représentants de l'accueil individuel) afin de permettre l'organisation, dans tous les arrondissements, de réunions publiques d'information globale des parents sur les modes d'accueil de la petite enfance, les aides et les services auxquels ils peuvent avoir accès.
- Engagement 5 = Garantir la présence des associations gestionnaires d'établissements d'accueil de la petite enfance au sein des commissions d'attribution des arrondissements afin de renforcer l'efficacité de la procédure d'attribution.
- Engagement 6 = Lancer une campagne d'information à l'échelle parisienne afin d'améliorer l'information et la compréhension des parents sur le fonctionnement de l'accueil de la petite enfance (en accueil collectif et individuel) et l'accès aux démarches dématérialisées.

REPONSE

conjointe

de Madame la Maire de la Ville de Paris,
et de Monsieur Delanoë, ancien Maire et Maire
honoraire de la Ville de Paris.

(*)

() Cette réponse jointe au rapport engage les seules responsabilités de leurs auteurs, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.*



Paris, 03 MARS 2017

Objet : Réponse aux observations définitives relatives à l'examen de la gestion sur l'attribution des places en crèche par la Ville de Paris

Monsieur le Président,

Par courrier du 31 janvier 2017, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives de la Chambre portant sur l'examen de la gestion sur l'attribution des places en crèche par la Ville de Paris.

La Ville de Paris note avec satisfaction que la Chambre a pris en compte l'essentiel des remarques formulées sur les observations provisoires.

Depuis 2001, comme le souligne la Chambre, Paris a fait le choix de développer substantiellement l'offre d'accueil collectif de la petite enfance :

- plus de 10 400 places nouvelles ont été mises à la disposition des familles parisiennes entre 2001 et 2014
- 5 000 places supplémentaires seront proposées entre 2014 et 2020.

Grace à cet effort conséquent, Paris est devenue la première collectivité de France avec un parc d'accueil de 34 740 places de crèche au 31 décembre 2016, dont 1520 places créées depuis le début de la présente mandature.

Il est nécessaire de rappeler que l'attribution des places en crèches relève de la compétence des Mairies d'arrondissement. Pour autant, comme le souligne à juste titre la Chambre, la Ville de Paris a développé depuis plus de 10 ans de nombreux outils tels que décrits dans le rapport pour accompagner les Mairies d'arrondissement dans leur champ de compétences, tant en matière d'information des familles que de gestion des demandes de places en crèche.

En outre, dès 2013, la collectivité parisienne a engagé un travail d'harmonisation des procédures d'attribution des places en crèche avec l'adoption par le Conseil de Paris d'un règlement de fonctionnement des établissements d'accueil de la petite enfance. La Maire de Paris a souhaité aller plus loin en inscrivant l'amélioration de la transparence des critères d'attribution, la définition d'un socle commun de bonnes pratiques et l'expérimentation de commissions d'attribution innovantes comme objectifs prioritaires de la feuille de route en matière d'accueil de la petite enfance pour la mandature 2014-2020.

Ainsi un comité de pilotage, présidé par Nawel Oumer, Conseillère de Paris déléguée à la petite enfance et à la protection de l'enfance et associant l'ensemble des mairies d'arrondissement a été mis en place de novembre 2015 à juin 2016. Ce travail a abouti à la production, en septembre 2016, d'une charte « Priorité transparence », proposée à la signature de l'ensemble des Maires d'arrondissement. La majorité des arrondissements a exprimé, à l'issue de ce processus participatif, son adhésion aux principes de la charte, même si tous les Maires d'arrondissement ne l'ont pas à ce jour revêtue de leur signature. La Maire de Paris continuera pour sa part de promouvoir la signature de cette charte auprès de l'ensemble des Maires d'arrondissement pour qu'ils acceptent de s'inscrire dans cette démarche d'amélioration de la transparence des modalités d'attribution des places en crèche pour les Parisien.ne.s.

Monsieur Gérard TERRIEN
Président de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France
6 Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

Dans ce cadre, la Ville de Paris réaffirme son adhésion, sans réserve, aux 12 recommandations recensées dans le rapport de la Chambre, puisqu'elles rejoignent pleinement les bonnes pratiques identifiées dans le cadre de la charte « Priorité transparence », les actions engagées par l'administration en matière de mise à disposition d'outils dédiés et d'accompagnement à leur appropriation par les équipes administratives et les élu.e.s d'arrondissements.

Dans son rapport, la Chambre souligne à juste titre les avancées réalisées depuis les recommandations formulées en 2006 dans le cadre du contrôle sur la politique d'accueil de la petite enfance, tout comme celles figurant dans le rapport d'une Mission d'Information et d'Evaluation sur l'accueil des jeunes enfants en 2009.

Plus particulièrement, comme indiqué dans le rapport :

- Le rapport de la Mission d'Information et d'Evaluation consacré à l'engagement de la Ville de Paris en matière d'accueil des jeunes enfants a, en 2009, émis des recommandations largement mises en œuvre depuis,
- La Ville de Paris a sensiblement augmenté l'offre de places durant les mandats précédents et elle poursuit cet effort, en mettant l'accent sur un besoin de rééquilibrage territorial,
- La Ville de Paris s'est dotée d'un cadre réglementaire interne structurant, décliné par arrondissement,
- La Ville de Paris a développé et diversifié l'information délivrée aux familles
- La Ville de Paris a mis à disposition des arrondissements un outil informatique partagé, Système d'Information de la Petite Enfance (SIPE).

1) La Ville de Paris souscrit aux recommandations de la Chambre Régionale des Comptes d'Ile de France et procède d'ores et déjà à leur mise en œuvre

La Chambre souligne les enjeux de l'accueil de la petite enfance à Paris ainsi que l'effort durable, et soutenu, pour créer des places en crèches, tout en définissant les besoins et en assurant l'équilibre territorial entre les arrondissements. A cet égard, je souhaite souligner que la réduction des inégalités territoriales est une préoccupation constante. Les créations de places ont concerné, depuis 2001, l'ensemble des arrondissements, comme le souligne l'étude de l'APUR citée par le rapport. Le volume des créations a évidemment tenu compte des enjeux (démographiques, mais aussi sociaux) et des contraintes, foncières notamment. Comme le souligne le rapport, la notion d'inégalités territoriales doit aussi être abordée au regard des enjeux de l'accueil de la petite enfance (enjeux de soutien à l'activité économique des familles, d'égalité des chances pour les enfants) et de l'ensemble des modes d'accueil de la petite enfance (accueil individuel notamment).

Ainsi, l'effort conduit par la Ville de Paris pour devenir la première collectivité de France en matière d'accueil collectif dans un contexte budgétaire contraint, montre l'attachement de la Ville à proposer des solutions d'accueil à toutes les familles. Dans ces conditions, l'efficacité du processus d'attribution des places dans les équipements de la petite enfance est, comme le souligne la Chambre, essentielle¹.

La mise en œuvre des objectifs de la feuille de route adressée par la Maire de Paris à Dominique VERSINI, adjointe à la Maire de Paris en charge de la solidarité, des familles, de la petite enfance, de la protection de l'enfance, de la lutte contre les exclusions et des personnes âgées, et à Nawel OUMER, sa Conseillère déléguée, converge avec les recommandations de la Chambre.

À titre d'exemple, il s'agit de :

- généraliser les relais informations familles (RIF) dans les mairies d'arrondissement pour développer l'accès à l'information sur l'ensemble des services aux familles à travers la

¹ Une précision est à apporter concernant le chiffre retenu pour la capacité d'accueil totale (modes d'accueil individuels et collectifs) de la Ville figurant à la page 19 : la Chambre estime à 62 places pour 100 enfants cette capacité totale. Or, l'addition des chiffres présentés à la page précédente (47,6 places pour l'accueil collectif, 5 places pour l'accueil réalisé par des assistant(e)s maternel(le)s et 14% d'enfants confiés à des auxiliaires parentales), la capacité d'accueil « formelle » se rapproche plutôt de 67 places pour 100 enfants. La capacité d'accueil collectif a par ailleurs augmenté depuis 2013, date à laquelle le chiffre de 47,6 était valable. (Données CAF)

création de deux RIF depuis le début de la mandature et l'accord de principe des trois mairies restantes dépourvues de ce dispositif pour l'installation de ces espaces et pour engager la recherche de locaux.

- veiller à l'équité de l'attribution des places en établissement de la petite enfance, notamment au moyen d'une attention portée aux plus vulnérables : comme le rappelle la Chambre, il s'agit d'une préoccupation réelle et ancrée dans la politique de la Ville de Paris depuis la précédente mandature puisque les enfants vivant dans des foyers monoparentaux étaient, dès 2012, représentés dans les EMAJE (48%) de façon significativement supérieure à leur part dans la population générale (40%) et l'objectif national d'accueillir 10% d'enfants en situation de pauvreté était atteint dès 2012.

Les efforts se poursuivent, car, ainsi que le souligne la Chambre à la suite de l'APUR, des familles défavorisées peuvent se tenir à l'écart des modes d'accueil institutionnels. C'est, par exemple, à travers une meilleure connaissance des modes de fréquentation possibles et des actions consistant à « aller vers » les familles les plus démunies, que des améliorations sont possibles. A ce titre, comme le mentionne la Chambre, le recrutement d'un référent familles dans chaque circonscription des affaires scolaires et de la petite enfance constitue un élément déterminant. Ses missions principales seront de soutenir les RIF dans leur mission d'information des familles et de développer des actions facilitant l'accès à l'offre de service parisienne, en matière de petite enfance et de soutien à l'exercice de la fonction parentale.

- veiller à ce que la transparence des critères d'attribution des places de crèche soit encore améliorée, en proposant aux mairies d'arrondissement, dont c'est la compétence exclusive, un socle commun de bonnes pratiques et des commissions d'attributions innovantes à des fins d'expérimentation. C'est tout le sens de la démarche engagée par Nawel Oumer, conseillère de Paris déléguée à la petite enfance et à la protection de l'enfance pour améliorer la transparence et harmoniser les pratiques d'attribution en lien avec l'ensemble des arrondissements. Ces travaux ont conduit à l'élaboration de la charte « Priorité transparence », jointe à cette réponse, et dont les engagements précis répondent aux recommandations énoncées par la Chambre.

Plus particulièrement :

- la recommandation n°1 de la Chambre (« informer systématiquement les demandeurs de places en établissements municipaux d'accueil des jeunes enfants des critères d'attribution définis par la collectivité » trouve écho dans l'engagement n°2 proposé aux Maires d'arrondissement « garantir l'accès à tous les parents souhaitant bénéficier d'une place en crèche à un accès à une information transparente, sur le fonctionnement de la procédure d'attribution, notamment aux critères prioritaires retenus dans l'arrondissement ». Sa mise en œuvre sera facilitée par la réalisation de l'engagement n°8 « lancer une campagne d'information à l'échelle parisienne afin d'améliorer l'information et la compréhension des parents sur le fonctionnement de l'accueil de la petite enfance (en accueil collectif et individuel) et l'accès aux démarches dématérialisées ».
- la recommandation n°3 « transmettre à la commission d'attribution des signalements résultant de l'activité médicale ou sociale des services de la collectivité par le truchement d'une commission médico-sociale ou, a minima, sous couvert du médecin de PMI ou du coordinateur de crèche du secteur » rejoint deux objectifs de la feuille de route puisqu'elle sert la transparence comme l'attention aux plus vulnérables.
- L'engagement n°6 proposé aux Maires d'arrondissement va dans le sens de son application en indiquant que la commission d'attribution s'appuie « sur les propositions formulées par la PMI, le service social et les coordinateurs de secteur lors de l'examen technique préalable consacré aux situations particulières, et notamment aux familles en situation de vulnérabilité ».
- la recommandation n°8 « développer la pratique des listes complémentaires d'attribution » correspond à l'engagement n°6 de la charte « Priorité transparence » qui prévoit que la commission d'attribution établit une liste d'attente.
- la recommandation n°9 « procéder à un contrôle périodique de la mise à jour du fichier des demandes en cours de validité » répond à l'engagement n°4 de la Charte « Priorité

transparence » qui propose de procéder à un contrôle périodique de la mise à jour du fichier des demandes en cours de validité.

- la recommandation n°12 trouve écho dans l'engagement n°8 proposé aux Maires d'arrondissement de publier un bilan de la commission « Engager chaque mairie d'arrondissement à réaliser un bilan annuel et une évaluation de son activité d'attribution de places de crèche ».

Comme le rappelle la Chambre, le travail engagé s'inscrit dans la parfaite continuité des actions conduites depuis plus de 10 ans, avec le déploiement d'un système d'information de la petite enfance (SIPE) commun à tous les arrondissements et à l'adoption, puis en 2013, avec l'élaboration d'un règlement de fonctionnement des établissements municipaux de la petite enfance définissant un socle de critères et enfin un processus d'attribution commun à l'ensemble des arrondissements, dans le respect des compétences des mairies d'arrondissement.

Simultanément au travail engagé à l'occasion de l'élaboration de la charte « Priorité transparence », la Ville de Paris a conduit des actions permettant d'éclairer encore plus fortement la politique d'attribution des places.

Aux études de l'APUR, dont le rapport souligne le caractère précieux, et aux enquêtes réalisées par la Direction des familles et de la petite enfance (DFPE) concernant, par exemple, les listes de demandeurs, le profil économique des familles admises dans les établissements de la petite enfance, les taux d'activité des établissements, s'ajouteront désormais les résultats des requêtes fournies par un l'infocentre mis en place sans attendre les conclusions définitives de la Chambre. La DFPE dispose désormais d'une série de requêtes automatisées concernant le nombre et la structure des demandeurs et des attributaires. Aussi, une série de données statistiques concernant l'attribution sera transmise annuellement à chaque mairie d'arrondissement.

Au-delà, la DFPE transmettra régulièrement des indicateurs, utiles à l'action immédiate : il pourrait s'agir par exemple des indicateurs concernant l'actualisation des demandes, et l'âge des demandeurs. Cette action appuiera le contrôle interne et constituera un outil utile à la mise en œuvre par les mairies d'arrondissement, de la recommandation n°9, consistant dans un contrôle régulier de la mise à jour du fichier des demandes en cours de validité. Elle apportera son soutien également aux Maires d'arrondissement pour faire respecter les lois et règlements relatifs à la conservation des données personnelles, supprimer les fichiers obsolètes, dont les dossiers conservés depuis plus de 5 ans.

La DFPE a engagé des actions de nature à faciliter l'utilisation de SIPE, dont le rôle est central dans le processus d'attribution : au-delà des accompagnements conduits, une évolution de l'outil doit intervenir dans les prochains mois, qui permettra de faciliter la préparation des commissions d'attributions et de satisfaire une partie de la recommandation n°6 portant sur la mise à disposition des participants de la commission d'attribution les informations nécessaires à la mise en œuvre des critères de priorité définis par la collectivité. Cette évolution facilitera également la mise en place, pour les mairies qui le demandent, de cotations. La DFPE accompagnera des arrondissements dans l'élaboration technique de systèmes de cotations, comme le prévoit la charte « Priorité transparence ».

La Ville de Paris est constamment attentive au respect des lois et règlements relatifs à l'usage de fichiers de traitement de données à caractère personnel, informatisés ou manuels. Plusieurs rappels ont été faits, notamment par courriers adressés aux Maires d'arrondissements en juin 2012 puis en octobre 2016. Un plan d'action destiné à les soutenir dans ce respect sera conduit dans les mois qui viennent.

A ce titre, la Ville de Paris condamne, comme vous le soulignez, avec la plus grande fermeté les pratiques, heureusement marginales, et dont la chambre indique qu'elles ne sont pas statistiquement significatives, consistant à porter des mentions relevant de la vie privée des familles voire discriminatoires dans les dossiers des demandeurs.

Comme vous l'indiquez, l'usage exclusif de SIPE constitue une protection efficace contre ces pratiques. L'engagement n°6 de la charte « Priorité transparence » porte sur les commissions

d'attribution et prévoit qu'elles s'appuient « sur les propositions formulées par la PMI, le service social et les coordinateurs de secteur lors d'un examen technique préalable consacré aux situations particulières, et notamment aux familles en situation de vulnérabilité ». Cet engagement, converge avec la recommandation n°3 de la Chambre et permet aux professionnels médico-sociaux soumis au secret professionnel, d'identifier les besoins particuliers de certaines familles vulnérables et d'indiquer à la commission le caractère parfois prioritaire de certaines demandes.

2) Pour se conformer totalement aux recommandations de la Chambre, les mairies d'arrondissement doivent se mobiliser activement

Comme le souligne la Chambre, l'attribution des places dans les établissements municipaux de la petite enfance est une compétence dévolue aux mairies d'arrondissement. La mise en œuvre de ses recommandations repose donc largement sur la conduite adoptée par les Maires d'arrondissement, qu'elle concerne l'information des familles, les pratiques d'inscription et de recueil d'information, les modalités de préparation, de tenue et le rythme des commissions d'attribution ou la publication des décisions d'attributions. La mise en œuvre des recommandations n°2 et 4, relatives au processus d'inscription, des recommandations n°5, 6, 7 et 8, relatives aux commissions d'attribution et des recommandations n°9 et 10 relatives à l'utilisation de SIPE nécessite le concours des mairies d'arrondissement.

Si un travail a été conduit de longue date à l'initiative de la Ville pour définir des objectifs et des procédures partagées à travers la définition d'un règlement de fonctionnement et la mise en place de SIPE, complétées par l'élaboration de la charte « Priorité transparence », la Ville de Paris partage le constat de la Chambre sur la diversité des pratiques entre les mairies d'arrondissement. Ces différences de pratique peuvent tenir compte également de la réalité des situations.

À l'issue des audits conduits dans six d'entre elles, la Chambre décrit deux modèles de processus d'attribution, nommés "type A" et "type B" : le type A est marqué par un usage développé de SIPE, par le souhait de caractériser avec objectivité la situation des familles, par une faible implication des élus dans le recueil des informations et par le recours aux outils statistiques pour avoir une vue d'ensemble des demandeurs. Le type B se caractérise par une faible utilisation de SIPE, une appréciation plus subjective des situations familiales, par l'implication des élus dans le recueil des informations, en amont de la décision ainsi que par le recours à des annotations personnelles.

Comme vous le soulignez, la diffusion du type A amplement est promue, puisqu'elle s'appuie sur une division claire des compétences entre l'administration - qui donne les éléments nécessaires à la prise de décision - et les élus - qui décident en fonction des objectifs politiques qu'ils se sont fixés.

Il protège également contre des dérives dans le strict respect des lois et règlements relatifs à l'utilisation de fichiers. Le type A est de nature à assurer une meilleure transparence et à offrir des garanties d'équité.

Aussi, si la Ville de Paris approuve la recommandation générale consistant à « développer la mise en œuvre du processus d'attribution de type A, caractérisé notamment par un usage plus complet de l'application SIPE et la saisie des critères de priorité d'attribution définis dans les règlements intérieurs des arrondissements », sa mise en œuvre réclamera le soutien plein et entier de chacun des Maires d'arrondissement.

Au mois de janvier 2017, et en complément des actions déjà engagées pour améliorer l'utilisation de SIPE, la DFPE a établi un diagnostic des pratiques en vigueur pour l'utilisation de SIPE dans plusieurs arrondissements. Ce diagnostic permet d'élaborer un appui méthodologique qui sera proposé aux arrondissements, accompagné d'une liste de bonnes pratiques à promouvoir, d'axes d'améliorations et de recommandations, qui concernent chacun la saisie des inscriptions, la préparation, le déroulement et la gestion des suites des commissions ainsi que le télé service et le renseignement rigoureux des données dans SIPE.

Afin de faciliter la convergence des processus vers le type A, la Ville de Paris met à la disposition des mairies d'arrondissement, une série d'outils et de ressources, dont les Maires d'arrondissement sont invités à se saisir et qui figurent, pour la plupart, dans la charte « Priorité transparence ».

Parmi les outils mis à la disposition des mairies d'arrondissement figurent notamment :

- les propositions d'accompagnement à l'utilisation de SIPE effectuées à la fois par la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT) et par la DFPE. Cet accompagnement, qui constitue l'engagement n°3 doit faciliter la saisie dans SIPE, en mairie d'arrondissement, de l'ensemble des critères de priorité d'attribution identifiés et permettra de répondre aux recommandations n°4 et n°6. Toutefois, la présentation exhaustive des demandes en cours n'est possible qu'à la condition que les listes de demandeurs soient régulièrement actualisées, ce qui constitue la recommandation n°9 (« Procéder à un contrôle périodique de la mise à jour du fichier des demandes en cours de validité »).
- l'accompagnement, d'ores et déjà engagé, des mairies d'arrondissement souhaitant mettre en place un système de cotation faisant écho à la charte « Priorité transparence » qui, dans premier engagement, garantit « un appui méthodologique aux arrondissements volontaires pour mettre en place de nouvelles procédures d'attribution des places en crèche [...] ».
- la proposition d'un accompagnement à la mise en place des RIF et à la montée en compétence de leurs agents. La Chambre mentionne à cet égard la prise de poste prochaine de « référents familles » dans chaque circonscription des affaires scolaires et de la petite enfance (CASPE) dont une mission essentielle résidera dans l'appui des RIF.
- la mise à disposition régulière de statistiques utiles au pilotage et à l'éclairage des décisions d'attribution, désormais complétée par l'automatisation des requêtes inscrites dans l'infocentre récemment mis en place. Comme le relève la Chambre, la fiabilité de ces données reste très fortement conditionnée par l'exhaustivité, la qualité et l'actualisation des données saisies dans SIPE en mairie d'arrondissement et la Ville continuera les actions de sensibilisation sur ce point.
- la possibilité de « réserver » des temps définis de responsables d'établissements afin de compléter l'inscription administrative par un recueil d'informations utiles à la définition du mode d'accueil qui conviendra le mieux aux besoins de la famille et de son enfant. L'utilisation de cette possibilité est de nature à satisfaire la recommandation n°2 du rapport. Certains arrondissements, représentatifs du type A, ont aussi fait le choix d'organiser ce recueil à l'occasion de réunions collectives.

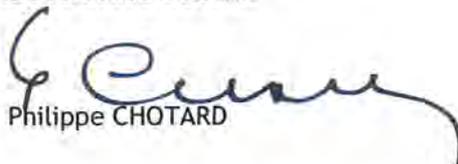
J'ai demandé aux services, et en premier lieu à la DFPE, d'apporter tout leur concours aux mairies d'arrondissement afin qu'elles contribuent, à raison de leur compétence dans le processus d'attribution des places de crèche, à la mise en œuvre rapide et effective des recommandations de la Chambre Régionale des Comptes.

Je vous informe, par ailleurs, que l'ancien Maire de Paris, Monsieur Bertrand Delanoë, ayant comme mandataire, Anne de Bayser, Secrétaire Générale Adjointe de la Ville de Paris, s'associe aux réponses apportées.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

et dévoué

Pour la Maire de Paris et par délégation,
le Secrétaire Général


Philippe CHOTARD

ATTRIBUTION DES PLACES EN CRECHE

PETITE ENFANCE À PARIS



PRÈS D'1 ENFANT SUR 2

de moins de 3 ans est accueilli dans un établissement financé par la Ville de Paris.

74 000

enfants de moins de 3 ans vivant à Paris.

60

centre de protection maternelle infantile.

1^{ER}

département de France en matière d'accueil collectif.

Objectif de création

5000
places de crèches d'ici
2020

Un quart des familles soit
70 000

familles comprend un enfant de moins de 3 ans.

35 000

places d'accueil de la petite enfance financées par la Ville de Paris.

17

Relais Informations Familles en mairies.

2 ENFANTS

de moins de 3 ans sur 3 ont des parents qui travaillent tous les deux.

2 500

assistant.e.s maternel.le.s agré.e.s et formé.e.s par la collectivité parisienne, et employé.e.s directement par des particuliers.

1 SITE

les tribus.paris.fr permet de trouver les modes d'accueil pérennes ou ponctuels tels que le baby-sitting.

MAIRIE DE PARIS

PETITE ENFANCE À PARIS

ATTRIBUTION DES PLACES EN CRECHE PRIORITE TRANSPARENCE

Paris est aujourd'hui le premier département de France en matière d'accueil collectif de la petite enfance avec près d'un enfant sur deux âgé de moins de trois ans accueilli au sein d'un établissement d'accueil de la petite enfance financé par la Ville de Paris.

Développer l'accueil de la petite enfance constitue une priorité pour la collectivité parisienne. D'une part, pour préparer le plus en amont possible et dans les meilleures conditions, le parcours de vie des petites Parisiennes et des petits Parisiens. D'autre part, pour favoriser la conciliation entre les vies personnelle, familiale et professionnelle de leurs parents.

Depuis plusieurs années, un effort partagé et continu est porté par la Ville de Paris, l'ensemble de ses partenaires et les mairies d'arrondissement, dont l'attribution des places de crèche est légalement la compétence exclusive, pour développer des outils d'information en direction des parents concernant l'accueil de la petite enfance : création des Relais Informations Familles, développement des supports de communication, mise en place de réunions publiques d'information sur l'ensemble des modes d'accueil, etc.

Une première étape d'harmonisation des procédures d'attribution des places en crèches a été réalisée grâce à l'adoption d'un règlement de fonctionnement des établissements d'accueil de la petite enfance par le Conseil de Paris en 2013.

Les attentes légitimes des parents parisiens nous invitent à franchir une nouvelle étape pour améliorer leur compréhension de la procédure d'attribution des places en crèche et pour simplifier leurs démarches.

C'EST DANS CETTE PERSPECTIVE QUE NOUS NOUS ENGAGEONS AUJOURD'HUI POUR :

- Garantir à tous les parents l'accès à une information exhaustive et transparente sur l'accès aux modes d'accueil de la petite enfance.
- Permettre au plus grand nombre d'enfants d'avoir accès à un mode d'accueil en portant une attention spécifique aux enfants en situation de vulnérabilité.
- Simplifier les démarches des familles et leur proposer une orientation vers des modes d'accueil alternatifs en cas de non obtention d'une place.





ENGAGEMENTS DES MAIRES D'ARRONDISSEMENT

ENGAGEMENT 1

Garantir l'accès de tous les parents à une information exhaustive sur l'ensemble des modes d'accueil collectifs comme individuels, leurs coûts, ainsi qu'un accompagnement dédié au sein des Relais Information Familles dès leur première demande d'information.

ENGAGEMENT 2

Garantir l'accès à tous les parents souhaitant bénéficier d'une place de crèche à une information transparente sur le fonctionnement de la procédure d'attribution, notamment aux critères prioritaires retenus dans l'arrondissement.

ENGAGEMENT 3

Généraliser l'utilisation du système d'information unifié proposé par la Ville de Paris (SIPE) à toutes les étapes de la procédure d'attribution des places en crèche (de la demande des parents à la décision de la commission d'attribution).

ENGAGEMENT 4

Assurer une mise à jour régulière de la liste des demandeurs en attente afin que ces derniers actualisent leurs souhaits tous les 3 à 6 mois

ENGAGEMENT 5

Dématérialiser les démarches liées à la demande de place en crèche à travers le développement du télé-service : demande d'inscription, prise de rendez-vous au sein du Relais Informations Familles, constitution du dossier et actualisation des souhaits d'accueil tous les 3 à 6 mois.

ENGAGEMENT 6

Garantir que l'ensemble des décisions d'attribution ou de refus d'une place en crèche soit formulé par une commission d'attribution :

- Composée de manière pluraliste et pluridisciplinaire.
- Se réunissant aussi fréquemment que nécessaire pour attribuer les places vacantes et au minimum trois fois par an.
- S'appuyant sur les propositions formulées par la PMI, le service

social et les coordinateurs de secteur lors de l'examen technique préalable consacré aux situations particulières, et notamment aux familles en situation de vulnérabilité.

- S'appuyant sur un travail préalable de coordination avec les partenaires associatifs permettant de disposer de l'état de l'offre d'accueil disponible la plus actualisée.
- Établissant une liste d'attente, permettant l'admission d'enfants en cas de libération de places entre deux réunions de la commission.

ENGAGEMENT 7

Informers les parents de la décision de la commission d'attribution dans un délai de 15 jours suivant sa tenue. En cas de non-obtention d'une place en crèche, accompagner les parents dans leurs démarches vers une autre solution en mobilisant les partenaires de l'arrondissement.

ENGAGEMENT 8

Publier un bilan de la commission d'attribution après sa tenue sur le site de la Mairie d'arrondissement.



ENGAGEMENTS DE LA MAIRE DE PARIS

ENGAGEMENT 1

Garantir un appui méthodologique aux arrondissements volontaires pour mettre en place de nouvelles procédures d'attribution des places en crèche (anonymisation des dossiers, cotation, systématisation de la proposition d'accueil individuel aux parents conforme à leurs besoins, en cas de non obtention d'une place de crèche).

ENGAGEMENT 2

Généraliser avec les arrondissements l'ouverture de Relais Informations Familles ainsi que le renforcement de leur rôle, de leur compétence et de leur positionnement comme tête de réseau (refonte du cahier des charges, amélioration de la formation proposée aux agents, développement des partenariats).

ENGAGEMENT 3

Accompagner les mairies d'arrondissement dans l'appropriation du système d'information petite enfance de la Ville de Paris (SIPE) et dans la promotion du recours aux télé-services par les parents.

ENGAGEMENT 4

Mobiliser les partenaires (CAF, CPAM, représentants des crèches associatives, représentants de l'accueil individuel) afin de permettre l'organisation, dans tous les arrondissements, de réunions publiques d'information globale des parents sur les modes d'accueil de la petite enfance, les aides et les services auxquels ils peuvent avoir accès.

ENGAGEMENT 5

Garantir la présence des associations gestionnaires d'établissements d'accueil de la petite enfance au sein des commissions d'attribution des arrondissements afin de renforcer l'efficacité de la procédure d'attribution.

ENGAGEMENT 6

Lancer une campagne d'information à l'échelle parisienne afin d'améliorer l'information et la compréhension des parents sur le fonctionnement de l'accueil de la petite enfance (en accueil collectif et individuel) et l'accès aux démarches dématérialisées.

SIGNATURE

la Maire de Paris :

SIGNATURE

Le/La Maire d'arrondissement :



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »

Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France :
www.ccomptes.fr/ile-de-france

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/ile-de-france