



RAPPORT

**AUDIT DES CRECHES PARENTALES
Audit de l'association BALUSTRADE
(11^{ème} arrondissement de Paris)**

- Septembre 2009 -

n°08.17.01

Rapporteurs :

....., chef de service administratif
....., chargée de mission

Coordination des audits :

....., Inspectrice générale

Le Maire de Paris
08-17

NOTE

05 JUIN 2008

à l'attention de Madame

Directrice Générale de l'Inspection Générale

Objet : Mission d'Inspection Générale des 30 Associations gestionnaires de crèches parentales subventionnées par la Ville de Paris

P. J. : Liste des associations

Je vous demande de bien vouloir conduire une mission d'Inspection Générale auprès des 30 associations gestionnaires de crèches parentales subventionnées par la Ville de Paris.

Les crèches parentales sont des crèches collectives gérées par des associations de parents bénéficiant d'un conventionnement avec la Ville de Paris et d'un agrément du Département (PMI). Les parents s'engagent à participer eux-mêmes à la garde des enfants âgés de 2 mois et demi à 3 ans, avec le soutien de personnels qualifiés «petite enfance» conformément à la réglementation.

Sur le long terme, la viabilité de ces structures, riches dans leur fondement, s'avère parfois fragile de par la difficulté à trouver des relais aux parents ayant initié les projets et également par manque de formation des parents à la gestion administrative et financière, de plus en plus complexe. Plusieurs associations gestionnaires de crèches parentales connaissent actuellement des difficultés.

Vous procéderez à une analyse complète de la situation respective de ces associations et vous examinerez leur organisation et leur fonctionnement.

Vous étudierez leur situation financière et vérifierez précisément l'emploi des subventions de fonctionnement que la Ville leur attribue. Vous examinerez avec attention leurs pratiques financières et analyserez leurs résultats. Vous apporterez une aide et proposerez des solutions pour redresser leur situation financière et soutenir ce mode de garde.

La Direction des Familles et de la Petite Enfance reste à votre disposition pour vous fournir, si vous en avez la nécessité, toute information complémentaire.

Très cordialement



Bertrand DELANOË

**NOTE DE SYNTHESE
RAPPORT DEFINITIF**

**AUDIT DES CRECHES PARENTALES
AUDIT DE L'ASSOCIATION BALUSTRADE
(11ème arrondissement de Paris)**

Par note en date du 5 juin 2008, le Maire de Paris a demandé à l'Inspection générale de conduire à une mission d'audit des associations gestionnaires des crèches parentales subventionnées par la ville de Paris.

Sur les trente associations, huit feront l'objet d'un rapport particulier, présenté sous la forme d'une monographie. Un rapport de synthèse sera également rédigé afin de formuler un diagnostic et des propositions de portée générale.

Le présent rapport concerne l'audit de la crèche parentale BALUSTRADE située 39, Cité Industrielle dans le 11^{ème} arrondissement. Il s'agit d'une crèche fondée en mars 1987 et agréée depuis 1988 pour 25 berceaux et ouverte 10 heures par jour en semaine.

Liée par une convention triennale signée en décembre 2006 avec la ville de Paris, l'association gestionnaire reçoit une subvention annuelle, objet d'un avenant à la convention. Le montant de cette subvention fait l'objet, chaque année, d'une délibération au conseil de Paris.

Cette subvention est en augmentation substantielle, puisque sur les 3 exercices étudiés de 2005 à 2007, elle passe de 19 948€ à 34 514€ (+ 73 %). Elle est également en forte progression pour 2008 avec un montant de 55 605€(+ 61,10 % par rapport à 2007), ce qui, par rapport au budget prévisionnel 2008 annexé à la délibération du Conseil de Paris, représente 22,45 % de celui-ci.

L'audit s'est déroulé de la fin octobre 2008 à la fin de janvier 2009. Les rapporteurs ont rencontré plusieurs fois le président, la trésorière, la responsable technique sur place ou dans les locaux de l'Inspection.

La crèche est gérée par des parents très impliqués dans la vie quotidienne de la crèche et la vie associative : c'est une condition essentielle au recrutement des familles souhaitant placer leur enfant dans ce mode de garde. Cela implique des parents ayant un profil socioprofessionnel permettant de bénéficier de facilités pour s'investir dans la crèche au moins une demi-journée par semaine.

Les faits marquants de la gestion de la crèche BALUSTRADE concernent :

- Le taux d'occupation de la crèche : le nombre d'enfants accueillis est depuis l'origine inférieur à l'agrément en termes de berceaux (25 places). En outre, la crèche n'accepte que des enfants qui marchent. Le faible taux d'occupation (inférieur à 70% en 2006 et 2007) n'est pas lié à la surface des locaux qui sont spacieux, ni au nombre insuffisant des personnels auprès des enfants (le nombre des professionnels et des parents est suffisant et même supérieur au regard des règles fixées par le code de la santé publique). Cette limitation résulte d'une politique volontaire de l'établissement, fixée dans le règlement intérieur et menée par la responsable technique qui a fondé l'établissement. Cette dernière est en fonction depuis plus de 20 ans.
- Une politique active de recrutement et de qualification des salariés en contrats aidés : la crèche s'est dotée récemment d'une charte pour l'emploi des contrats emploi solidarité, qui définit et précise l'éthique de l'emploi au sein de la crèche.
- Des locaux vétustes : les locaux nécessitent une rénovation voire une restructuration en raison de problèmes de vétusté et d'humidité. Des travaux ont été planifiés pour l'été 2010, avec un accord de principe de la ville pour le financement.
- Une situation financière très dégradée due à des déficits cumulés d'exploitation qui sont la conjugaison de l'augmentation des charges (loyer, alimentation de qualité, cabinet comptable et commissaire aux comptes) et d'une baisse sensible de l'activité (nombre d'heures facturées aux familles qui baisse de façon constante entre 2005 et 2007) ;

Des propositions sont formulées pour améliorer la situation de la crèche BALUSTRADE. Parmi celles-ci, les plus importantes sont :

- Formaliser le fonctionnement de la crèche afin de garantir de meilleures conditions de passation entre les équipes dirigeantes qui sont renouvelées tous les ans (tenue des archives, fiches de procédures portant sur les fonctions stratégiques, relations avec le cabinet d'expertise comptable).
- Mettre en place des procédures comptables permettant le strict respect des règles de la comptabilité privée (rattachement des charges et des produits à l'exercice, facturation des participations familiales).
- Restructurer des locaux à horizon 2010 et profiter de cette opportunité pour faire coïncider l'effectif des enfants accueillis avec celui fixé par l'agrément à 25, notamment en accueillant des enfants qui ne marchent pas. La DFPE, par son aide au financement des travaux, bénéficiera d'un levier pour rappeler à l'association que ces effectifs sont nécessaires à son équilibre financier.
- Tenir compte de la situation financière dégradée de l'association dans les choix de gestion réalisés (politique d'insertion et de qualification des salariés, alimentation d'origine biologique, notamment).

L'audit de la crèche BALUSTRADE a également conduit les rapporteurs à s'intéresser plus spécifiquement aux modalités d'allocation et de versement de la subvention votée par le Conseil de Paris.

Le calendrier des délibérations du Conseil de Paris conduit en effet à prendre en compte uniquement les comptes de l'exercice N-2 dans l'instruction du budget de l'année N. Ce décalage ne permet pas d'anticiper une éventuelle dégradation de la situation financière de l'association au cours de l'année N-1.

En outre, les modalités de versement de la subvention, fondée sur le montant alloué l'année précédente, ont pour conséquence, en cas de forte augmentation de la subvention, de verser tardivement une part significative de celle-ci, entraînant ainsi des découverts de trésorerie.

Rapporteurs :

....., Chef de service administratif

....., Chargée de mission

Audits coordonnés par , Inspectrice générale

SOMMAIRE

INTRODUCTION	8
1. LA VIE ASSOCIATIVE	9
1.1. Les documents communiqués à l’Inspection générale	9
1.1.1. La relative exhaustivité des documents communiqués	9
1.1.2. Un nécessaire complément d’informations relatives au fonctionnement courant de la crèche	10
1.2. Les faits : le fonctionnement réel de la crèche parentale	10
1.2.1. La création de la crèche parentale BALUSTRADE	10
1.2.2. La forte implication des parents membres de l’association	10
1.2.3. Des membres dirigeants actifs et investis	11
2. L’ORGANISATION DE LA CRECHE : LES MOYENS MATERIELS	13
2.1. Des locaux spacieux mais qui doivent faire l’objet d’une rénovation voire d’une restructuration	13
2.1.1. La nécessaire rénovation des locaux : un constat partagé.....	13
2.1.2. Vers une restructuration globale de l’établissement	14
2.2. L’amélioration récente de la sécurité des locaux	15
3. L’ORGANISATION DE LA CRECHE : LES MOYENS HUMAINS	16
3.1. Des fonctions administratives principalement exercées par les parents gestionnaires	16
3.2. Les fonctions éducatives et de soins dévolues aux personnels salariés de la petite enfance	17
3.2.1. Les personnels qualifiés, professionnels de la petite enfance	17
3.2.2. Les personnels en contrats aidés	17
3.2.3. Le rôle des parents dans l’encadrement des enfants et leur participation aux activités quotidiennes.....	18
3.3. Les fonctions supports	19
3.3.1. Le recours à un prestataire extérieur pour l’entretien des locaux	19
3.3.2. Le rôle de la cuisinière et la politique alimentaire de l’établissement	19
3.4. L’absence de conventionnement avec un médecin pédiatre référent	19
4. LES ACTIVITES DE LA CRECHE	21
4.1. L’admission exclusive d’enfants en âge de marcher	21
4.1.1. Les règles et le processus d’admission	21
4.1.2. La typologie des familles de la crèche	21
4.2. Un projet pédagogique structurant dans le déroulement d’une journée	22
4.3. Les activités pratiquées	23
5. L’ORGANISATION BUDGETAIRE	25
5.1. Les circuits des subventions	25
5.1.1. Les subventions allouées par la Ville de Paris	25

5.1.2. Les aides versées par la Caisse d'allocations familiales (CAF).....	27
5.1.3. Les autres contributions publiques et parapubliques : les aides versées par le CNASEA pour les contrats aidés en faveur de l'emploi.....	29
5.2. L'articulation des responsabilités au sein de l'association pour l'élaboration du budget.	29
6. L'ORGANISATION FINANCIERE ET COMPTABLE.....	32
6.1. Analyse des comptes	32
6.1.1. L'organisation comptable	32
6.1.2. La dégradation des conditions d'exploitation de l'établissement à partir de 2006.....	32
6.1.3. L'augmentation quasi généralisée des charges d'exploitation hors charges de personnel.....	35
6.1.4. La relative maîtrise des charges de personnel.....	36
6.1.5. Des produits d'activité en forte diminution compensés par les subventions allouées par la Ville de Paris.....	38
6.2. Structure financière de l'association.....	39
7. LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LA DIRECTION DES FAMILLES ET DE LA PETITE ENFANCE : LE BUREAU DES ACTIONS ASSOCIATIVES	43
LISTE DES PROPOSITIONS	44
PROCEDURE CONTRADICTOIRE	
ANNEXES	

INTRODUCTION

La crèche parentale BALUSTRADÉ est située dans le 11^{ème} arrondissement, au 39, Cité Industrielle. Elle occupe, au rez-de-chaussée d'un immeuble privé en copropriété, au fonds d'une petite impasse calme, un ancien local industriel de 174m² donnant sur une cour.

Cette ancienne menuiserie a bénéficié de travaux pour devenir une crèche parentale. Ces travaux ont été subventionnés par la Ville de Paris et la Caisse d'allocations familiales (CAF). **L'association gestionnaire a été créée à cet effet le 25 février 1987** et ses statuts déposés le 2 mars de la même année. Le projet a été porté par la responsable technique actuelle de l'établissement qui est en fonction depuis maintenant plus de 20 ans.

Pour l'occupation de ces locaux, l'association gestionnaire de la crèche paie un loyer annuel conséquent (31 000 euros) fixé par un bail de neuf ans arrivant à échéance en 2014. La cour qui donne accès à l'immeuble et qui dessert la crèche n'est pas incluse dans le bail : la crèche y est « tolérée » à condition que le bruit soit limité.

La crèche bénéficie depuis le 23 septembre 1988 d'un agrément délivré par les services de la protection maternelle et infantile (PMI) de Paris pour accueillir 25 enfants. Cependant, depuis plusieurs années, l'établissement n'accueille volontairement que 20 enfants en âge de marcher, c'est-à-dire âgés de 1 an à 3 ans, 10 heures par jour (de 8h30 à 18h30). C'est un choix de la responsable technique qui considère que la configuration des locaux et la qualité du travail effectué ne permet pas d'accueillir plus d'enfants et notamment des enfants qui ne marchent pas.

Le point de vue des services de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) par la voix du médecin de la PMI et de la puéricultrice de secteur est, sur ce plan, différent. L'agrément de 1988 n'a jamais été revu à la baisse, malgré une demande de l'association en septembre 2003. Le règlement intérieur d'octobre 2004 de l'association BALUSTRADÉ, qui régit le fonctionnement de l'association et celui de la crèche, précise dans son article 15 que la crèche « *accueille au plus 18 enfants à partir du moment où ils marchent et jusqu'à 3 ans* ». Cette précision figurait également dans le règlement de 2000. En revanche, celui de 1988 parlait lui de 20 enfants.

Les réponses de la direction des familles et de la petite enfance et de l'association (voir *in fine*) au rapport provisoire adressées respectivement les 5 août et 14 juin 2009 ne sont pas de nature à modifier ni les constats ni les propositions de l'Inspection générale.

1. LA VIE ASSOCIATIVE

1.1. Les documents communiqués à l'Inspection générale

Le premier contact avec la crèche a été établi le 21 octobre 2008 avec la rencontre de son président et d'un parent chargé de la fonction subvention. Une liste de documents nécessaires à la conduite de l'audit avait été établie. Ceux-ci ont été fournis en plusieurs fois sur une période de deux mois.

En effet, si les documents les plus récents existent sous forme de fichiers informatisés (notamment les documents financiers et les procès verbaux d'assemblées générales pour les années 2007 et 2008), d'autres documents n'existant que sous forme papier ont nécessité des recherches dans les archives de la crèche. Certains dossiers ont dû être réclamés plusieurs fois car ils étaient incomplets (dossiers du personnel par exemple). **Ce fait illustre la difficulté de la bonne tenue des dossiers thématiques sur une période s'étendant sur plusieurs années, alors que les parents gestionnaires changent tous les ans.**

En effet, en moyenne, le renouvellement annuel concerne la moitié des enfants et donc des parents. Tous les ans, l'équipe gestionnaire (bureau et parents responsables des différents domaines fonctionnels) change. Interrogés par les rapporteurs, l'équipe actuelle n'estime pas que cette rotation soit un facteur de fragilité pour la crèche. L'association fonctionne avec un système glissant : l'élection du nouveau bureau intervient en mars - avril et s'accompagne de la désignation de la plupart des nouveaux titulaires des fonctions. Ainsi, l'équipe sortante qui ne quittera effectivement la crèche qu'en août informe les membres de l'équipe « entrante » pendant au moins un trimestre plein. La transmission des dossiers s'effectue progressivement.

En effet, même si la transmission d'informations entre équipes gestionnaires d'une année sur l'autre s'effectue sans problèmes particuliers, personne n'a de vision sur les événements passés au-delà d'une année écoulée. La mémoire de l'association est donc extrêmement fragile. **La tenue actuelle des archives de l'association n'est pas aujourd'hui correctement assurée.** Le président en fonction à la date de réalisation de l'audit a nommé un parent responsable des archives afin d'en améliorer le fonctionnement.

L'ensemble des documents communiqués permet d'appréhender le fonctionnement de la crèche parentale BALUSTRADE et des principes mis en œuvre par les parents et le personnel. Ils sont en conformité avec la philosophie affichée lors de la création de cet établissement : accueillir des enfants d'âge périscolaire avec la participation active des parents qui ont fondé cet établissement de garde d'enfants et qui le gèrent au quotidien. La participation des parents se manifeste concrètement par :

- l'adhésion à l'association,
- la participation au conseil d'administration,
- la participation obligatoire aux fréquentes assemblées générales,
- la participation à la vie quotidienne de la crèche en encadrant les enfants, au moins une demi-journée par semaine,
- la participation obligatoire à une des commissions spécialisées qui rythment et animent la crèche et l'association.

1.1.1. La relative exhaustivité des documents communiqués

Tous les champs de l'activité de l'association et de la crèche parentale sont couverts par les documents fournis par le président de l'association. Il s'agit, notamment :

- *des documents financiers relatifs aux trois exercices audités (2005, 2006 et 2007) : comptes annuels (bilan, compte de résultat, annexes), rapports des commissaires aux comptes, balances comptables générales et grands livres des comptes généraux, déclarations annuelles des données sociales (DADS) pour les personnels rémunérés ;*
- *des contrats de travail des personnels ;*

- des statuts de l'association (25 février 1987) ;
- de l'agrément de la PMI fixant la capacité maximale d'accueil en nombre d'enfants (23 septembre 1988) ;
- des procès verbaux des assemblées générales pour la période auditée ;
- des modifications annuelles du bureau de l'association ;
- des règlements intérieurs (2006, 2004, 2000, 1988), du projet pédagogique de l'établissement (avril 2003) et de la chartre pour l'emploi solidaire des salariés en contrat aidé (2008) ;
- des attestations URSSAF, fiscales et d'assurance ;
- des baux pour la location des locaux occupés par la crèche ;
- de différents courriers avec la Préfecture de Police (la sécurité, l'hygiène et la restauration collective), la PMI (médecin de secteur et puéricultrice de coordination) ;
- d'un diagnostic négatif sur la présence amiante (janvier 2007) par un expert agréé et de diagnostics sur la présence éventuel de plomb dans l'immeuble accueillant la crèche (mars 2003).

1.1.2. Un nécessaire complément d'informations relatives au fonctionnement courant de la crèche

Les rapporteurs ont été sur place pour visiter les locaux et rencontrer la responsable technique. Le président seul ou accompagné de membres du conseil d'administration ou de l'association a été rencontré lors de plusieurs réunions pour communiquer des documents complémentaires et préciser l'existence ou non d'un certain nombre de procédures. A la demande de l'association, ces réunions se sont tenues dans les locaux de l'Inspection générale aux heures du déjeuner, la crèche ne disposant pas de bureau ou d'espace de réunion et les parents gestionnaires exerçant eux-mêmes une activité professionnelle.

C'est à cette occasion qu'ont été abordées les conditions de renouvellement du conseil d'administration, le recrutement des nouvelles familles, le rôle des commissions spécialisées, les relations avec la DFPE et la CAF, notamment le circuit des demandes de subvention.

Compte tenu des impératifs de temps impartis aux rapporteurs, les documents fournis et les explications ou précisions apportées au cours de ces échanges permettent d'appréhender de façon satisfaisante le fonctionnement global de la crèche parentale BALUSTRADE.

1.2. Les faits : le fonctionnement réel de la crèche parentale

1.2.1. La création de la crèche parentale BALUSTRADE

Le projet de création d'une crèche parentale a été porté par la responsable technique actuelle de l'établissement qui est en fonction depuis maintenant plus de 20 ans. Psychothérapeute en Allemagne et directrice d'un foyer de mères célibataires, elle s'est installée en France au début des années 1980. Ses diplômes n'étant pas reconnus, elle a entrepris une formation d'éducatrice de jeunes enfants. Ses stages au sein de crèches privées l'ont convaincu de la pertinence de créer un autre modèle de gardes d'enfants, où les familles seraient plus impliquées dans la vie quotidienne de l'établissement, notamment en travaillant auprès des enfants, de pair avec les personnels qualifiés.

C'est ainsi qu'a été créée le 25 février 1987 l'association BALUSTRADE, dont le but est de « créer un lieu d'accueil et d'information pour les petits enfants avec la participation active des parents ». Cette création d'association était publiée au journal officiel le 1^{er} avril 1987. Après réalisation des travaux des locaux, la crèche a reçu son agrément de la PMI le 23 septembre 1988, pour 25 enfants de 2 mois et demi à 3 ans et demi.

1.2.2. La forte implication des parents membres de l'association

Les parents membres de l'association sont ceux dont les enfants sont accueillis dans la crèche (article 10 du règlement intérieur). La qualité de membre se perd lorsque l'enfant quitte la crèche. Le cas

d'exclusion est prévu pour non paiement répété des participations familiales ou non respect des obligations (absence répétée aux assemblées générales, demi-journée de présence hebdomadaire à la crèche non effectuée). Dans les faits, les cas d'exclusion sont marginaux (aucun cas ces dernières années).

Financièrement, les parents sont astreints à une triple obligation : adhésion annuelle à l'association, paiement des participations familiales suivant le barème de la CAF, participation au fonds de roulement (300 € versés en 2 fois). Cette dernière participation entraîne la remise d'une clef de l'établissement. La participation au fonds de roulement est restituée aux parents qui quittent la crèche, en échange de la remise de la clef.

Les parents sont tenus de participer aux assemblées générales auxquelles participent également les membres du personnel permanent qui souhaitent adhérer à l'association (dans les faits, seule la responsable technique est membre de l'association). L'adhésion entraîne le versement d'une cotisation annuelle de 30 euros. Le nombre d'assemblées générales est significatif : ainsi pour les années 2005, 2006, 2007 et 2008, ce sont 6 procès verbaux d'assemblée générale qui ont été communiqués à l'Inspection générale.

Les parents sont également tenus de participer à raison d'une demi-journée par semaine à une permanence à la crèche, soit entre 8H30 et 13H30, soit entre 13H30 et 18H30. Un planning est réalisé à cet effet et suivi par un parent responsable désigné.

Enfin les parents participent à des fonctions transversales telles que cuisine, bricolage, hygiène, personnels, recrutement, finances.

1.2.3. Des membres dirigeants actifs et investis

Les statuts précisent, dans leur article 5, que l'assemblée générale qui comprend tous les parents et les salariés adhérents, désigne, pour la représenter et l'administrer un bureau, dont un président, un secrétaire et un trésorier. Ceux-ci sont élus pour 1 an. Le président ne peut être salarié de l'association.

Le règlement intérieur fixe les modalités de gestion de l'association. Le dernier règlement intérieur en vigueur (17 octobre 2004) précise les prérogatives du bureau : convocation de l'assemblée générale, organisation des points de l'ordre du jour de l'assemblée générale et de leurs débats (président ou trésorier ou secrétaire). Chaque membre de l'association est titulaire d'une voix (une seule pour un couple de parents présents).

Le président signe tous les courriers avec les organismes et administrations. Il possède également la signature sur le compte de l'association, conjointement avec le trésorier.

En sus des assemblées générales, le bureau et les membres des commissions se réunissent pour traiter de leurs domaines respectifs, le président et les autres membres du bureau assurant un rôle de coordination. Cette implication personnelle demande un investissement non négligeable, car elle s'ajoute aux obligations professionnelles journalières et à la vie familiale privée. Cet engagement joue un rôle essentiel dans le profil des parents recrutés chaque année et qui sollicitent une place pour leur enfant (voir *infra* : le processus de sélection des parents par la commission d'admission et leur profil socio - professionnel).

Le président actuel est ingénieur informaticien. Son engagement tient notamment au fait que ses deux enfants sont accueillis au sein de la crèche. Il restera donc membre de l'association sur une durée de 3 ans. Cette perspective lui garantit une durée d'action suffisante pendant la période de son mandat (notamment au regard du projet de restructuration des locaux à l'horizon 2009 – 2010 qui nécessite une visibilité et un suivi du dossier sur 2 ans). En outre, comme la majorité des parents, l'exercice de son activité professionnelle lui garantit une certaine flexibilité dans l'organisation de son temps de travail.

L'engagement personnel qu'implique une crèche à gestion parentale est présent chez l'ensemble des parents membres de l'association, même s'il existe à des degrés divers en fonction des disponibilités. Il s'agit d'une condition essentielle pour le recrutement des familles. Le

fonctionnement même de la crèche parentale repose sur cette « philosophie » partagée de la disponibilité relative des parents.

Fragilités perçues :

Les modalités de passation entre les équipes sortantes et entrantes permettent chaque année que la transition entre les dirigeants de l'association s'effectue dans de bonnes conditions. Cela étant, ces dernières sont également fortement dépendantes de l'*intitui personnae* de chaque membre. Le manque de rigueur dans la tenue actuelle des archives et l'absence de procédures écrites concernant la gestion de l'association ne sont pas en mesure de garantir un fonctionnement efficace.

Préconisations :

1. **Association** - Améliorer la tenue des archives de l'association. La nomination d'un parent responsable devra permettre de définir des procédures de classement *ad hoc*. La remise en ordre des documents actuellement conservés devra au minimum porter sur les cinq derniers exercices clos.
2. **Association** - Mettre en place des fiches de processus et de procédures portant sur les fonctions stratégiques du fonctionnement de la crèche (fonction financière, fonction subvention, fonction salariés, notamment).

2. L'ORGANISATION DE LA CRECHE : LES MOYENS MATERIELS

2.1. Des locaux spacieux mais qui doivent faire l'objet d'une rénovation voire d'une restructuration

Située de plain-pied, sur un seul niveau, la crèche occupe un local d'une superficie de 174m². L'établissement ne possède ni jardin, ni cour ou terrasse. La présence des enfants serait « tolérée » dans la cour d'accès de l'immeuble, mais les plaintes des copropriétaires sur le bruit causé par la présence ponctuelle d'enfants limite la portée de cette tolérance.

Une entrée accueille les manteaux et chaussures des enfants, le vestiaire du personnel et un WC adulte, avec un petit espace contigu assez encombré pour les poussettes. L'espace intérieur est divisé principalement en deux parties :

- une grande salle d'activités, divisée par des petites cloisons basses. Cette disposition en petites cellules (coin lecture, coin jeux, coin repas....) permet à un adulte debout de visualiser l'ensemble de la pièce et les enfants présents ;
- deux salles de sommeil : une pour les moyens, avec les petits lits à barreaux, et une pour les plus grands avec des matelas.

Par ailleurs un espace est dédié à la cuisine et un autre au linge (buanderie) et au stockage de produits d'hygiène. Enfin, un grand espace est réservé à la propreté et aux jeux d'eau : table à langer, petites toilettes et douche.

2.1.1. La nécessaire rénovation des locaux : un constat partagé

Les documents communiqués à l'Inspection générale montrent que l'établissement paraît être sujet à un problème général d'humidité lié à l'infiltration des eaux et au manque de ventilation.

Ainsi, ce problème est évoqué dans les rapports des services de la PMI dès 2000 et 2002. La vétusté de la cuisine y est soulignée (peinture écaillée, ventilation insuffisante, meubles dégradées) et le médecin de PMI conclut « *qu'une restructuration complète de la cuisine doit être envisagée* » (courrier du 7 juin 2002). Suite à une visite du 26 mars 2004, la préfecture de Paris (services vétérinaires) constate que les peintures de la cuisine sont écaillées (courrier du 6 avril 2004). En 2005, différents procès verbaux d'assemblée générale montrent qu'aucune mesure n'a été prise par l'association. A plusieurs reprises, le dossier de demande de subvention exceptionnelle pour des travaux dans la salle de bains et des équipements pour la cuisine est mentionné. Dans les faits, la rénovation a consisté dans l'achat de meubles pour la cuisine et la réfection des joints d'étanchéité du plan de travail par un parent, les travaux de peinture étant réalisés également en interne.

L'impression générale dégagée par l'aspect des locaux est que l'ensemble mériterait des travaux de rénovation. Les remarques récemment formulées par les services de la DFPE vont dans ce sens (rapport du 8 avril 2008 de la puéricultrice coordinatrice de secteur et du médecin de PMI en date du 12 octobre 2007). En effet, depuis les grands travaux initiés lors de la création de la crèche, aucune opération d'envergure n'a été réalisée. **Le rapport du médecin de PMI est très critique sur ce point.** Il mentionne :

- des problèmes sérieux dans la salle de propreté : « *hygiène médicale : peintures très écaillées ; beaucoup d'infiltration ; atmosphère humide et mauvaise odeur* » ;
- sur la salle servant aux jeux d'eau (même salle que celle de propreté) : « *très humide, sale, avec des peintures dégradées et écaillées* » ;
- sur le respect des règles d'hygiène générale : « *murs et sols sales ; le respect des règles d'hygiène est difficile à appliquer compte tenu de la vétusté des locaux* ».

Il conclut que « *l'établissement ne correspond plus à l'aménagement d'une crèche actuelle* ». Il constate que « *les locaux sont spacieux et pourraient être restructurés facilement* ». « *Le poste de change où est installé le duo pour les jeux d'eau est totalement obsolète, trop vaste, dégradé,*

humide ». Il demande un diagnostic plomb urgent « *compte tenu de l'état des peintures* », ainsi qu'un diagnostic amiante.

Les diagnostics plomb et amiante ont été effectués, le premier par la gérance de l'immeuble (février 2003, mais communiqué à la crèche le 7 mai 2008, à la demande de celle-ci,) le second par l'association pour les locaux de la crèche. Ils sont négatifs pour l'amiante (janvier 2007). En ce qui concerne la présence de plomb, celle-ci est négative pour l'eau et la tuyauterie. En revanche les bâtis des portes et fenêtres en conservent des traces (de même que dans certaines parties communes de l'immeuble). Cependant, l'analyse des peintures intérieures de la crèche n'avait toujours pas été faite, à la date de réalisation de l'audit. **Par lettre du 29 janvier 2009, la DFPE a notifié à l'association l'obligation de procéder à un tel contrôle et de communiquer à la Ville de Paris les résultats du diagnostic réalisé dans un délai d'un mois.**

La présence de souris et de cafards a également été détectée à plusieurs reprises dans la cuisine et les annexes (buanderie), comme en témoignent les mentions récurrentes dans plusieurs procès verbaux d'assemblée générale (avril, mai et juin 2008 pour les souris ; janvier à juin 2006 pour les cafards). L'association a eu recours à une société spécialisée pour éradiquer leur présence.

Le constat réalisé par les services de la DPFE est partagé par les gestionnaires de la crèche. Ainsi, dans le procès verbal de l'assemblée générale du 13 septembre 2007, le responsable de la fonction « bricolage » mentionne qu'il a passé 15 jours pendant la fermeture de l'établissement en août à faire de petites réparations. Il signale « *photos à l'appui, que la crèche est en mauvais état et qu'elle nécessiterait de grands travaux de rénovation* ». L'assemblée a voté, à l'unanimité, le principe d'élaborer « *un dossier pour justifier une demande de subvention pour grands travaux à la Ville de Paris* ».

2.1.2. Vers une restructuration globale de l'établissement

La restructuration globale de l'établissement est évoquée par le médecin de PMI : « *compte tenu des problèmes exposés, l'établissement doit subir une rénovation totale pour répondre aux normes d'hygiène* ». Il conclut : « *l'association doit rencontrer la DFPE pour envisager la restructuration* ». Cette restructuration est également mentionnée par la puéricultrice coordinatrice de secteur dans son rapport : « *une restructuration nécessaire permettra de repenser globalement le projet éducatif et les prestations d'accueil proposées* ».

Du côté de l'association gestionnaire, l'opportunité d'une restructuration complète de l'espace, financée en partie par la ville de Paris, apparaît dans les procès verbaux d'assemblée générale à partir de décembre 2007. A la date de réalisation de l'audit, le projet de restructuration des locaux a obtenu l'accord d'un financement de la ville de Paris. Les travaux seraient planifiés pour l'été 2010 et impliqueraient une période de fermeture de 4 mois. Ils porteraient, d'une part, sur les dysfonctionnements évoqués *infra*, et, d'autre part, sur l'aménagement de nouveaux espaces. Les contacts nécessaires avec un architecte ont été pris et le contrat de prestations est en voie de finalisation.

Cela étant, la responsable technique a indiqué aux rapporteurs qu'un projet alternatif n'était pas exclu : la recherche de nouveaux locaux, y compris dans un autre arrondissement. Cela permettrait de résoudre les problèmes techniques que connaît la crèche et de ne pas subir la fermeture de celle-ci pendant quatre mois consécutifs. Cette éventualité n'a cependant pas été véritablement étudiée à ce jour. Il est probable que parents, habitants du 11^{ème} arrondissement, s'opposent à ce transfert qui *de facto* les exclurait des possibilités d'accueil de l'établissement.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction des familles et de la petite enfance précise que : « *à la demande du médecin de PMI qui s'alarmait de l'état dégradé des locaux, une réunion a été organisée à la DFPE avec l'association en janvier 2008 afin de faire le point sur le fonctionnement de la crèche. Lors de ce rendez-vous, la réalisation de travaux de restructuration à l'été 2008 a été évoquée, puis a été repoussée par l'association à l'été 2009 et enfin à l'été 2010. Il a également été convenu que ces travaux conduiraient à un accueil de 25 enfants tel que prévu par l'agrément et,*

compte tenu des besoins de l'arrondissement, ceux-ci seraient accueillis à partir de 10-12 mois et non plus à partir de la marche ».

2.2. L'amélioration récente de la sécurité des locaux

A plusieurs reprises, les services de la préfecture de police de Paris et de la PMI ont souligné des lacunes en matière de sécurité.

Les différents relevés d'observations (1997, 2002 et 2007) de la préfecture de Paris réalisés suite à des visites sur place, et confortées par le rapport de la PMI d'octobre 2007, montrent la faible réactivité de l'association. Les éléments suivants avaient été notamment soulignés :

- Absence d'exercices d'évacuation et de formation des personnels aux procédures de sécurité ;
- Lieu de regroupement non désigné en cas d'évacuation ;
- Encombrements des passages et des lieux de circulation ;
- Absence de vérifications périodiques des moyens de secours ;
- Absence d'un système général d'alarme ;
- Affichage des consignes de sécurité inappropriée.
- Non sécurisation de la porte du local technique donnant sur l'extérieur ;
- Absence de coffrage du compteur électrique ;
- Utilisation des matériaux non classés « résistance au feu ».

Des mesures ont été prises récemment pour remédier à la situation. Les procès verbaux d'assemblée générale traduisent la prise en compte de ces différentes lacunes. Pour les plus importantes, des factures émises par des entreprises attestent de leur réalisation (alarme incendie, plans d'évacuation). Des travaux sont réalisés en interne (coffrage du compteur électrique en janvier 2008) et des investissements réalisés : changement de l'un des extincteurs (2007), vérification de ceux-ci, tenue d'un registre de sécurité (février 2008), achat d'une centrale d'alarme incendie (avril 2008), plan d'évacuation aux normes installé (mai 2008).

3. L'ORGANISATION DE LA CRECHE : LES MOYENS HUMAINS

3.1. Des fonctions administratives principalement exercées par les parents gestionnaires.

C'est le principe même des crèches parentales : la structure associative fonctionne, en matière administrative et financière, sur la base du bénévolat. Seul un cabinet comptable vient en appui de la structure pour gérer la comptabilité de l'association et les salaires. De plus, depuis septembre 2007, un commissaire aux comptes a été désigné conformément à la réglementation (perception de plus de 153 000 € de fonds publics).

Le règlement intérieur mentionne le rôle, l'implication et les fonctions exercées par les parents, à côté des fonctions éducatives et pédagogiques exercées par des salariés. Ainsi, l'article 7 précise : « *les membres de l'association se répartissent les dossiers à suivre par l'attribution de fonctions* ». Chaque parent se voit confier une fonction dont il est responsable et dont il rend compte au conseil d'administration et aux assemblées générales. La liste des fonctions comprend 19 fonctions : « *présidence* », « *vice-présidence* », « *secrétaire* », « *trésorier* », « *vice-trésorier* », « *subventions* », « *subventions exceptionnelles et grands travaux* », « *salariés* », « *planning* », « *formation* », « *recrutement* », « *procédures d'hygiène* », « *cuisine 1* », « *cuisine 2* », « *hygiène cuisine* », « *animation, décoration, sorties* », « *bricolage, maintenance, sécurité* », « *pédagogie* ».

Celles-ci peuvent évoluer à la marge selon les situations concrètes constatées au sein de la crèche : certaines fonctions peuvent être regroupées et d'autres dédoublées, comme le suivi du dossier de restructuration des locaux ; d'autres créés : fonction « *archives* », par exemple.

Cela étant, toutes les fonctions n'ont pas la même importance. Certaines sont considérées comme « *stratégiques* » : **un document interne établi en 1996 et intitulé « *Les Fonctions* » distingue les fonctions principales qui sont « *absolument indispensables au suivi administratif et logistique de la crèche* » et qui vont de la présidence à l'hygiène de la cuisine. Des profils souhaitables en regard de chaque fonction sont indiqués ainsi qu'une estimation du temps que la fonction nécessiterait. **Au-delà du caractère forcément théorique d'un tel document, sa formalisation écrite est cependant à noter. Il témoigne d'une véritable réflexion sur la structuration des différentes fonctions de la crèche.****

Actuellement, les fonctions quotidiennes qui apparaissent primordiales sont celles de : président (animation de la structure associative), trésorier (fonctions financières, encaissement des participations familiales, relations avec la CAF), relations avec les salariés (notamment dans le contexte du passage à la convention collective nationale), planning (suivi des permanences des parents et des salariés auprès des enfants par journée et demi-journée), recrutement (nouveaux parents et adaptations des enfants), secrétaire (procès verbaux des assemblées générales), archivage.

La principale difficulté réside dans la recherche des compétences nécessaires à l'exercice de ces fonctions qui impliquent également une disponibilité en temps. Une des clefs du choix réside dans le recrutement adapté des parents : la commission de recrutement, composée du parent chargé de la fonction, du président et de la responsable technique de la crèche, fait passer une audition aux parents désireux d'avoir une place en crèche. Le critère de sélection déterminant est la disponibilité des parents. Le profil recherché est un couple, dont l'un au moins exerce une profession dont les conditions d'emploi sont plus flexibles (enseignant, artiste...).

3.2. Les fonctions éducatives et de soins dévolues aux personnels salariés de la petite enfance

Les personnels bénéficiant de contrats de travail en contrat à durée indéterminée (CDI) ont récemment vu leur situation évoluer avec l'application de la convention collective nationale (CCN) des personnels des centres sociaux et socioculturels du 4 juin 1983. L'annexe 6 permet aux associations d'accueil de la petite enfance de bénéficier d'une application progressive à compter du 5 juillet 2007.

Le passage à la CCN s'est fait avec l'appui de l'Association des Collectifs Enfants Parents Professionnels de la région Ile de France (ACEPPRIF). Il a eu lieu pour les salariés permanents en 2008 : mars pour une partie d'entre eux et septembre pour le reste. La mise en œuvre progressive de la CCN s'explique principalement par la difficulté de rédiger certaines fiches de postes pour déterminer, en accord avec les salariés, les emplois repères en référence aux catégories établies par la convention collective et afficher les objectifs annuels assignés aux salariés. Ces deux éléments conditionnent la part fixe et la part variable de la rémunération.

3.2.1. Les personnels qualifiés, professionnels de la petite enfance

Les personnels qualifiés travaillant auprès des enfants sont titulaires de contrats à durée indéterminée. En 2007, ils se composent de la responsable technique à temps partiel (32 heures par semaine), d'une éducatrice jeunes enfants (EJE) à temps plein, d'une auxiliaire de puériculture diplômée (APD) à temps partiel (32 heures par semaine) et d'un psychomotricien à temps partiel (25 heures par semaine).

Conformément au code de la santé publique, la fonction de responsable technique est exercée par une éducatrice jeunes enfants. Elle assure la direction de l'établissement. Elle est à l'origine du projet pédagogique de la crèche. Présente depuis plus de 20 ans, c'est la mémoire de l'établissement. Elle a en charge l'encadrement de l'équipe éducative et est responsable au sein de la crèche des questions d'hygiène et de sécurité. Elle se définit, selon ses propres termes, comme « *le garant au quotidien des règles de vie de la crèche* ». Par ailleurs, en dehors de son temps de travail, elle participe aux commissions de recrutement des parents, des personnels et organise des réunions pédagogiques avec les personnels.

Elle conditionne le projet éducatif de la crèche à un nombre maximum de 20 enfants, s'opposant sur ce point aux services de la DFPE pour qui le taux d'encadrement des enfants (personnels et parents) et la surface des locaux justifient l'agrément pour 25 enfants. Elle justifie cet état de fait par la recherche de contacts privilégiés avec les enfants, basés sur la parole et la communication qui limite impérativement le nombre d'enfants accueillis à 18-20 enfants au maximum.

Les personnels qualifiés travaillant auprès des enfants sont stables et bénéficient pour la majorité d'entre eux d'une ancienneté appréciable : 20 ans pour la responsable technique, 4 ans pour l'EJE, 14 ans pour l'APD et 2 ans pour le psychomotricien. La cuisinière de l'établissement est également présente depuis 9 ans.

3.2.2. Les personnels en contrats aidés

Ces personnels qualifiés s'appuient sur deux salariés non qualifiés recrutés sur des emplois d'aides auxiliaires. La crèche a toujours eu pour principe d'accueillir et de former des contrats aidés. Il s'agit d'une politique bien établie qui vise, par le recours à des personnes adressées par l'ANPE, à former professionnellement aux métiers de la petite enfance des personnes sans qualification.

L'engagement de la crèche et de sa responsable technique est de limiter strictement cet apport à deux emplois simultanés, afin de ne pas tirer bénéfice de ce type de contrat (exonérations des charges patronales, aides de l'Etat) et de former dans de bonnes conditions ces personnes. Il s'agit de contrats de 6 mois, d'une durée hebdomadaire de 20 heures, renouvelés une fois, qui coïncident avec la mise en place d'une formation. Les contrats sont rémunérés à la hauteur d'un demi SMIC.

Cette politique s'est traduite par l'élaboration d'une « charte pour l'emploi des salariés en contrat emploi solidarité », qui définit une éthique de l'emploi au sein de la crèche. Cette charte figure parmi les documents remis à tout nouveau parent recruté.

Le principe mis en place dans l'organisation du travail consiste à faire appel en permanence à cinq salariés : trois sont permanents et deux sont des jeunes en formation à mi-temps. Selon la responsable technique, cette organisation permet d'atteindre les objectifs du projet éducatif de la crèche, conditionné par une norme moyenne d'encadrement d'un adulte pour quatre enfants.

Les personnes recrutées sur ce type d'emplois doivent notamment être porteuses d'un projet professionnel dans le domaine de la petite enfance. Les candidatures sont étudiées par les parents responsables de la fonction « *contrat emploi solidarité* (CES) ». Une ou deux périodes d'essai sont effectuées dans l'établissement, en présence des personnels qualifiés et des parents de permanence. Le choix final est validé par les personnels et les parents chargés de la fonction CES. Pendant le contrat, un tutorat est mis en place avec un salarié permanent et un parent référent (choix d'une formation, accompagnement dans les démarches administratives, recherche d'emploi en fin de contrat).

Les tâches effectuées sont les mêmes que celles des autres personnels ou parents : accueil des enfants, intendance du matin et de l'après midi (change des serviettes, machines à laver et à sécher le linge, vaisselle), aide aux repas et aux goûters, changes, préparation de la sieste et surveillance de celle-ci, proposer et surveiller des activités, surveiller les enfants dans la cour, sorties avec les enfants, fermetures, compte-rendu de la journée aux parents

Le résultat est très satisfaisant. Ainsi les derniers salariés accueillis ont obtenu des qualifications diplômantes qui leur ont permis d'entrer dans le monde du travail. Une salariée, anciennement employée en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), est actuellement en contrat d'apprentissage d'éducatrice de jeunes enfants. L'actuelle auxiliaire de puériculture diplômée a eu elle-même un contrat aidé

3.2.3. Le rôle des parents dans l'encadrement des enfants et leur participation aux activités quotidiennes

La participation effective des parents aux activités quotidiennes de la crèche est à la base du projet de l'établissement. Elle repose sur une permanence d'une demi-journée pendant laquelle les parents participent à l'encadrement des enfants et à la réalisation des tâches ménagères. Ces tâches sont explicitées dans deux documents :

- fiche d'accueil, remise à tout nouveau parent : elle présente la crèche, énonce les règles de sécurité et décrit le déroulement d'une permanence ;
- fiche intitulée « *Quelques tâches à effectuer en permanence* » : elle précise les tâches du matin et celles de l'après-midi, en sus de la présence auprès des enfants.

Une permanence se déroule de la manière suivante :

- « *Matin : à l'ouverture de la crèche, descendre les jeux et aérer les chambres. Accueil des premiers enfants à partir de 8h30. Activités mise en place progressivement en fonction de la demande de l'enfant. A 11h45, lavage des mains des enfants avant de passer à table. A 12h tout le monde s'installe à table, un adulte fait le service, les autres sont assis avec les enfants. Après le déjeuner, un adulte nettoie le sol et les tables. De 12h30 à 13h, change des enfants avant d'aller à la sieste. Pendant la sieste, un adulte reste dans la chambre. A la fin de la permanence, mettre le linge sale de la salle de bain à laver et vider les poubelles* ».
- « *Après-midi : réveil des enfants et change. Jeux libres avec les enfants. Puis goûter qui dure de 16H à 16H30. Accueil des parents qui viennent chercher leurs enfants, petit bilan de la journée. Pour la fermeture, mise des jeux en hauteur, vider les poubelles, lancer une machine à laver, vérification de la fermeture des velux, portes et fenêtres* ».

La présence des parents est habituellement d'un parent le matin et d'un l'après-midi. Elle est renforcée en cas de congés des personnels. Le planning prévisionnel d'encadrement du mois de novembre 2008

présente ainsi pour les quatre semaines considérées la présence journalière des personnels (permanents et en contrats aidés, soit six salariés) et en regard le nom des parents prévus en permanence. Selon les jours, le nombre de parents présents varie de 2 (lundi 3 novembre, avec 2 personnels en repos) à 4 (mercredi 12 novembre avec 2 personnels congés et un en repos) voir 5 le vendredi 14 (avec 2 personnels en repos et 1 en congé). La fonction planning qui détermine la présence prévisionnelle des parents lors des permanences fait partie d'une des fonctions stratégiques de la crèche.

3.3. Les fonctions supports

3.3.1. Le recours à un prestataire extérieur pour l'entretien des locaux

La crèche a eu recours à un personnel permanent pour le ménage de l'établissement jusqu'en mars 2007. Le contrat de l'intéressée en CDI a été interrompu suite à des problèmes récurrents d'horaires. La crèche a, depuis lors, passé un contrat avec une société de nettoyage qui intervient 5 jours par semaine (hors fermeture de la crèche pendant les vacances) et effectue 1h30 de ménage le soir de 18h30 à 20h. La société fournit les matériels et les produits d'entretien. De plus, elle assure, trois fois par semaine, le nettoyage des vitres et le nettoyage par roulement des tapis de sol, matelas, toboggans, ballons, structures. Un parent est chargé du suivi de la fonction ménage et son bon fonctionnement. Un document intitulé « *Programme des travaux quotidiens de la société de nettoyage* » a été élaboré.

3.3.2. Le rôle de la cuisinière et la politique alimentaire de l'établissement

Une cuisinière est employée en CDI à temps partiel (20 heures par semaine). Elle occupe un poste clef au sein de la structure compte tenu de la politique alimentaire décidée par les parents : repas et goûters composés essentiellement de produits d'origine biologique. Il s'agit d'un engagement fort de la part de la direction de la crèche qui s'est traduit par la rédaction d'une charte alimentaire dite « *Charte du bien manger* » (octobre 2007). Les parents, lors de leur recrutement, s'engagent à respecter ces principes alimentaires en signant cette charte de la même façon qu'ils s'engagent au respect du règlement intérieur.

Des mises au point sont régulièrement faites sur le sujet lors des assemblées générales. Les menus affichés traduisent une réflexion sur la curiosité, le goût et les différentes saveurs. La définition d'une politique alimentaire a conduit la crèche à exclure les produits laitiers issus du lait de vache et à les remplacer par des produits à base de soja, brebis, millet. Des parents suivent spécifiquement la fonction cuisine. Ils participent avec la cuisinière à l'élaboration des menus hebdomadaires et effectuent les achats de denrées alimentaires.

La formation de la cuisinière a été revue en conséquence. Un accent a été également mis sur l'hygiène et les pratiques HACCP, sous l'impulsion des remarques très critiques déjà mentionnée du médecin de PMI lors de ses visites dans l'établissement.

Le personnel et les parents de permanence le matin bénéficient de ces repas.

3.4. L'absence de conventionnement avec un médecin pédiatre référent

La crèche considère que le conventionnement avec un médecin pédiatre spécifique à l'établissement n'est pas une nécessité, chaque famille recourant pour le suivi de son ou ses enfants à son propre médecin traitant.

Cet état de fait est contesté par le médecin de la PMI qui demande dans son dernier rapport que la crèche emploie un médecin chargé du suivi de l'établissement : « *Je demande l'embauche d'un médecin pour vérifier : vaccination, mesures d'hygiène, former les personnels aux gestes d'urgence, faire protocole d'accompagnement individualisé* ».

Fragilités perçues :

1. Les locaux de la crèche sont vétustes et la dégradation de leur état remet en cause le respect des normes d'hygiène et de sécurité applicables. Ce constat a été à plusieurs reprises souligné par les services de la DFPE. En outre, la surface des locaux doit permettre d'envisager une restructuration globale des espaces d'accueil et de ceux réservés aux personnels. Cette restructuration a reçu l'accord d'un financement de la ville de Paris. Elle doit permettre d'accueillir 25 enfants de 2,5 mois à 3,5 ans, conformément à l'agrément de la PMI, d'autant plus que le taux d'encadrement actuel des enfants est très supérieur aux normes réglementaires fixées par le code de la santé publique.
2. La crèche ne bénéficie pas des services d'un médecin pédiatre référent. Cette absence contrevient aux normes définies par le code de la santé publique qui exigent, y compris pour les établissements à gestion parentale, le conventionnement avec un médecin.
3. La répartition des rôles et des responsabilités entre les parents gestionnaires et les personnels salariés fait l'objet d'une formalisation qu'il convient de saluer (description des fonctions, charte de l'emploi solidaire, charte pour l'emploi des salariés en contrat emploi solidarité, fiche descriptive des activités réalisés lors des permanence, planning prévisionnel d'encadrement). Toutefois, ces documents doivent faire l'objet pour certains d'entre eux d'une actualisation.

Préconisations :

1. **Association** - Elaborer un projet de rénovation des locaux à échéance 2010 qui prennent en compte à la fois les exigences en termes d'hygiène et de sécurité mais aussi en termes d'accueil des enfants, conformément à l'agrément de la PMI dont bénéficie l'établissement. Compte tenu des délais impartis à l'administration parisienne, le dossier de demande de financement devra être communiqué aux services de la DFPE avant le mois septembre 2009.
2. **Association** - Signer une convention avec un médecin référent pour la crèche, conformément au code de la santé publique.
3. **Association** - Procéder à une actualisation périodique des documents décrivant les rôles et les responsabilités des parents et des personnels au sein de la crèche.

4. LES ACTIVITES DE LA CRECHE

4.1. L'admission exclusive d'enfants en âge de marcher

4.1.1. Les règles et le processus d'admission

Les règles d'admission des enfants sont définies par le règlement intérieur de la crèche dans ses articles 14 et 15. L'article 15 précise notamment que « *la crèche accueille au plus 20 enfants à temps plein à partir du moment où ils marchent et jusqu'à 4 ans* ». **Le fait d'accueillir uniquement des enfants ayant fait l'acquisition de la marche est une caractéristique fondamentale de cette crèche.** Les équipements (lits à barreaux, tables, chaises) et les jeux ne sont pas les mêmes ; les soins, l'alimentation (pas de biberons) et l'attention apportée aux enfants sont différents. Les normes d'encadrement fixées par la réglementation prennent en compte ces différences puisque elles sont de 1 adulte pour 5 enfants qui ne marchent pas et de 1 adulte pour 8 enfants qui marchent (article R.180-22 du code de la santé publique).

La crèche accueille des enfants sur une période moyenne de 2 ans (entre 1 an et 3 ans), à raison de 10 nouveaux recrutements par an, soit la moitié des effectifs. Les recrutements dépendent d'une commission interne placée sous la responsabilité du parent responsable des admissions :

- Les parents sollicitant une place d'accueil assistent à une réunion d'information organisée par les parents responsables du recrutement ; le fonctionnement de la crèche et son projet pédagogique sont notamment exposés ;
- Ils passent une demi-journée en crèche avec leur enfant, (demi-journée planifiée à l'avance) ;
- Ils participent enfin à une réunion dite de « *recrutement* » en présence du parent responsable du recrutement, d'un salarié permanent et de deux ou trois autres parents de la crèche.
- Les parents sont informés de la décision de l'établissement dans un délai de 2 à 3 jours suivants cette dernière réunion.

L'intégration de l'enfant n'est effective que si l'enfant a acquis la marche. L'enfant suit une période d'adaptation de 15 jours minimum consécutifs, « *permettant à l'enfant et à ses parents de s'adapter aux lieux et à un entourage nouveaux* ». Le médecin de la PMI juge cette période trop longue pour des enfants qui marchent.

Le caractère plus ou moins imprévisible de l'acquisition de la marche chez certains enfants, conjuguée à une période d'adaptation longue, influe sur le taux de fréquentation de la crèche. Il ne permet pas à la crèche de fonctionner à effectif plein et constant dès le premier trimestre de l'année scolaire. L'intégration d'enfants est parfois différée de plusieurs mois sans que la crèche soit en mesure d'agir sur sa fréquentation.

4.1.2. La typologie des familles de la crèche

Les tableaux des admissions pour les deux années 2005 et 2006 montrent qu'un certain nombre de candidatures sont chaque année écartées, soit par refus de la crèche, soit suite au désistement des parents. En 2005, 27 familles ont formulé une demande d'admission auprès de l'établissement qui en a refusé 9 (soit un tiers des candidatures) ; 5 familles se sont désistées. En 2006, 18 familles ont procédé à une demande d'inscription ; 2 familles ont été refusées et 3 se sont désistées. Le tableau des admissions de l'année 2007 n'a pas été communiqué à l'Inspection générale.

Ces données font également état du département et de l'arrondissement d'origine des enfants. En 2005, seules deux familles sur les 13 admises étaient originaires d'arrondissements autres que le 11^{ème} arrondissement (12^{ème} et 13^{ème} arrondissements). En 2006, toutes les familles admises (13 familles) habitaient le 11^{ème} arrondissement.

Comme l'ont souligné précédemment les rapporteurs, une des caractéristiques recherchée lors du recrutement des familles est la capacité de l'un au moins des deux parents à pouvoir disposer d'une

certaine flexibilité dans la gestion de son emploi du temps. Interrogés par les rapporteurs, les membres du bureau de l'association ont indiqué qu'il ne disposait pas de données concernant la profession des parents des enfants accueillis. Néanmoins, leurs déclarations montrent qu'il s'agit principalement de personnes exerçant des professions artistiques (intermittents du spectacle), d'enseignants ou de cadres disposant d'une certaine latitude dans leur emploi du temps.

La puéricultrice coordinatrice de secteur a noté dans son rapport de visite du 8 avril 2008 que, parmi les points à améliorer, figuraient : « *l'ouverture aux familles les plus en difficultés sociales* ». Dans sa réponse au rapport provisoire, la direction des familles et de la petite enfance indique que : « *le concept de crèche parentale s'appuie sur la participation des parents à la gestion de l'établissement (...). Cela implique une grande disponibilité et de lourdes responsabilités pour ces parents (...). Une plus grande mixité sociale serait un objectif municipal qu'il convient de développer dans ce type d'établissement* ».

4.2. Un projet pédagogique structurant dans le déroulement d'une journée

Aucun document récent et finalisé n'a pu être communiqué à l'Inspection générale concernant le projet pédagogique de la crèche. Cette lacune a été soulignée par le médecin de la PMI (rapport de visite du 12 octobre 2007). Deux documents semblent en tenir lieu :

- Un premier document a été adressé aux rapporteurs, intitulé « *Eléments de réflexion pour un projet pédagogique* » (daté d'octobre 2003) ;
- Un second, plus récent mais non daté, détaille le fonctionnement de la crèche et le projet éducatif.

Le projet pédagogique énonce les principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement et la vie de l'établissement : « *la crèche est un lieu privilégié d'apprentissage de la vie sociale, de la communication, de la propriété, du partage, de la justice, ainsi que de l'éveil et de la connaissance de soi* ». Cet apprentissage est basé notamment sur les règles suivantes :

- la régularité en termes de rythme de vie (horaires, étapes de la journée...);
- la stabilité dans le cadre de vie (personnes côtoyées, modalité d'accueil, d'alimentation...);
- la continuité (des personnes, des activités...);
- le respect (de l'enfant par l'adulte, des adultes par les enfants, des enfants entre eux).

Ces règles trouvent leur traduction concrète dans les étapes clefs d'une journée :

- accueil et départ quotidien, moments privilégiés d'échange d'informations avec les parents permettant de créer un lien entre la crèche et la maison ;
- soins et hygiène (changes, apprentissage de la propreté, habillage et déshabillage, découverte du corps, lavage des mains et de la bouche au moment des repas) ;
- repas, moment de la journée qui concilie les notions de groupe, de plaisir, de discussion et de règles à respecter ;
- sommeil, nécessaire et ritualisé ;
- santé (suivi des recommandations de la PMI et conditions d'administration des médicaments),
- En particulier, les repas (y compris le goûter) sont structurants dans la journée. Ils sont préparés à partir des menus affichés et illustrés. Ils constituent un espace-temps durant lequel l'ensemble des adultes et des enfants se réunissent et échangent. La découverte des aliments, à travers les couleurs et les saveurs, favorise l'apprentissage et l'éveil. La discussion y joue un rôle primordial.
- De façon plus générale, la parole représente un élément central du projet pédagogique de la crèche, au travers des échanges entre adultes et enfants et entre enfants. **De même, le fait que la crèche ne soit pas organisée en section par classe d'âge (à l'exception du sommeil qui**

sépare les « moyens » et les « grands ») permet de créer un effet d'entraînement des enfants les plus jeunes par les plus avancés.

4.3. Les activités pratiquées

- Les activités constituent un des moyens d'éveil de l'enfant. Le jeu permet notamment à l'enfant de canaliser son énergie, d'apprendre les règles simples de vie en collectivité, de développer son imagination et d'acquérir le langage, de faire connaissance avec son corps. Toute action de l'enfant dans le projet éducatif de la crèche peut être considéré comme une activité. Les adultes sont attentifs aux envies des enfants en accompagnant leurs demandes. Ils favorisent la socialisation tout en développant l'autonomie.

L'aménagement des locaux suscite la variété des activités. L'espace principal est partagé en différentes zones fixes, organisées autour d'un type de jeux :

- Les jeux symboliques sont des jeux d'imitation de l'adulte (jeu du papa, de la maman, du docteur, de la cuisine...); ce sont des jeux de rôles qui aident l'enfant à développer son langage, son autonomie, le respect de l'autre, sa socialisation. Ce type de jeux utilisent des supports divers : poupées, déguisements, voitures, figurines, équipements du coin cuisine, etc.
- Les jeux psychomoteurs permettent à l'enfant par l'utilisation qu'il fait de son corps d'appréhender l'espace. Ils favorisent l'équilibre, l'adresse, la connaissance de soi et canalisent l'énergie. Les matériels à disposition sont : trampoline, toboggan, ballons, blocs de mousse, vélos...
- Les jeux de construction permettent d'agencer formes et couleurs et de construire des objets dans l'espace. Ils permettent de développer la motricité fine, la concentration, l'imagination, la mémorisation. Les jeux à disposition sont des legos, des puzzles, de la pâte à modeler...
- Les jeux sensoriels utilisent la peinture, les pâtes à modeler, la terre, la farine, l'eau, les graines....
- Les jeux de règles apprennent à l'enfant la compréhension et le respect (lotos, dominos, ...).

Les activités peuvent être soit libres, soit dirigées. Le jeu libre permet à l'enfant par son activité spontanée d'appréhender l'espace et les objets à sa manière et à son rythme ; c'est lui qui choisit et l'adulte intervient si l'enfant le sollicite. Le jeu dirigé est une activité initiée soit à la demande de l'enfant, soit à l'initiative de l'adulte, mais elle est structurée ; les autres enfants peuvent s'y joindre.

Des sorties sont également organisées à l'extérieur de la crèche. L'encadrement est d'un adulte pour 2 à 3 enfants. Les sorties impliquent une participation financière supplémentaire des parents. Les lieux de sorties proposés sont :

- en toutes saisons : square Roquette (bac à sable, grimpe), square mairie (bac à sable, chevaux à ressort), manèges ;
- en été : zoo, jardin botanique de Vincennes (fleurs, toboggans...);
- en fin d'année (noël) : vitrines des grands magasins,...

Fragilités perçues :

1. L'accueil des enfants est limité aux enfants qui marchent. Il existe un décalage dans le temps entre la date d'admission des enfants et la date de leur intégration effective, principalement lié au caractère imprévisible de l'acquisition de la marche, mais aussi à une phase d'adaptation particulièrement longue (15 jours). Cette contrainte a des incidences dommageables sur la fréquentation de la crèche.
2. Les familles dont les enfants sont admis en crèche sont principalement originaires du 11^{ème} arrondissement. Les rapporteurs n'ont pas obtenu de données fiables relatives aux catégories

socioprofessionnelles de ces familles. Ils s'appuient cependant sur un rapport de la puéricultrice coordinatrice de secteur faisant état du manque de mixité sociale.

3. Aucun document récent et finalisé tenant lieu de projet pédagogique n'a pu être adressé à l'Inspection générale.

Préconisations :

1. **Association** – Réorienter le projet de l'établissement afin d'accueillir des enfants quelque soit leur âge (dés 3 mois). La restructuration des locaux pourrait en 2010 permettre de prendre en compte cet élément de nature à accroître la fréquentation et les effectifs.
2. **Association** – Elargir le recrutement des parents vers plus de mixité sociale.
3. **Association** – Formaliser un document unique de projet pédagogique de l'établissement.

5. L'ORGANISATION BUDGETAIRE

5.1. Les circuits des subventions

5.1.1. Les subventions allouées par la Ville de Paris

Le tableau ci-après présente le montant et le calendrier des subventions de fonctionnement allouées par la ville de Paris sur la période d'audit :

**Synthèse du calendrier d'allocation et de versement
de la subvention de fonctionnement par la Ville de Paris à l'association BALUSTRADE**

	Date de la délibération	Date de versement du 1 ^{er} acompte	Date de versement du solde
Subvention 2005 (19 948€)	11/12 juillet 2005	Mai 2005 (65% de la subvention)	Septembre 2005 (35% de la subvention)
Subvention 2006 (16 532€)	16/17 octobre 2006	Avril 2006 (82% de la subvention)	Novembre 2006 (18% de la subvention)
Subvention 2007 (34 514€)	25/26 juillet 2007	Février 2007 (34% de la subvention)	Août 2007 (66% de la subvention)
Subvention 2008 (55 605€)	7/8 juillet 2008	NC*	NC*

*Dans l'attente de la publication des comptes annuels certifiés de l'exercice 2008.

▪ *La convention pluriannuelle de fonctionnement*

Les subventions allouées par la Ville de Paris sur la période auditée le sont en application d'une convention pluriannuelle de fonctionnement (2007 – 2008 – 2009) signée entre l'association BALUSTRADE et la collectivité le 20 décembre 2006 et en vertu d'une délibération du Conseil de Paris des 11, 12 et 13 décembre 2006.

Cette convention dispose que les subventions de fonctionnement sont versées annuellement, le montant des subventions pour les années 2007, 2008 et 2009 est fixé par avenant à la convention. Outre les dispositions réglementaires applicables (notamment code de la santé publique et code du travail), elle soumet l'association à des obligations qui conditionnent l'octroi de la subvention. Parmi ces obligations, les auditeurs ont constaté qu'un certain nombre d'entre elles n'étaient pas toujours respectées.

Ainsi, en référence à l'article 16 du Titre III de la convention (« Contrôle et évaluation de la convention »), **les dossiers tenus par le bureau des actions associatives (BAA) de la direction des familles et de la petite enfance (DFPE) et examinés sur place par les auditeurs ne comportent pas systématiquement les documents suivants :**

- tableau mensuel des admissions faisant notamment état des demandes d'admissions et de l'origine géographique de ces demandes (Paris ou hors Paris) ;
- planning mensuel de fréquentation ;
- déclaration annuelle des données sociales (DADS).

Le montant de la subvention allouée annuellement est déterminé sur la base du budget prévisionnel de l'année N et du compte de résultat de l'année N-2. La convention précise que la subvention « *tient compte des charges et des produits (...) inscrits au budget prévisionnel de l'établissement* » et qu'elle peut également « *tenir compte des résultats de la gestion N-2* ».

▪ *L'instruction des demandes de subventions*

L'examen des dossiers de demande de subvention communiqués par le BAA montre que la détermination du montant annuel de la subvention est le résultat d'un processus itératif de discussion entre l'association et la Ville de Paris. En effet, le budget prévisionnel de l'association fait l'objet d'un contrôle de cohérence notamment au regard du compte de résultat de l'année N-2. Ce contrôle peut conduire à modifier les prévisions de l'association en termes de charges et de produits. Les modifications apportées sont réalisées en collaboration avec les dirigeants de l'association.

Le montant de la subvention est déterminé sur la base du montant des dépenses nettes à la charge de la Ville de Paris. Ce montant correspond aux charges prévisionnelles de l'association arrêtées par le BAA desquelles sont déduites les produits associatifs, hors subvention de la Ville de Paris et prestation de service enfance et jeunesse de la CAF. La différence entre les dépenses nettes à la charge de la Ville de Paris et la prestation de service enfance et jeunesse détermine le montant de la subvention de fonctionnement qui sera alloué par la collectivité.

Le compte de résultat de l'année N-2 permet également de prendre en compte le financement éventuel des déficits antérieurs enregistrés par l'association. Ce financement n'a cependant pas un caractère automatique. Inversement, les excédents peuvent contribuer à diminuer le montant de la subvention déterminée sur la base du budget prévisionnel de l'année N. Le BAA enregistre en charges (en cas de déficit) ou produits (en cas d'excédent) sur exercices antérieurs le résultat de l'année N-2 afin de majorer ou minorer la subvention de fonctionnement.

Cette modalité de comptabilisation des résultats antérieurs s'avère cependant peu orthodoxe au regard des règles de la comptabilité privée. En effet, le cumul des résultats des exercices antérieurs figure au passif du bilan de l'association (fonds propres) ; il ne constitue donc pas un élément du budget prévisionnel élaboré en tenant compte des charges et des produits de l'année N. La procédure utilisée par le BAA permet cependant de justifier du versement d'une subvention « exceptionnelle » en sus de la subvention de fonctionnement.

Outre l'analyse du compte de résultat de l'année N-2, le BAA utilise également pour justifier du financement des déficits antérieurs le bilan de l'année N-2. Une analyse financière est réalisée à partir du bilan qui conduit notamment à prendre en compte deux ratios : le niveau de trésorerie nette en nombre de jours de fonctionnement et le niveau de fonds de roulement net (FRN) en nombre de jours de fonctionnement.

A la date de l'instruction du dossier de demande de subvention pour l'année N (fin de l'année N-1 et début de l'année N), les comptes annuels de l'année N-1 certifiés ne sont pas disponibles et ne peuvent donc pas être communiqués à l'administration. **Il existe donc un décalage dans le temps préjudiciable lors de l'analyse de la pertinence du budget de l'année N. En outre, seul le résultat de l'année N-2 est pris en compte dans la modulation de la subvention de fonctionnement. Cette situation dépend étroitement des contraintes imposées par le calendrier des délibérations du conseil de Paris qui doivent avoir lieu entre juin et octobre de l'année N.**

▪ *Le versement de la subvention de fonctionnement*

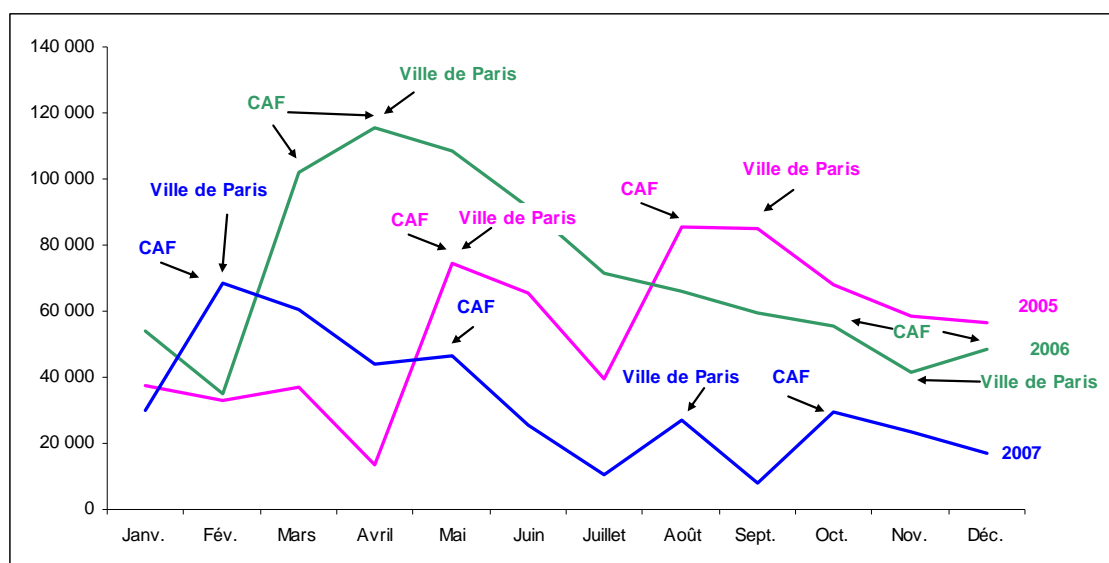
Le versement de la subvention est réalisé dans un premier temps, au cours du premier trimestre de l'année N à hauteur de 70% au maximum du montant de la subvention allouée en N-1, et, dans un second temps, au cours du dernier semestre, pour le solde restant.

Si le montant de la subvention connaît une hausse significative, comme cela a été le cas en 2007 par rapport à l'année 2006 pour l'association BALUSTRADÉ, ces modalités conduisent à un versement tardif d'une part significative de la subvention (66% de la subvention de fonctionnement 2007 versée en août de 2007)

En 2008, la hausse de la subvention de fonctionnement allouée par la Ville de Paris conduira aux mêmes effets mécaniques. Conjugués à la dégradation sensible des conditions d'exploitation de

la crèche parentale BALUSTRADE (voir infra : analyse du compte de résultat), ces effets pourraient avoir pour conséquence l'apparition d'un découvert de trésorerie.

Evolution du solde de trésorerie de l'association BALUSTRADE sur la période auditée*



*Analyse réalisée sur la base du solde du compte 512, à partir du grand livre des comptes généraux.

5.1.2. Les aides versées par la Caisse d'allocations familiales (CAF)

Les associations gestionnaires d'établissement d'accueil de la petite enfance bénéficient d'un financement par les caisses d'allocations familiales sous réserve de l'application du barème de calcul des participations familiales. Ce barème définit un taux d'effort dégressif en fonction de la composition de la famille.

Barème des participations familiales

Type d'accueil	Composition de la famille			
	1 enfant	2 enfants	3 enfants	4 enfants et plus
Accueil collectif	0,06%	0,05%	0,04%	0,03%
Accueil familial et parental	0,05%	0,04%	0,03%	0,02%

Le taux d'effort est appliqué aux revenus mensuels imposables avant abattements fiscaux. Il permet de déterminer le prix de l'heure facturée aux familles - Source : Guide DFPE – « Comme créer un établissement d'accueil des jeunes enfants ? »

Les aides au fonctionnement allouées par la CAF sont de deux types :

- d'une part, la prestation de service unique (PSU) dont bénéficie l'ensemble des établissements accueillant des enfants âgés de moins de 4 ans ;
- et, d'autre part, la prestation de service enfance et jeune (PSEJ) versée aux établissements dans le cadre du contrat enfance et jeunesse signé avec la Ville de Paris.

Aides versées par la CAF à l'association BALUSTRADE

	2005	2006	2007
Subvention CAF	123 165	129 170	109 325
PSU	81 922	87 769	77 887
PSEJ	41 243	41 401	31 438

*Source : Comptabilité de l'association.

▪ *La prestation de service unique (PSU)*

La PSU est conçue comme un complément des participations familiales. Au plan national, la PSU a été créée en 2002 et progressivement mise en place entre 2002 et 2005. Sa mise en œuvre dans les établissements parisiens a été réalisée en 2003. Son montant est déterminé annuellement en fonction de deux paramètres principaux :

- l'activité de l'établissement exprimée en nombre d'heures facturées et valorisée selon un taux correspondant à 66% du prix de revient plafond fixé par la CNAF (3,38€ en 2008) ;
- les participations familiales correspondant au règlement des familles.

Le montant de la PSU est dans un premier temps déterminé sur la base d'éléments prévisionnels et fait l'objet, dans un second temps d'une régularisation au regard des résultats effectivement constatés. Le versement de la PSU par la CAF est réalisé en trois fois : deux versements sont effectués à hauteur de 90% au cours de l'année N (45% du montant alloué pour chaque versement) et un dernier versement intervient au cours de l'année N+1 au titre des régularisations.

▪ *La prestation de service enfance et jeunesse*

La PSEJ s'inscrit, quant à elle, dans le cadre du nouveau contrat enfance et jeunesse, qui s'est substitué à partir de 2007 à l'ancien dispositif contractuel « Enfance » et « Temps libre ». Ce contrat est signé entre la CAF et la collectivité parisienne pour une durée de 4 ans. Une convention de financement de la PSEJ a été signée entre la CAF et chaque association parisienne bénéficiaire (en date du 28 novembre 2007 concernant l'association BALUSTRADÉ). **Cette convention stipule notamment que le taux d'occupation¹ des structures aidées ne peut être inférieure à 70%, ce qui n'est plus le cas de la crèche BALUSTRADÉ à partir de 2006. Des réfections sur le montant de la PSEJ pourraient donc être appliquées par la CAF de Paris au titre de l'année 2007. A la date de réalisation de l'audit, celles-ci n'avaient pas été arrêtées.**

La PSEJ est conçue comme un cofinancement de la CAF avec la Ville de Paris des dépenses nettes de l'établissement (dépenses après déduction des participations familiales et de la PSU). Dans le cadre du nouveau contrat enfance et jeunesse, le taux de cofinancement fixé par la CAF est égal à 55%. Le montant forfaitaire de la PSEJ est limité au prix de revient fixé par la CNAF soit 7,22 euros par heure.

A l'instar de la subvention de fonctionnement allouée par la Ville de Paris, la PSEJ est désormais² versé en deux fois : un acompte de 70% et le solde restant à hauteur de 30%. L'année 2007, première année du nouveau contrat enfance et jeunesse, a cependant marqué une exception puisque seul 70% de la PSEJ a été versé au cours de cette même année. Depuis 2007, les associations perçoivent donc 30% de la PSEJ au titre de l'année N-1 et 70% au titre de l'année N.

Pour la PSU comme pour la PSEJ, les modalités de versement des subventions et les procédures de régularisation en N+1 peuvent entraîner des inexactitudes dans l'enregistrement comptable des aides allouées. Ainsi, il convient que les associations gestionnaires d'établissement soient particulièrement attentives au respect du principe de rattachement de ces produits à l'exercice, en particulier lorsque celles-ci font appel à un cabinet d'expertise comptable. En effet, ces derniers ignorent souvent les règles spécifiques qui encadrent la PSU et la PSEJ.

Dans le cas de l'association BALUSTRADÉ, les courriers de notification de versement des subventions n'ont pas permis d'établir précisément si ce principe avait été respecté pour les exercices 2005 à 2007, compte tenu du manque d'exhaustivité dans l'archivage de ces données. Cela étant, les auditeurs ont pu établir que le montant de la PSEJ alloué par la CAF au titre de l'année 2006 était de 34 969 euros et non 41 401 euros, montant figurant au compte de résultat de l'association.

¹ Le taux d'occupation est le rapport entre le nombre annuel d'heures facturées aux familles et la capacité maximale de l'établissement en nombre d'heures (nombre de places fixé par l'agrément x nombre de jours d'ouverture dans l'année x nombre d'heures d'ouverture par jour).

² Dans le cadre du nouveau contrat enfance et jeunesse 2007/10.

**Evolution des aides au fonctionnement allouées par la CAF de Paris
à l'association BALUSTRADE**

	2005	2006	2007
PSU (en euros)	81 922	87 769	77 887
<i>Participations familiales (en euros)</i>	51 128	42 415	46 476
<i>Activité (en nombre d'heures facturées)</i>	45 450	40 760	37 980
PSEJ (en euros)	41 243	41 401	31 438
<i>Taux d'occupation (en %)</i>	71,57%	69,38%	65%
TOTAL (en euros) CAF	123 165	129 170	109 325

Les subventions allouées par la CAF de Paris et la Ville de Paris répondent à des logiques différentes. Les aides versées par la CAF sont assises totalement ou en partie sur des indicateurs d'activité (taux d'occupation, prix de revient et nombre d'heures facturées) et tiennent compte également, pour la PSU, des revenus des familles³.

Les subventions de fonctionnement accordées par la Ville de Paris s'inscrivent, quant à elles, principalement dans une logique visant à garantir l'équilibre financier de l'association.

La Ville de Paris s'est engagée à compenser pour les associations le manque à gagner résultant du désengagement de la CAF dans le cadre du nouveau contrat enfance et jeunesse. Dans les anciens contrats enfance et temps libre, la prestation enfance s'élevait à près de 70% des dépenses restant à la charge de la Ville de Paris ; le montant de la PSEJ est désormais calculé sur la base de la prestation 2006 et est dégressif à raison de 3 points annuels pour atteindre 55% à terme.

5.1.3. Les autres contributions publiques et parapubliques : les aides versées par le CNASEA pour les contrats aidés en faveur de l'emploi

Les personnels salariés de l'association travaillant auprès des enfants sont composés, d'une part, par des personnels qualifiés en contrat à durée déterminée ou indéterminée, et, d'autre part, par des personnels sans qualification recrutés sur des emplois d'aides auxiliaires. Ces salariés bénéficient de contrats aidés (contrat d'accompagnement dans l'emploi dit CAE). Les rémunérations versées dans le cadre de ces contrats sont exonérées de charges patronales et bénéficient d'aides allouées à l'employeur et versées par le CNASEA.

Au sein de l'association BALUSTRADE, l'objectif cible en matière de recrutement de personnes en contrats aidés est de deux personnes, à côté des professionnels qualifiés. **L'association s'est dotée d'une charte de l'emploi solidaire afin d'accompagner les personnels en contrat d'insertion qui comporte notamment un tutorat et l'engagement de faire bénéficier à ces salariés de contrat de qualification (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation).**

Cet engagement explique en particulier que l'association ne dispose de manière permanente que de deux contrats aidés et des aides financières qui les accompagnent. Ainsi sur la période audité, deux salariés engagés en CAE ont bénéficié, l'une d'un contrat de professionnalisation, et l'autre, d'un contrat d'apprentissage.

5.2. L'articulation des responsabilités au sein de l'association pour l'élaboration du budget.

Au sein de l'association BALUSTRADE, un parent est spécifiquement chargé des relations avec les partenaires institutionnels : la Ville de Paris et la Caisse d'allocations familiales, en particulier. Il est

³ La PSU est calculée sur la base de l'activité (en nombre d'heures facturées) valorisée selon un taux correspondant à 66% du prix de revient plafond fixé par la CNAF. Les participations familiales sont déduites de ce montant. La PSU joue donc un rôle compensatoire.

titulaire de la fonction dite des « subventions ». A ce titre, il réalise un premier travail d'élaboration des éléments prévisionnels nécessaires aux demandes de subventions. Ces éléments sont ensuite discutés puis validés au sein d'un bureau élargi aux fonctions « subventions » et « salariés ».

Le parent responsable de la fonction « subventions » assure par la suite les relations entre les partenaires et l'association, notamment au cours de la procédure budgétaire, au terme de laquelle sera arrêté le budget définitif de l'association.

Du point de vue de la DFPE, interrogé sur ce sujet, la nomination d'un parent responsable des subventions ou des relations avec les partenaires institutionnels n'est pertinente que si la personne désignée dispose des connaissances et des compétences nécessaires en matière comptable et budgétaire. Si tel n'est pas le cas, l'interlocuteur valable demeure le trésorier de l'association, membre du bureau.

Le renouvellement annuel des parents gestionnaires de crèches est un autre élément qui perturbe la qualité des relations avec la Ville de Paris. Il est cependant caractéristique de ce type d'établissement.

Fragilités perçues :

1. Les procédures d'instruction des demandes de subventions par la DFPE sont étroitement liées aux contraintes imposées par le calendrier des délibérations du conseil de Paris. Elles conduisent à prendre en compte la situation comptable de l'association arrêtée pour l'exercice N-2. Ce décalage est préjudiciable, en particulier lorsque les associations rencontrent des difficultés de gestion sur plusieurs exercices, comme cela est le cas de l'association BALUSTRADÉ.
2. Les modalités de versement de la subvention accordée par la Ville de Paris (acompte versé au cours du premier trimestre de l'année N à hauteur de 70% au maximum du montant de la subvention allouée en N-1, et solde versé au cours du dernier semestre) ont pour effet de retarder le versement d'une part significative de la subvention en cas d'augmentation du montant de la subvention. La dégradation des conditions d'exploitation de la crèche parentale BALUSTRADÉ conjuguée à cet effet mécanique pourrait conduire à l'apparition d'une situation de trésorerie nette négative en cours d'exercice.
3. La complexité des modalités de calcul et de versement des aides allouées par la CAF (PSU et PSEJ) doit conduire les gestionnaires d'association à une vigilance accrue quant au respect des règles d'enregistrement de ces subventions dans la comptabilité, notamment lorsque cette dernière est assurée par un cabinet d'expertise comptable. Seul le rattachement des charges et des produits à l'exercice garantit que les comptes annuels présentent une image fidèle de la situation de l'association.
4. La politique de qualification de l'association BALUSTRADÉ en faveur des salariés recrutés en contrat aidé (CAE) a conduit sur une période récente à diminuer sensiblement les aides versées par la CNASEA. Cette politique, même si elle est légitime, doit être tenue compte à la situation financière dégradée de l'association.
5. Le taux d'occupation, inférieur en 2007 à 70%, pourrait conduire à l'application de réfections sur le montant de la PSEJ au titre de cet exercice.
6. Les modalités actuelles de subvention par la ville de Paris ne permettent pas de moduler l'aide selon le taux d'occupation constatée.

Préconisations :

1. **DFPE** - Définir des indicateurs permettant à la Ville de Paris d'anticiper la dégradation de la situation financière des associations subventionnées. Ces indicateurs doivent notamment permettre de palier le décalage de deux ans existant entre la date d'instruction des budgets prévisionnels et la date d'arrêté des comptes annuels disponibles.

2. **DFPE** - Envisager des modalités exceptionnelles de versement de la subvention en cas d'augmentation de la subvention, au-delà d'un certain seuil, afin de ne pas générer des situations de trésorerie nette négative en cours d'exercice.
3. **Association** - Mettre en place, pour les subventions allouées par la CAF et la Ville de Paris, les procédures nécessaires au respect du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice afin de garantir la fiabilité des comptes annuels. Ces procédures doivent être établies en lien avec le cabinet d'expertise comptable et le commissaire aux comptes auxquels fait appel l'association BALUSTRADE.
4. **Association** - Etudier précisément les enjeux liés à la politique de qualification des salariés en contrat aidé, dans un contexte de dégradation de la situation financière de l'association BALUSTRADE.

6. L'ORGANISATION FINANCIERE ET COMPTABLE

6.1. Analyse des comptes

6.1.1. L'organisation comptable

L'association a recours pour la tenue de la comptabilité et de la paie à un cabinet d'expertise comptable. Les comptes sont depuis 2006 certifiés par un commissaire aux comptes, conformément à la réglementation en vigueur pour les associations bénéficiant de concours publics supérieurs à 153 000€ Le montant des honoraires versés au cabinet d'expertise comptable en 2007 s'élevait à 5 372 euros, contre 2 194 euros pour les honoraires payés au titre du commissariat aux comptes.

La gestion des dépenses et des recettes est principalement assurée en interne par la trésorière de l'association. Elle est, avec le président, signataire sur le compte courant et réalise à ce titre le règlement des factures d'achats et l'encaissement des participations familiales. L'ensemble des pièces justificatives des mouvements de trésorerie est transmis au cabinet d'expertise comptable, à échéances régulières (environ tous les trimestres).

Les participations familiales sont gérées à partir d'un outil sur tableur EXCEL conçu par la caisse d'allocations familiales et mis à la disposition de l'association. Cet outil permet notamment d'établir le montant mensuel et forfaitaire des participations familiales à partir de la saisie des revenus des familles. Les participations familiales sont dues chaque mois par les familles et réglées exclusivement par chèque bancaire. En 2008, elles devraient également pouvoir être prélevées directement sur le compte bancaire des familles. **La tarification et la facturation des participations familiales ne donnent pas lieu à l'émission de notification, ni de factures mensuelles.**

La gestion financière de l'association relève principalement dans ses aspects quotidiens du poste de trésorier, membre du bureau. Cela étant, elle dépend étroitement de fonctions exercées par d'autres parents membres de l'association et en particulier les fonctions « subventions », « salariés », « alimentation » qui représentent les principaux postes de charges et de produits de l'association.

Cette gestion par délégation de fonctions permet de distinguer ce qui relève strictement de la gestion financière quotidienne de la crèche, d'une part, avec ce qui relève de dossiers connexes à cette gestion mais essentiels au fonctionnement de la crèche, d'autre part. Elle favorise une implication répartie entre les parents, sans faire peser l'intégralité de la charge administrative sur le poste de trésorier.

Cependant, comme l'ont déjà souligné les auditeurs, cette forme de délégation au-delà des membres du bureau associatif peut également revêtir des inconvénients. Elle risque en particulier d'entraîner un éclatement des responsabilités, préjudiciable à une vision globale de la situation de l'association.

6.1.2. La dégradation des conditions d'exploitation de l'établissement à partir de 2006

Sur la période audité (2005 – 2007), l'association enregistre un déficit : -6,0K€ en 2007 contre -10,8K€ en 2006 et -3,9K€ en 2005.

Compte de résultat simplifié – Période 2005/07

	2005	2006	2007
Participations familiales	51 128	42 415	46 476
Subventions	150 295	176 844	171 815
Subvention CAF PSU	81 922	87 769	77 887
Subvention CAF PSEJ	41 243	41 401	31 438
Subvention de fonctionnement Ville de Paris	19 498	16 532	34 514
Subvention exceptionnelle Ville de Paris	0	0	18 000
Aides CNASEA sur contrats aidés	7 631	18 356	4 067
Subventions UNIFORMATION	0	12 786	5 909
Total produits d'exploitation	201 422	219 259	218 291
Achats externes et services extérieurs	62 894	80 415	84 130
EDF / GDF et combustibles	1 784	1 681	1 722
Alimentation	11 602	15 325	15 353
Produits d'entretien et petit équipement	246	2 417	2 175
Locations immobilières et charges locatives	29 958	39 935	39 855
Entretien et nettoyage	92	444	7 204
Formations du personnel	5 025	4 984	3 682
Honoraires	4 975	7 813	7 566
Transport	0	2 559	1 614
Autres	9 212	5 257	4 959
Impôts et taxes et assimilés	1 479	3 807	3 102
Salaires et charges sociales	133 203	143 295	136 724
Dotations aux amortissements	1 174	964	758
Total Charges d'exploitation	198 750	228 481	224 714
Résultat d'exploitation	2 673	-9 221	-6 423
Résultat financier	0	-180	-280
Résultat exceptionnel	-6 635	-1 478	689
Résultat net	-3 963	-10 879	-6 014
TOTAL PRODUITS	201 422	219 301	218 980
TOTAL CHARGES	205 385	230 181	224 994

L'année 2006 marque une sensible dégradation des conditions d'exploitation de l'établissement. En effet, le déficit constaté en 2005 est liée à l'enregistrement d'une charge exceptionnelle correspondant au remboursement d'un trop perçu versé par le CNASEA dans le cadre des contrats aidés (6,6K€).

A partir de 2006, les charges d'exploitation connaissent une hausse significative : +15% en 2006 par rapport à l'année 2005. Les produits d'exploitation progressent également mais dans des proportions plus limitées : +9% en 2006 par rapport à 2005. L'augmentation des charges d'exploitation entre 2005 et 2006 s'explique principalement par la forte croissance des charges immobilières, même si la plupart des autres charges subissent une évolution à la hausse (notamment : charges d'alimentation, produits d'entretien des locaux et honoraires payés au cabinet d'expertise comptable et aux commissaires aux comptes).

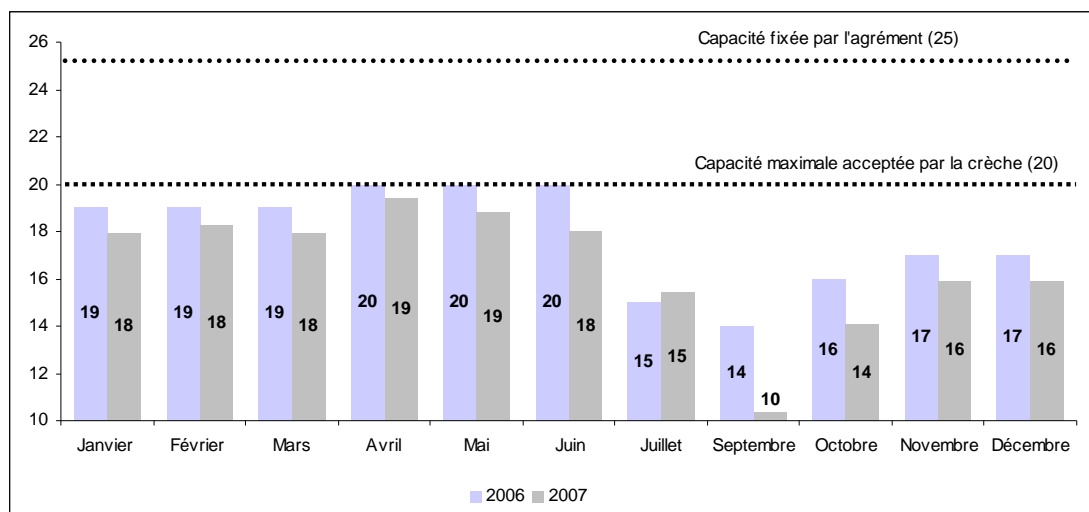
Cette tendance s'inscrit dans un contexte de baisse sensible de l'activité, mesurée par le nombre d'heures facturées aux familles. Celui-ci passe de 45 450 heures en 2005 pour atteindre 40 760 heures en 2006 et 37 980 heures en 2007. Cette diminution est en partie imputable à la limitation de la capacité d'accueil de l'établissement à partir de 2005 puisque le nombre de jours d'ouverture s'élève en 2005 à 254 jours contre 235 jours en 2006 et 233 jours en 2007.

Principaux indicateurs d'activité – Période 2005/07

	2005	2006	2007
Nombre d'enfants fixé par l'agrément	25	25	25
Nombre d'enfants inscrits	20	20	20
Nombre de jours d'ouverture dans l'année	254	235	233
Nombre d'heures par jour	10	10	10
Nombre d'heures maximale théorique	63 500	58 750	58 250
Nombre d'heures facturées	45 450	40 760	37 980
Nombre d'heures de présence	36 624	34 090	31 170
Taux de fréquentation	72%	69%	65%

Elle s'explique également par une baisse sensible du nombre d'enfants accueillis en 2007. En effet, les relevés d'activité trimestriels communiqués par l'association à la CAF en 2006 et 2007 montrent que le nombre mensuel d'heures facturées en 2007 est très inférieur à celui de l'année 2006. Rapportées au nombre mensuel de jours d'ouverture et au nombre d'heures d'ouverture journalière, ces données d'activité permettent de calculer le nombre d'enfants accueillis en équivalent théorique.

**Nombre d'enfants accueillis par mois
au sein de la crèche BALUSTRADE (en équivalent théorique)
Années 2006 et 2007**



	2006			2007		
	Jours d'ouverture	Heures facturées	Enfants (en équivalent théorique)	Jours d'ouverture	Heures facturées	Enfants (en équivalent théorique)
Janvier	22	4 180	19	22	3 940	18
Février	20	3 800	19	20	3 650	18
Mars	23	4 370	19	22	3 950	18
Avril	19	3 800	20	20	3 890	19
Mai	20	4 000	20	20	3 760	19
Juin	22	4 400	20	21	3 780	18
Juillet	20	3 000	15	22	3 400	15
Septembre	21	2 940	14	20	2 070	10
Octobre	22	3 520	16	23	3 230	14
Novembre	21	3 570	17	21	3 340	16
Décembre	16	2 720	17	15	2 380	16

Ainsi, l'activité de la crèche apparaît très inférieure à l'activité théorique fondée sur la capacité maximale d'accueil telle qu'elle figure dans l'agrément (25 berceaux). Elle s'avère également en

dessous du seuil d'accueil souhaité par la crèche soit 20 berceaux puisqu'en 2007 le nombre théorique moyen d'enfants accueillis s'élève à 17 enfants contre 18 en 2006.

6.1.3. L'augmentation quasi généralisée des charges d'exploitation hors charges de personnel

Entre 2005 et 2006, les charges d'exploitation ont progressé de près de 30K€(29,7K€) pour atteindre 228,4K€ en 2006 contre 198,7K€ en 2005. Leur niveau est demeuré stable en 2007 : 224,7K€

Cette hausse s'explique principalement par une augmentation :

- des charges immobilières (loyer et charges locatives de copropriété) ;
 - des charges d'alimentation ;
 - des charges d'entretien et de nettoyage des locaux
 - des honoraires versés au cabinet d'expertise comptable et aux commissaires aux comptes ;
- *Les charges immobilières*

En 2006, un avenant au bail d'occupation des locaux a porté le loyer annuel à 31 000 euros (hors taxes et hors charges locatives de copropriété), contre un loyer de 18 421,94 euros pour la période du bail initial, soit 9 ans, de 1996 à 2005.

Cette augmentation du loyer avait cependant déjà été amortie dans le temps compte tenu des actualisations annuelles réalisées en fonction de l'indice INSEE du coût de la construction. Sur la période 1996-2005, l'indice du coût de la construction publié au second trimestre de l'année est passé de 1 029 (indice brut) à 1 276, soit une hausse de 24%.

En 2005, le loyer mensuel taxes et charges comprises s'élevait à 2 434,63 euros. En 2006, son montant s'établissait à 3 296,57 euros, soit une hausse de 35% entre les deux exercices.

- *Les achats de denrées alimentaires*

La hausse du volume des achats d'alimentation en 2006 est étroitement liée à la politique décidée par l'association de faire bénéficier les enfants accueillis d'une alimentation biologique. L'association a recours à des fournisseurs spécialisés dans les produits issus de l'agriculture biologique.

De façon plus générale, l'analyse des grands livres des comptes généraux en 2006 et 2007 montre que l'association n'a pas réellement de politique d'achat de denrées alimentaires visant à minimiser les coûts. En effet, les achats sont réalisés auprès de distributeurs grands publics (moyennes surfaces). Il ne semble pas que l'association ait cherché à développer des pratiques d'approvisionnement permettant de réduire les coûts par un effet prix et / ou un effet volume.

- *Les charges d'entretien et de nettoyage des locaux*

A partir de 2007, l'association a recours à une société spécialisée de nettoyage des locaux. Les charges afférentes à cette prestation soit 6 541,54 euros en 2007 sont compensées par la disparition des charges de personnel liées à l'emploi d'une femme de ménage (soit environ 4 000 euros).

- *Les charges d'honoraires*

La décision par l'assemblée générale de certifier les comptes annuels de l'association par un commissaire aux comptes a entraîné une hausse sensible des charges d'honoraires. Cette décision est conforme aux obligations réglementaires qui disposent que les associations bénéficiant des contributions publiques supérieures à 153 000 euros doivent nommer un commissaire aux comptes agréé. En 2005, le montant total des aides publiques perçues par l'association s'élevait à 150 295 euros contre 164 058 euros en 2006 et 165 906 euros en 2007.

En 2007, les honoraires payés au cabinet d'expertise comptable représentaient 71% des charges d'honoraires, les 29% restant relevant des travaux de commissariat aux comptes.

6.1.4. La relative maîtrise des charges de personnel

Les charges de personnel de l'association sont analysées en tenant compte de l'ensemble des charges associées à l'emploi des effectifs salariés de l'association : salaires et charges sociales, aides perçues sur contrats aidés, prise en charge des titres de transport, charges et produits afférents à la formation, impôts et taxes associés.

Sur la période auditée, les charges nettes de personnel et les charges associées évoluent peu, comme le montre le tableau ci-après. Elles s'établissent en 2007 à 135,7K€ contre 139,2K€ en 2005, soit une diminution supérieure à 2%.

Charges nettes de personnel et charges associées **Période 2005/07**

	2005	2006	2007
Salaires et charges sociales	133 203	143 295	136 724
Subventions CNASEA	996	18 356	4 067
Aides versées	7 631	18 356	4 067
Reversement trop perçu	-6 635	0	0
Masse salariale nette	132 207	124 939	132 657
Impôts et taxes	1 479	3 807	3 102
Taxes sur les salaires	797	1 192	1 379
Formation continue	682	2 615	1 723
Personnel intérimaire	526	981	588
Formation du personnel	5 025	4 984	3 682
Transport administratif	0	2 559	1 614
Charges de personnel associées	7 030	12 331	8 986
Subventions UNIFORMATION	0	12 786	5 909
TOTAL	139 237	124 484	135 734

- *L'augmentation ponctuelle de la masse salariale en 2006*

Cependant, cette relative stabilité masque des évolutions contrastées. En effet, le niveau de la masse salariale en 2007 est sensiblement équivalent à celui de 2005 (136,7K€ en 2007 contre 133,2K€ en 2005, soit +2,6% d'augmentation), mais celui-ci connaît en 2006 une hausse plus marquée : +7,6% par rapport à l'année précédente. Cette augmentation est principalement liée à une progression des effectifs salariés travaillant auprès des enfants, conjuguée à une modification des qualifications.

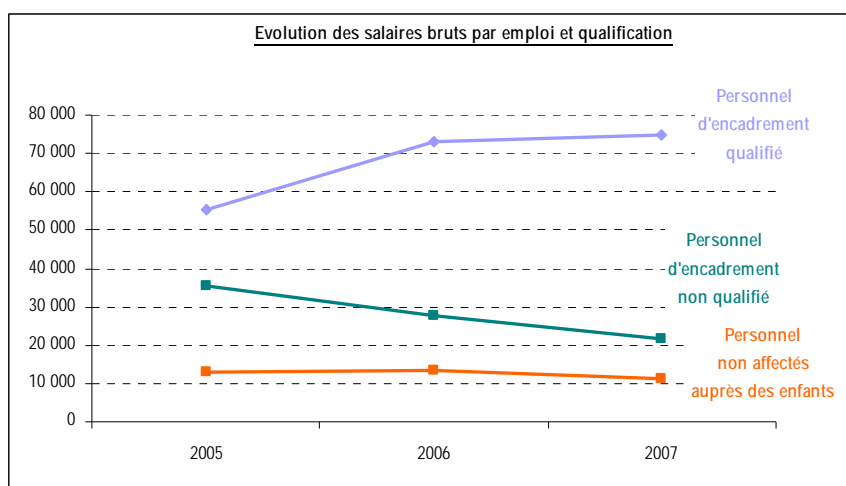
Evolution des effectifs de l'association en ETP annualisé - Période 2005/07

	2005	2006	2007
Agents travaillant auprès des enfants	5,5	5,7	5,4
Responsable technique	0,9	0,9	0,9
APD	0,9	1,3	0,9
EJE	1,0	1,0	1,0
Psychomotricien	0,0	0,2	0,7
Aides auxiliaires	2,7	2,2	1,9
Agents non affectés à l'accueil des enfants	0,9	0,9	0,6
Cuisinière	0,6	0,6	0,6
Femme de ménage / lingère	0,3	0,3	0,0
TOTAL	6,4	6,6	6,1

Ainsi, les effectifs s'établissent en 2006 à 6,6 ETP contre 6,4 ETP en 2005, soit +0,2 ETP correspondant au recrutement à la fin de l'année 2006 d'un psychomotricien. Parallèlement, la hausse du nombre d'auxiliaires de puériculture diplômées en 2006 (1,3 ETP contre 0,9 ETP en 2005), ajoutée au recrutement d'un psychomotricien, est compensée par la diminution du nombre d'aides auxiliaire (2,0 ETP contre 2,7 ETP en 2005). Ainsi, les effectifs de personnel qualifié travaillant auprès des enfants augmentent en 2006 au détriment des effectifs non qualifiés.

**Evolution des effectifs en ETP et des salaires bruts
par emploi et qualification - Période 2005/07**

	2005	2006	2007
Personnel d'encadrement qualifié	2,8	3,5	3,5
Personnel d'encadrement non qualifié	2,7	2,2	1,9
Personnel non affectés auprès des enfants	0,9	0,9	0,7
TOTAL	6,4	6,6	6,1



Au total et compte tenu du nombre moyen d'enfants accueillis, le taux d'encadrement des enfants s'établit en 2007 à 3 enfants par adulte auquel il conviendrait d'ajouter la participation bénévole d'un parent par demi-journée. Ce taux d'encadrement est très sensiblement supérieur aux normes exigées par le code de la santé publique soit pour des enfants ayant acquis la marche : 1 adulte pour 8 enfants.

▪ *La diminution du recours aux contrats aidés*

L'évolution de la masse salariale implique d'analyser le montant des salaires et des charges sociales net des contributions versées par le CNASEA dans le cadre des contrats aidés. Comme le montre le tableau supra, la masse salariale nette est stable entre 2005 et 2007 ; l'augmentation constatée précédemment en 2006 est compensée par les aides versées : en 2006, la masse salariale nette diminue de 5,5% par rapport à l'année précédente.

Il convient cependant de relativiser ce constat car le montant des aides versées par le CNASEA et figurant dans le compte de résultat n'est pas cohérente avec l'évolution des effectifs en contrats aidés (0,6 ETP en 2007 contre 1,2 en 2006 et 2,1 en 2007). L'examen des grands livres des comptes généraux montre que ce décalage est lié au fait que les subventions sur contrats aidés sont enregistrés lors de leur encaissement par l'association et non en vertu du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice.

Cela étant, le nombre de contrats aidés (contrat d'accompagnement dans l'emploi dit CAE) diminue très sensiblement sur la période 2005-07. **L'analyse des procès verbaux des assemblées générales, des rapports de gestion et des bilans d'activité montre que le nombre de salariés en CAE s'établit habituellement à 2, les personnes concernées occupant des emplois d'aides auxiliaires. Cette « norme » n'est plus respectée en 2007 compte tenu de la politique active menée par l'association en faveur de l'insertion professionnelle.**

Ainsi, au cours de la période audité, deux emplois en CAE ont été transformés l'un en contrat de professionnalisation et l'autre en contrat d'apprentissage. Ces contrats bénéficient d'exonérations de cotisations patronales mais ils ne se sont pas subventionnés de la même façon que les CAE. En outre, ils impliquent à l'évidence que le salarié concerné s'absente périodiquement de l'association afin de suivre une formation théorique et d'effectuer des stages d'observation et de mise en situation au sein d'autres structures. Le temps consacré à ces actions de formations n'est pas valorisé dans les effectifs totaux de l'association.

Effectif en ETP bénéficiant d'un contrat aidé

	2005	2006	2007
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	2,1	1,2	0,6
Contrat de professionnalisation	0,6	1,0	1,0
Contrat d'apprentissage	0,0	0,0	0,3
TOTAL	2,7	2,2	1,9

6.1.5. Des produits d'activité en forte diminution compensés par les subventions allouées par la Ville de Paris

En 2007, les participations familiales représentent 21% des produits d'exploitation de l'association (contre 19% en 2006 et 25% en 2005). Les ressources de l'association sont donc très majoritairement constituées par les subventions d'exploitation allouées par les différents organismes et institutions partenaires.

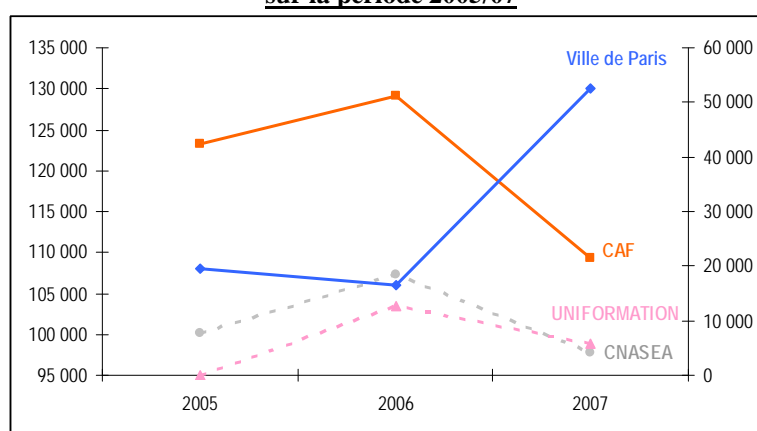
La diminution des participations familiales sur la période audité est principalement liée à la baisse de la fréquentation des l'établissement. En effet, le prix de l'heure facturée aux familles (montant des participations familiales rapporté au nombre d'heures facturées) évolue peu : 1,2 euros par heure en 2007 contre 1,0 euro en 2006 et 1,1 euros en 2005.

Contributions publiques et subventions d'exploitation
Période 2005/07

	2005	2006	2007
Subvention CAF	123 165	129 170	109 325
Subvention Ville de Paris	19 498	16 532	52 514
Autres subventions	7 631	31 142	9 976
Total	150 295	176 844	171 815

En 2007, les subventions versées par la CAF constituent 50% des produits d'exploitation de l'association (contre 59% en 2006 et 61% en 2005). Les subventions de la Ville de Paris composent quant à elle 24% des produits en 2007 (contre 8% en 2006 et 10% en 2005). **Ces évolutions traduisent un désengagement de la CAF (-13,8K€ entre 2005 et 2007) qui a largement été compensé par la Ville de Paris (+33,0K€).**

Evolution des contributions publiques
sur la période 2005/07



Il convient cependant de noter que l'enregistrement comptable de la subvention exceptionnelle allouée en 2007 par la Ville de Paris pour un montant de 18 000 euros aurait dû être comptabilisée au titre de l'exercice 2008. En effet, cette subvention est destinée à financer les déficits enregistrés sur les exercices précédents. Cependant, la délibération correspondante est celle votée en 2008 par le conseil de Paris en même temps que la subvention de fonctionnement 2008. En l'absence de cette subvention, le déficit de l'association pour l'exercice 2007 aurait été de 24 014€

6.2. Structure financière de l'association

L'examen des bilans successifs de l'association sur la période auditée met en évidence une nette dégradation de la situation financière, le montant total du bilan évoluant de 64,6K€ en 2005 à 45,4K€ en 2007. Cette situation s'explique essentiellement par l'accumulation des déficits constatés.

Bilan simplifié – Période 2005/07

ACTIF	2005	2006	2007	PASSIF	2005	2006	2007
Immobilisations corporelles	1 232	2 045	1 287	Projet associatif	54 166	32 284	21 406
Immobilisations financières	5 298	7 232	8 356	Report à nouveau	-17 921	0	0
Total actif immobilisé	6 530	9 277	9 643	Résultat de l'exercice	-3 961	-10 878	-6 014
Créances	1 615	472	18 000	Total fonds propres	32 284	21 406	15 392
Disponibilités	56 542	48 902	17 760	Emprunt et autres dettes financières	4 654	5 100	5 550
Total actif circulant	58 157	49 374	35 760	Fournisseurs et rattachés	0	5 592	1 758
TOTAL ACTIF	64 687	58 651	45 402	Dettes fiscales et sociales	26 457	26 553	22 702
				Autres dettes	1 292	0	0
				Total dettes	32 403	37 245	30 010
				TOTAL PASSIF	64 687	58 651	45 402

Le niveau de fonds de roulement diminue de 43,3% entre 2005 et 2007 sous l'effet conjugué de la baisse du montant des capitaux permanents liée aux déficits enregistrés, d'une part, et de l'augmentation des dépôts et cautionnement suite à la révision du contrat de bail en 2006, d'autre part.

Evolution du fonds de roulement et besoin en fonds de roulement – Période 2005/07

	2005	2006	2007
Capitaux permanents	36 938	26 506	20 942
Actif immobilisé	6 530	9 277	9 643
Actif circulant (hors disponibilités et VMP)	1 615	472	18 000
Dettes à court terme	27 749	32 145	24 460
Fonds de roulement (FR)	30 408	17 229	11 299
Besoin en fonds de roulement (BFR)	-26 134	-31 673	-6 460
Trésorerie nette (TN)	56 542	48 902	17 759

Les immobilisations figurant à l'actif du bilan sont en effet principalement constituées par les immobilisations financières correspondant à la caution versée lors de la prise et du renouvellement du bail. Les autres immobilisations sont des immobilisations corporelles presque totalement amorties : matériel électroménager (fridaire congélateur, lave linge et sèche-linge, etc.), matériel pédagogique et mobilier.

Etat détaillé des immobilisations de l'association

	Date d'acquisition	Valeur brute	Amort. 2007	Valeur résiduelle
Matériel et outillage		5 105	5 105	0
Fridaïre - Congélateur	2000	515	515	0
Sèche linge	2002	1 839	1 839	0
Machine à laver	2002	2 751	2 751	0
Agencements et installations		3 391	2 104	1 287
Ballon d'eau chaude	2002	1 615	1 615	0
Mitigeur	2006	1 777	490	1 287
Total immobilisations corporelles		8 496	7 209	1 287
Dépôts et cautionnement	2006	8 356	NS	8 356
Total immobilisations financières		8 356	NS	8 356
TOTAL ACTIF IMMOBILISE		16 852	7 209	9 642

Sur la période auditée, l'association bénéficie d'un excédent en fonds de roulement, le montant des dettes fiscales et sociales étant très supérieures à celui des créances. En 2007, l'excédent en fonds de

roulement diminue très sensiblement : cette évolution marquée est liée à l'attente du versement de la subvention exceptionnelle attribuée par la Ville de Paris en 2007 (18K€).

Sur la période auditée, la trésorerie nette de l'association s'est très sensiblement dégradée : +17,7K€ en 2007 contre +56,5K€

Fragilités perçues :

1. Organisation comptable :

- Les participations familiales sont dues mensuellement par les familles en début de mois. Elles sont encaissées sans qu'aucune notification des tarifs ni facture mensuelle ne soient délivrées aux parents. Cette absence de formalisme contrevient aux règles de la comptabilité qui impliquent que toute charge et tout produit soient justifiés.
- Les subventions versées par les organismes publiques (CAF, Ville de Paris et CNASEA) sont enregistrées comptablement sans tenir compte systématiquement du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice. Leur comptabilisation n'offre donc pas une image fidèle de la situation de l'association.
- La gestion financière quotidienne de l'association, telle qu'elle assurée par le trésorier en lien avec le cabinet d'expertise comptable, ne fait l'objet d'aucune procédure écrite. Des procédures, même simples, pourraient faciliter la transition lors de l'élection annuelle d'un nouveau bureau.

2. Conditions d'exploitation de la crèche et situation financière :

- Les subventions publiques constituent les principales ressources de l'association (76% des produits d'exploitation en 2007). La part des participations familiales tend à diminuer du fait de la baisse de la fréquentation (17 enfants accueillis en moyenne au cours de l'année 2007 contre une capacité maximale d'accueil fixé par agrément égale à 25).
- Les choix réalisés par l'association s'inscrivent dans une politique de recherche de la qualité : alimentation d'origine biologique, taux d'encadrement très supérieur aux normes exigées, accompagnement des salariés en contrat aidé vers la qualification. Ces choix doivent cependant être circonscrits dans un contexte de dégradation des conditions d'exploitation de l'association.
- La situation financière de l'association s'est fortement dégradée sur une période récente du fait de l'accumulation des déficits enregistrés. Les modalités de versement des subventions de la CAF et de la Ville de Paris conditionnent principalement le niveau de trésorerie.

Préconisations :

1. **Association** – Définir et rédiger les procédures de gestion comptable et financière de l'association permettant notamment d'assurer le respect des règles de la comptabilité privée en matière d'encaissement et de comptabilisation des produits (participations familiales, contributions publiques). Ces procédures devront en outre faciliter la passation lors du renouvellement du bureau.
2. **Association** - L'association doit chercher à augmenter la fréquentation de l'établissement par une politique adaptée de recrutement des familles. Les risques liés à l'incertitude de l'âge de marche des enfants doivent être minimisés. En outre, les projets de rénovation et d'aménagement des locaux à horizon 2010 doivent prendre en compte la nécessité de pouvoir accueillir des enfants en bas âge ne marchant pas encore.
3. **Association** - Les choix de gestion réalisés doivent tenir compte de la dégradation de la situation financière de l'association et être optimisés. Ainsi, concernant l'alimentation des enfants, le recours à des fournisseurs adaptés (s'adressant à des collectivités plutôt qu'au grand public) doit être prioritaire. En outre, la politique d'insertion et de qualification des personnels doit s'accompagner d'une étude préalable permettant d'envisager différentes sources de financement (aides publiques notamment). Le taux d'encadrement actuel ne peut se justifier, au regard de l'effectif accueilli.

4. **DFPE et association** – Revoir le taux d'encadrement actuel, en prenant en compte la spécificité de la participation des parents, ce qui devra permettre de moduler le montant de la subvention.

7. LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LA DIRECTION DES FAMILLES ET DE LA PETITE ENFANCE : LE BUREAU DES ACTIONS ASSOCIATIVES

Chaque année, au cours du dernier trimestre de l'année N-1, l'association reçoit de la part de la direction des familles et de la petite enfance un dossier de demande de subvention pour l'année N comprenant différents documents relatifs à l'activité prévisionnelle de la crèche pour l'année N :

- budget de l'association pour l'année N ;
- annexes relatives aux recettes, résultat et activité prévisionnels de l'année N ;
- tableaux des effectifs et des emplois aidés de l'établissement au 31 décembre de l'année N-1.

Ce dossier est ensuite retourné par l'association au bureau des actions associatives et donne lieu à des échanges avec l'association afin de vérifier la cohérence des données par rapport aux années précédentes (notamment exercice N-2) et leur pertinence au regard des projets associatifs. Le budget définitif tel qu'il sera arrêté par le bureau des actions associatives, en collaboration avec l'association, permet d'établir une prévision du montant de la subvention, dans l'attente de la délibération du conseil de Paris.

L'association ne dispose pas toujours d'une lisibilité suffisante quand à la date de la délibération du conseil de Paris qui conditionne le versement du solde de la subvention, même si, comme le souligne la direction des familles et de la petite enfance dans sa réponse au rapport provisoire, « *à la suite du vote par le conseil de Paris et dès réception de la délibération par le BAA (10 à 15 jours suivants ce vote), une lettre recommandée est adressée à l'association lui notifiant la convention ou l'avenant, qui précise le montant de la subvention allouée au titre de l'année (...). La liquidation du solde est alors effectuée, suivie d'un courrier adressé à l'association pour l'en informer (...).* ».

L'association a déclaré entretenir de bonnes relations avec le bureau des actions associatives de la DFPE, essentiellement la chargée de secteur en charge du dossier. Elle a cependant indiqué que ces relations se limitaient à des échanges de courriels ou des appels téléphoniques. Aucune réunion n'a jamais été organisée. **C'est une demande de l'association d'envisager au moins une réunion annuelle avec ses interlocuteurs du bureau des actions associatives dans un souci d'efficacité.**

LISTE DES PROPOSITIONS

Vie associative

1. **Association** - Améliorer la tenue des archives de l'association. La nomination d'un parent responsable devra permettre de définir des procédures de classement *ad hoc*. La remise en ordre des documents actuellement conservés devra au minimum porter sur les cinq derniers exercices clos.
2. **Association** - Mettre en place des fiches de processus et de procédures portant sur les fonctions stratégiques du fonctionnement de la crèche (fonction financière, fonction subvention, fonction salariés, notamment).

Organisation des moyens matériels

3. **Association** - Elaborer un projet de rénovation des locaux à échéance 2010 qui prennent en compte à la fois les exigences en termes d'hygiène et de sécurité mais aussi en termes d'accueil des enfants, conformément à l'agrément de la PMI dont bénéficie l'établissement. Compte tenu des délais impartis à l'administration parisienne, le dossier de demande de financement devra être communiqué aux services de la DFPE avant le mois septembre 2009.

Organisation des moyens humains

4. **Association** - Signer une convention avec un médecin référent pour la crèche, conformément au code de la santé publique.
5. **Association** - Procéder à une actualisation périodique des documents décrivant les rôles et les responsabilités des parents et des personnels au sein de la crèche.

Activités de la crèche

6. **Association** - Réorienter le projet de l'établissement afin d'accueillir des enfants quelque soit leur âge (dés 3 mois). La restructuration des locaux pourrait en 2010 permettre de prendre en compte cet élément de nature à accroître la fréquentation et les effectifs.
7. **Association** - Elargir le recrutement des parents vers plus de mixité sociale.
8. **Association** - Formaliser un document unique de projet pédagogique de l'établissement.

Organisation budgétaire

9. **DFPE** - Définir des indicateurs permettant à la Ville de Paris d'anticiper la dégradation de la situation financière des associations subventionnées. Ces indicateurs doivent notamment permettre de palier le décalage de deux ans existant entre la date d'instruction des budgets prévisionnels et la date d'arrêté des comptes annuels disponibles.
10. **DFPE** - Envisager des modalités exceptionnelles de versement de la subvention en cas d'augmentation de la subvention, au-delà d'un certain seuil, afin de ne pas générer des situations de trésorerie nette négative en cours d'exercice.
11. **Association** - Mettre en place, pour les subventions allouées par la CAF et la Ville de Paris, les procédures nécessaires au respect du principe de rattachement des charges et des produits à l'exercice afin de garantir la fiabilité des comptes annuels. Ces procédures doivent être établies en lien avec le cabinet d'expertise comptable et le commissaire aux comptes auxquels fait appel l'association BALUSTRADÉ.

12. **Association** - Etudier précisément les enjeux liés à la politique de qualification des salariés en contrat aidé, dans un contexte de dégradation de la situation financière de l'association BALUSTRADE.

Organisation comptable

13. **DFPE et association** – Le taux d'encadrement actuel, et donc le montant de la subvention allouée par la ville de Paris, ne peuvent être maintenus que dans la perspective d'une hausse sensible de la fréquentation de l'établissement.
14. **Association** – Définir et rédiger les procédures de gestion comptable et financière de l'association permettant notamment d'assurer le respect des règles de la comptabilité privée en matière d'encaissement et de comptabilisation des produits (participations familiales, contributions publiques). Ces procédures devront en outre faciliter la passation lors du renouvellement du bureau.
15. **Association** - L'association doit chercher à augmenter la fréquentation de l'établissement par une politique adaptée de recrutement des familles. Les risques liés à l'incertitude de l'âge de marche des enfants doivent être minimisés. En outre, les projets de rénovation et d'aménagement des locaux à horizon 2010 doivent prendre en compte la nécessité de pouvoir accueillir des enfants en bas âge ne marchant pas encore.
16. **Association** - Les choix de gestion réalisés doivent tenir compte de la dégradation de la situation financière de l'association et être optimisés. Ainsi, concernant l'alimentation des enfants, le recours à des fournisseurs adaptés (s'adressant à des collectivités plutôt qu'au grand public) doit être prioritaire. En outre, la politique d'insertion et de qualification des personnels doit s'accompagner d'une étude préalable permettant d'envisager différentes sources de financement (aides publiques notamment). Le taux d'encadrement actuel ne peut se justifier, au regard de l'effectif accueilli.
17. **DFPE et association** – Revoir le taux d'encadrement actuel, en prenant en compte la spécificité de la participation des parents, ce qui devra permettre de moduler le montant de la subvention.

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire d'audit de la crèche parentale BALUSTRADÉ a été transmis le 17 avril 2009 à la directrice des familles et de la petite enfance et au président de l'association gestionnaire de l'établissement.

- La réponse au rapport provisoire du président de l'association a été adressée par courriel le 14 juin 2009.
-
- La réponse au rapport provisoire de la directrice des familles et de la petite enfance a été adressée par courrier en date du 5 août 2009.

**Réponse au rapport provisoire
du président de l'association gestionnaire de la crèche parentale Balustrade
en date du 14 juin 2009**

De:

Envoyé: dimanche 14 juin 2009 21:48

À:

Cc:

Objet: RE: RE : rapport provisoire sur la crèche balustrade

Voici nos observations sur l'audit.

Tout d'abord nous trouvons cet audit très pertinent et il met bien en évidence les pistes d'améliorations que nous devons suivre.

Pour les points essentiels :

Il ressort une fragilité au niveau de la gestion qui est un point sur lequel nous travaillons depuis trois ans. Nous pensons que nous sommes sur la bonne voie puisque nous terminons l'année 2008 en positif (comptes annuels en pièce jointe).

Comme nous vous l'avions indiqué lors de nos entretiens, la mise en place d'un encadrement ponctuel par la Ville serait souhaitable, surtout pour l'établissement du dossier de subvention.

Un point essentiel est notre problème d'agrément. Pour l'instant nous n'avons aucune négociation possible. Le principal problème vis-à-vis de nos subventionnaire étant le taux de fréquentation que nous avons augmenté depuis deux ans (73,93 % en 2008). Cet agrément de 25 a été demandé au départ par Balustrade dans une optique de ne pas laisser des parents en difficulté.

Concernant la question de la mixité sociale, nous y attachons beaucoup d'importance cependant quels sont les critères objectifs suggérés par la Ville de Paris? Ces critères peuvent-ils être compatibles avec la nécessité de se libérer une demi journée par semaine ?

Sur la réduction du budget alimentaire : les écoles maternelles sont toutes approvisionnées en bio. Il existe sans doute un moyen de bénéficier des mêmes fournisseurs afin d'économiser sur ce poste ?

Par ailleurs notre charte alimentaire n'exclut pas le lait de vache. Nous en donnons régulièrement.

Le trampoline n'existe plus suite à un passage de la PMI qui nous a demandé de le retirer alors qu'il était présent depuis des années.

En conclusion, nous sommes globalement d'accord avec la liste des propositions. Certaines sont déjà en cours d'application comme la fonction Archivage, les fiches de poste "parents" et le projet des Grands Travaux pour l'été 2010.

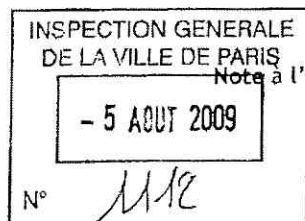
La Mairie peut-elle nous donner des contacts pour un :

- médecin référent ;
- comptable spécialisé ;
- fournisseur bio ?

Cordialement

**Réponse au rapport provisoire
de la directrice des familles et de la petite enfance
en date du 5 août 2009**

Bureau des Actions Associatives



N/Ref : Affaire suivie par
V/ Ref : 2009/06149

Madame
Générale

, Directrice Générale de l'Inspection

Objet : Remarques sur les rapports provisoires d'audit de 8 associations gestionnaires de crèches parentales

Paris, le : 04 AOUT 2009

Les rapports provisoires d'audit, établis par vos services sur un échantillon de 8 crèches associatives à gestion parentale, appellent les remarques suivantes :

(...)

III) ASSOCIATION « BALUSTRADE », gestionnaire de la crèche située 39, cité Industrielle à Paris 11^{ème}

▪ P11, concernant les travaux à envisager dans la structure

A la demande du médecin de PMI qui s'alarmait de l'état dégradé des locaux, une réunion a été organisée à la DFPE avec l'association en janvier 2008 afin de faire le point sur le fonctionnement de la crèche. Lors de ce rendez-vous, la réalisation de travaux de restructuration à l'été 2008 a été évoquée, puis a été repoussée par l'association à l'été 2009 et enfin à l'été 2010. Il a également été convenu que ces travaux conduiraient à un accueil de 25 enfants tel que prévu par l'agrément et que, compte tenu des besoins de l'arrondissement, ceux-ci seraient accueillis à partir de 10-12 mois et non plus à partir de la marche.

▪ Page 19, paragraphe 4.1.2 relatif à la typologie des familles de la crèche

Il est écrit que "la puéricultrice coordinatrice de secteur a noté dans son rapport de visite du 8 avril 2008 que parmi les points à améliorer, figuraient : "l'ouverture aux familles les plus en difficultés sociales". Ce point est même repris en page 21 dans les préconisations : "Elargir le recrutement des parents vers plus de mixité sociale".

Le concept de crèche parentale s'appuie sur la participation des parents à la gestion de l'établissement, qui passe par la garde des enfants, par des tâches comptables, financières ou ménagères et par la participation aux assemblées générales de l'association. Cela implique une grande disponibilité et de lourdes responsabilités pour ces parents, qu'ils s'efforcent de se répartir de manière équitable. Une plus grande mixité sociale est un objectif municipal qu'il convient de développer dans ce type d'établissement.

▪ **Page 40, concernant les relations financières avec la DFPE/BAA**

Il ne peut être écrit *"Ainsi suite à la délibération du conseil de Paris, l'association ne dispose d'aucun avis lui notifiant le montant de la subvention et lui indiquant la date prévisionnelle à laquelle sera versé le solde de la subvention"*.

Il convient de préciser qu' à la suite du vote par le conseil de Paris et dès réception de la délibération par le BAA (10 ou 15 jours suivant ce vote), une lettre recommandée est adressée à l'association lui notifiant la convention ou l'avenant, qui précise le montant de la subvention allouée au titre de l'année. La "liquidation" du solde de la subvention est alors effectuée, suivie d'un courrier adressé à l'association pour l'en informer, et le versement sur le compte de l'association intervient généralement entre 3 et 5 semaines après cette notification.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Avis : *la version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes qui ne sont pas indispensables à la compréhension du texte. Celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.*

- Annexe I : Liste des personnes rencontrées
- Annexe II : Grille des informations financières
- Annexe III : Grille d'analyse structurelle

Annexe I :

Liste des personnes rencontrées

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

M. Christophe NADJOVSKI Adjoint chargé de la petite enfance
Mme Conseillère petite enfance et adoption, Cabinet du Maire

Direction des familles et de la petite enfance (DFPE)

Mme Sous-directrice de la petite enfance
Mme Chef du bureau des actions associatives
Mme Chef de section, bureau des actions associatives
Mme Chargée de secteur, bureau des actions associatives
Mme Conseillère technique des coordinatrices
Mme Médecin chef des services de PMI

Association BALUSTRADE

M. Président de l'association
Mme Trésorière de l'association
Mme Responsable de la fonction « subventions »
Mme Educatrice jeunes enfants, responsable technique de la crèche

Autres personnes rencontrées

Mme Association collectifs enfants, parents, professionnels de la région Ile de France (ACEPPRIF) - Coordinatrice
Mme Association collectifs enfants, parents, professionnels de la région Ile de France (ACEPPRIF) - Trésorière
Mme Association collectifs enfants, parents, professionnels de la région Ile de France (ACEPPRIF) – Responsable du service « Relais gestion »
M. Association collectifs enfants, parents, professionnels (ACEPP) – Membre fondateur et membre d'honneur
M. Ministère des affaires sociales – Direction générale de l'action sociale - Adjoint au chef du Bureau enfance et famille.
Mme Caisse d'allocations familiales de Paris – Directrice adjointe de l'action sociale
Mme Caisse d'allocations familiales de Paris – Responsable d'unité
M. Préfecture de Police de Paris – Architecte de sécurité