

Séance ordinaire du mardi 17 décembre 2024

Extrait du registre des
délibérations du Conseil
municipal de la Ville de
Montpellier

**L'an deux-mille-vingt-quatre et le dix sept décembre,
les membres du Conseil municipal, légalement
convoqués, se sont assemblés au lieu ordinaire des
séances, Salle du Conseil, sous la présidence de
Monsieur le Maire, Michaël DELAFOSSE.**

Nombre de membres en exercice : 65

Petite enfance et Place de l'enfant dans la Ville

Présents :

Taslime AKBARALY, Georges ARDISSON, Eddine ARIZTEGUI, Michel ASLANIAN, Yves BARRAL, Boris BELLANGER, Christophe BOURDIN, Françoise BOUTET-WAISS, Véronique BRUNET, Elodie BRUN-MANDON, Emilie CABELLO, Michel CALVO, Sébastien COTE, Michaël DELAFOSSE, Jean-Dominique DELAVEAU, Jacques DOMERGUE, Caroline DUFOIX, Abdi EL KANDOUSSI, Clara GIMENEZ, Serge GUISEPPIN, Clare HART, Mylvia HOUGUET, Stéphanie JANNIN, Salim JAWHARI, Stéphane JOUAULT, Mustapha LAOUKIRI, Mustapha MAJDOUL, Sophiane MANSOURIA, Coralie MANTION, Nicole MARIN-KHOURY, Isabelle MARSALA, Serge MARTIN, Hervé MARTIN, Marie MASSART, Patricia MIRALLES, Yvan NOSBE, Bruno PATERNOT, Manu REYNAUD, Agnès ROBIN, Séverine SAINT-MARTIN, Agnès SAURAT, Mikel SEBLIN, Radia TIKOUK, François VASQUEZ, Alban ZANCHIELLO.

Absents ayant voté par procuration en application de l'article L. 2121-20 du Code général des collectivités territoriales :

Nadia AKIL ayant donné pouvoir à Françoise BOUTET-WAISS, Luc ALBERNHE ayant donné pouvoir à Patricia MIRALLES, Christian ASSAF ayant donné pouvoir à Michaël DELAFOSSE, Mickaël DIORE ayant donné pouvoir à Mikel SEBLIN, Fanny DOMBRE-COSTE ayant donné pouvoir à Sébastien COTE, Maryse FAYE ayant donné pouvoir à Véronique BRUNET, Julie FRÊCHE ayant donné pouvoir à Yvan NOSBE, Fatma NAKIB ayant donné pouvoir à Manu REYNAUD, Laurent NISON ayant donné pouvoir à Boris BELLANGER, Catherine RIBOT ayant donné pouvoir à François VASQUEZ, Philippe SAUREL ayant donné pouvoir à Abdi EL KANDOUSSI, Célia SERRANO ayant donné pouvoir à Coralie MANTION, Annie YAGUE ayant donné pouvoir à Stéphanie JANNIN.

Absents / Excusés :

Roger-Yannick CHARTIER, Alenka DOULAIN, Hind EMAD, Flora LABOURIER, Clothilde OLLIER, Bernard TRAVIER, Joëlle URBANI

Chambre Régionale des Comptes (CRC) Occitanie - Rapport d'observations définitives - Audit Flash - Continuité du service public municipal de la petite enfance - Exercices 2022 et suivants

Madame Taslime AKBARALY, Adjointe au Maire, rapporte :

La chambre régionale des comptes a communiqué, par courrier en date du 22 novembre 2024, un rapport d'observations définitives concernant un audit flash sur la continuité du service public de la petite enfance de la Commune de Montpellier, portant sur les exercices 2022 et suivants.

Ci-annexé le rapport accompagné des réponses enregistrées :

- Réponse du 18 novembre 2024 de Monsieur Michaël Delafosse, Maire de Montpellier ;

En conséquence, il est proposé au Conseil municipal :

- De prendre acte de la communication du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes ;
- De prendre acte de la tenue, en son sein, d'un débat sur la base de ce rapport ;
- D'autoriser Monsieur le Maire, ou son représentant, à signer tout document relatif à cette affaire.

Le Conseil prend acte.

**Fait à Montpellier, le 24 décembre
2024**

**Pour extrait conforme,
Monsieur le Maire**

Signé.

Michaël DELAFOSSE

Publiée le : 27 décembre 2024

Liste des annexes transmises en Préfecture :

- Audit flash Crèches Montpellier ROD2 1. ordonnateur

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur
034-213401722-20241217-287873-AU-1-1
Acte Certifié exécutoire
Envoi en Préfecture : 26/12/24
Réception en Préfecture : 26/12/24

Monsieur le Maire certifie sous sa responsabilité le caractère exécutoire de cet acte et informe qu'il peut faire l'objet d'un recours gracieux dans un délai de deux mois adressé au Maire ou d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Montpellier dans un délai de deux mois à compter de sa publication ou notification, en vertu de l'article R. 421-5 du Code de justice administrative. Le tribunal administratif peut être saisi par l'application informatique « Télérecours citoyens » accessible par le site internet www.telerecours.fr.



La Présidente

envoi dématérialisé

CONFIDENTIEL

Le 22 novembre 2024

Réf. : DGR24 / 1315

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes relatif à la continuité du service public de la petite enfance assurée par la commune de Montpellier.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières (CJF).

Ce rapport a un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à l'assemblée délibérante.

Il vous revient de communiquer ce rapport et la réponse jointe à votre assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble (ROD2) doit :

- faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
- être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
- donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du CJF, je vous prie de bien vouloir informer la juridiction, à réception du ROD2, de la date de la prochaine réunion de l'assemblée délibérante, à l'adresse suivante : occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr. Dès que possible, vous communiquerez également l'ordre du jour.

En application des dispositions de l'article L. 243-6 du CJF, ce rapport et la réponse jointe peuvent être publié et communiqué aux tiers dès la tenue de la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant sa communication par la chambre régionale des comptes.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du CJF, vous êtes tenu, dans le délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, de présenter devant cette même assemblée un rapport précisant les actions entreprises à la suite des observations et des recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par la présidente de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 du CJF.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'assurance de ma parfaite considération.



Valérie RENET

Monsieur Michaël DELAFOSSE
Maire de Montpellier
courriercrc.ville@montpellier.fr



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

AUDIT FLASH LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC MUNICIPAL DE LA PETITE ENFANCE COMMUNE DE MONTPELLIER (Hérault)

Exercices 2022 et suivants

AUDIT FLASH
LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC MUNICIPAL DE LA PETITE ENFANCE
COMMUNE DE MONTPELLIER (HERAULT)

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	4
INTRODUCTION.....	6
1. DES EFFORTS IMPORTANTS CONSENTIS PAR LA COMMUNE POUR L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE DANS UN CADRE REGLEMENTAIRE CONTRAINT	7
1.1. Les orientations de la commune dans le domaine de l'accueil de la petite enfance face à une demande importante	7
1.2. Une offre qui reste globalement insuffisante	8
1.2.1. Une offre globale d'accueil des jeunes enfants en régression depuis dix ans	8
1.2.2. Une offre qui ne couvre pas les besoins des familles.....	10
1.3. Une part significative du budget communal allouée à la petite enfance	11
1.4. Une mobilisation importante de personnels pour assurer le fonctionnement des crèches	12
1.4.1. Des effectifs en nombre significatif	12
1.4.2. Le choix d'avoir un taux d'encadrement renforcé	13
1.5. Les mesures de restrictions qui touchent le fonctionnement des crèches adoptées en mars 2024.....	15
1.5.1. La mise en place d'outils de pilotage des EAJE et de suivi des incidents ...	15
1.5.2. La décision de restriction du service de la petite enfance : ses motifs et ses implications pour les familles.....	16
2. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DU SECTEUR DE LA PETITE ENFANCE AUXQUELLES LA COMMUNE TENTE DE REMEDIER	19
2.1. Une pénurie structurelle de professionnels de la petite enfance	19
2.1.1. Un métier en tension induisant des difficultés à recruter	19
2.1.2. Un nombre de professionnels formés insuffisant au regard des besoins	20
2.2. Un déficit d'attractivité auquel la commune a répondu par la revalorisation des rémunérations.....	21
2.3. Un plan qualité visant à motiver et fidéliser le personnel	22
2.4. Une question centrale : la lutte contre l'absentéisme	23
2.4.1. Le niveau historiquement élevé des absences au travail	23
2.4.2. Un plan de prévention récemment adopté concernant également la petite enfance	24
REPONSES AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES	27

SYNTHESE

La chambre a réalisé un audit flash sur les crèches municipales à Montpellier. Plus précisément, il a pour but d'identifier les raisons tant conjoncturelles que structurelles qui ont amené la ville, au cours du premier trimestre 2024, à prendre des mesures de restriction à travers des fermetures de sections ou des réductions d'amplitude horaire.

La commune, qui compte plus de 300 000 habitants, fait face à des difficultés pour adapter son offre de lieux d'accueil de la petite enfance aux besoins d'une population active et jeune en augmentation constante.

Des efforts importants consentis par la commune mais une offre en crèches qui reste insuffisante par rapport aux besoins de la population

La collectivité alloue des moyens importants au service municipal de la petite enfance qui mobilise 650 agents dont 580 exercent dans 28 crèches. En 2022, son coût net s'élevait à plus de 13 M€ pour la commune, ce qui représente un reste à charge de l'ordre de 10 000 € par place, soit un niveau supérieur à celui observé au plan national. La commune tente de le réduire, notamment par l'augmentation du taux d'occupation des crèches.

L'offre de places en crèche sur le territoire communal, correspondant à 47 places pour 100 enfants de moins de trois ans, contre 59 places au plan national, est cependant insuffisante pour couvrir les besoins des familles. Afin de répondre à la demande, la commune a engagé en 2021 un programme de création de 312 nouvelles places sur six ans pour un investissement global de l'ordre de 30 M€.

Des fragilités structurelles auxquelles la commune tente de remédier


Si la commune a été amenée à fermer certaines crèches au premier trimestre 2024 pour surmonter des difficultés conjoncturelles, elle doit faire face à des fragilités plus structurelles qui sont spécifiques à ce secteur d'activité particulier.

En premier lieu, la commune peine à recruter les professionnels de la petite enfance dont elle a besoin pour assurer le fonctionnement des crèches. Cette situation, qui n'est pas propre à Montpellier, a pour origine la faible attractivité de ces métiers, compte tenu de conditions d'exercice pénibles et de niveaux de rémunérations peu attractifs. Aussi, la collectivité a décidé, depuis 2022, de revaloriser significativement le régime indemnitaire des professionnels concernés, pour un coût annuel de 1,4 M€. Elle n'a pas bénéficié de compensation financière de la Caisse nationale d'allocations familiales, n'étant pas éligible au « bonus attractivité » mis en place au plan national. Elle s'est également mobilisée pour recruter massivement et accueillir des apprentis.

En second lieu, la commune, qui fait face à des absences au travail importantes, a approuvé en décembre 2022 un plan de prévention qui s'attaque à ses multiples causes. Le pôle petite enfance est particulièrement concerné, notamment par les actions de prévention des accidents du travail mais aussi par le renforcement de la formation continue ainsi que de la qualité de vie au travail. Il est prématuré de mesurer l'efficacité de l'ensemble de ces actions. Même si les premiers constats sont positifs, la persistance d'un absentéisme à un niveau très élevé est de nature à pénaliser la continuité et la qualité du service proposé aux familles.

CHIFFRES CLÉS

Sur le territoire communal	Offre municipale	
4 414 places en crèches	dont 1 428 places dans les crèches communales	
Couverture des besoins d'accueil du jeune enfant (2021)	Évolution de l'offre depuis 2008	Nombre de crèches municipales
47 places pour 100 enfants Au plan national : 59 places pour 100 enfants	+1,4 % par an	28

Établissements municipaux d'accueil du jeune enfant (2022)	
Coût global	Reste à charge par place pour la collectivité
26,4 M€	9 850 € Comparativement, au plan national : 6 673 € 
Reste à charge pour la collectivité	
13,3 M€	
Participations des familles	
2,7 M€ Soit 10,3 % du coût du service	

Agents du pôle Petite Enfance (mars 2024)	Recrutement de professionnels de la petite enfance	
637 agents en équivalent temps plein	En 2023	Prévisions 2024
	65	80
Taux communal d'encadrement : 1 professionnel pour 6 enfants	Absentéisme des agents du pôle Petite Enfance (2023)	
Rémunération nette mensuelle moyenne (2024)	43 jours par agent Soit l'équivalent de l'absence de 106 professionnels auprès des enfants	
Auxiliaire de puériculture		
Puéricultrice		
1 905 €	2 796 €	

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF), « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

La chambre a conduit un audit flash sur les conditions dans lesquelles la commune de Montpellier a assuré la continuité de l'accueil des jeunes enfants dans les crèches municipales, suite aux mesures de restriction adoptées au premier trimestre 2024.

Encadré 1 : procédure de l'audit flash et périmètre du contrôle

Selon la définition donnée par les juridictions financières, un audit flash porte sur un dispositif circonscrit, une mesure précise ou une situation donnée, à expertiser, pouvant faire l'objet d'un point factuel et ciblé permettant aux juridictions financières d'apporter une contribution objective et indépendante à même de caractériser une situation particulière, de chiffrer un coût ou de le vérifier, de corriger une information imprécise ou erronée ou de mettre en lumière d'éventuels dysfonctionnements. Ainsi, leur temps d'instruction est plus court que celui des autres travaux des juridictions financières.

Le présent audit a pour but d'identifier les raisons tant conjoncturelles que structurelles qui ont amené la commune de Montpellier à restreindre l'accès à certaines crèches au cours du premier trimestre 2024 ainsi que d'examiner les solutions envisagées ou prises par la collectivité pour y remédier. Cette analyse porte uniquement sur les crèches gérées en direct par la ville. Il n'a pas pour objet d'évaluer la qualité de l'accueil proposé ni de traiter de la question du financement du service public de la petite enfance. Afin de mettre en perspective cet audit flash, l'instruction concerne les exercices 2022 à 2024.

L'audit flash de la commune de Montpellier a été ouvert le 5 avril 2024 par lettre de la présidente de la chambre adressée à M. Michaël Delafosse, ordonnateur en fonctions.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 17 juin 2024 avec l'adjointe déléguée à la petite enfance, qui bénéficiait d'une délégation du maire pour le représenter.

Lors de la séance du 26 juin 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises à M. Michaël Delafosse. De plus, des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 8 octobre 2024, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. DES EFFORTS IMPORTANTS CONSENTIS PAR LA COMMUNE POUR L'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE DANS UN CADRE REGLEMENTAIRE CONTRAINT

Montpellier, qui compte plus de 300 000 habitants, est la ville-centre de Montpellier Méditerranée Métropole dont la population excède 500 000 personnes. Les dépenses réelles globales de la commune se sont élevées à 472 M€ en 2022 (dont 330 M€ en fonctionnement). Elle doit adapter son offre de services publics, dont celui de l'accueil des jeunes enfants, aux besoins d'une population en augmentation constante, sa croissance démographique (+1,4 % par an de 2015 à 2021) étant une des plus importantes des villes-centres de métropoles¹.

1.1. Les orientations de la commune dans le domaine de l'accueil de la petite enfance face à une demande importante

Si, jusqu'à la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, aucune collectivité territoriale n'avait de compétence explicite dans le domaine de la petite enfance, l'échelon communal l'exerçait dans les faits. Les communes (ou leurs intercommunalités en cas de transfert) deviennent « *autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant* » à compter du 1^{er} janvier 2025.

Le conseil municipal de Montpellier s'est inscrit dans cette dynamique en approuvant dès le 11 décembre 2023 le rapport d'orientation « *Montpellier voit en grand pour la petite enfance* » pour 2023-2026 relatif à la mise en œuvre du service public de la petite enfance et la formalisation de son projet éducatif. La commune a souhaité s'inspirer des propositions du rapport de la commission des 1 000 premiers jours² qui a mis en évidence que l'égalité des chances se joue dès le plus jeune âge.

La commune attire, en effet, une population plutôt active et jeune. En 2020, les personnes de 15 à 29 ans représentent 31,2 % des résidents contre 17,5 % au plan national et les 30-44 ans 19,8 % contre 18,6 %. Les ménages en âge d'avoir des enfants sont donc fortement représentés. Le profil de la population est, par ailleurs, plus défavorisé qu'au plan national. Ainsi, la médiane du revenu disponible par unité de consommation³ s'établit à 19 670 € en 2021 contre 23 080 € en France métropolitaine et le taux de pauvreté⁴ à 28 % contre près de 15 %. Les familles monoparentales représentent 23,8 % des familles montpelliéraines (et 39,6 % des familles avec enfants) contre 18,3 % dans l'Hérault et 16,5 % en France métropolitaine⁵.

Les objectifs de la politique municipale tendent à mettre en place et animer un accueil universel et inclusif de la petite enfance, c'est-à-dire visant à garantir un accès de qualité à tous les enfants et leurs familles. Cette orientation passe par la création d'un guichet unique composé de huit relais petite enfance ainsi que la refonte des critères d'attribution de places en établissements

¹ Seules trois autres villes-centres de métropoles connaissent une croissance démographique annuelle supérieure à 1 % au cours de la période : Toulon (+ 1,3 %), Toulouse (+1,1 %) et Nantes (+1,1 %).

² La commission des 1 000 premiers jours a regroupé 18 experts de spécialités différentes en 2019. Le rapport remis en septembre 2020 rassemble des recommandations, éclairées par les travaux et analyses effectués, pour mieux accompagner les parents durant les 1 000 premiers jours de leur enfant.

³ La médiane du revenu disponible correspond au niveau au-dessous duquel se situent 50 % de ces revenus. Le revenu disponible est le revenu à la disposition du ménage pour consommer et épargner. Une unité de consommation correspond à un coefficient de pondération permettant d'évaluer le niveau de vie d'un ménage selon sa taille et sa composition. Un adulte au sein d'un ménage correspond à une unité de consommation, un adolescent à 0,5 unité de consommation, et un enfant de moins de 14 ans à 0,3 unité de consommation.

⁴ Le seuil de pauvreté est fixé par convention à 60 % du niveau de vie médian de la population.

⁵ Les données démographiques et socio-économiques de ce paragraphe ont pour source l'INSEE.

municipaux. L'accent a également été mis sur la formation des personnels afin de renforcer la qualité du service. La ville envisage, enfin, une diversification de l'offre, par, notamment, un nouveau conventionnement avec les associations opérant dans ce secteur, formalisé par des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens.

1.2. Une offre qui reste globalement insuffisante

1.2.1. Une offre globale d'accueil des jeunes enfants en régression depuis dix ans

Encadré 2 : modes de garde des enfants de moins de trois ans

De nombreux modes de garde existent adaptés aux enfants de moins de trois ans et offrant un large choix aux parents selon leurs besoins et attentes :

- Crèche collective : établissement d'accueil collectif « régulier », à partir de 12 places (en deçà, il s'agit d'une micro-crèche), recevant des enfants entre deux mois et trois ans. Sa gestion peut être assurée par une collectivité, par une association ou par une entreprise privée ;
- Halte-garderie : établissement d'accueil collectif « ponctuel et occasionnel » ; jardin d'enfants : établissement d'accueil collectif recevant exclusivement des enfants âgés de dix-huit mois et plus ;
- Crèche familiale : service d'accueil d'enfants, régulier ou occasionnel, par des assistants maternels. Possibilité d'intégrer les enfants aux activités en crèche collective ;
- Établissement ou service dit « multi-accueil » : regroupement de l'accueil collectif et familial ou de l'accueil régulier et occasionnel ;
- Crèche parentale : structure gérée par une association de parents, accueillant de manière régulière et occasionnelle les enfants, et épaulée par des professionnelles de la petite enfance.

L'offre globale de garde des enfants de moins de trois ans proposée sur le territoire communal, tous modes d'accueil confondus, représente 4 414 places en 2023. Elle a progressé de 1,1 % par an de 2008 à 2023, à un rythme supérieur à celui de l'évolution du nombre d'enfants de moins de trois ans domiciliés dans la commune (+0,9 % entre 2008 et 2020, selon les données de l'INSEE). Elle a toutefois régressé depuis 2014 puisque l'offre représentait alors 5 381 places.

L'offre communale d'accueil s'établit globalement à 1 428 places en 2023 (dont 1 336 à caractère collectif) contre 1 165 en 2008, soit une progression annuelle de 1,4 %, l'effort de la collectivité ayant essentiellement été produit entre 2008 et 2014 (+2,3 % par an) et depuis 2020 (+1,9 % par an). L'offre de la commune en accueil collectif est structurée par 28 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) de moins de 3 ans constitués de crèches et d'établissements multi-accueils, dont trois gérés en délégations de service public (DSP) et de deux services d'accueil familial animés par des assistances maternelles recrutées par la ville.

Tableau 1 : évolution de l'offre de garde des enfants de moins de trois ans depuis 2008

Nombre de places	2008	2014	2020	2023	Évolution annuelle de 2008 à 2023
Accueil collectif communal	1 045	1 191	1 255	1 336	1,7%
Accueil familial communal	120	141	96	92	-1,8%
Total communal	1 165	1 332	1 351	1 428	1,4%
Accueil collectif associatif	437	605	638	621	2,4%
Accueil familial associatif	18	33	37	28	3,0%
Total associatif	455	638	675	649	2,4%
Accueil collectif privé	150	310	347	520	8,6%
Accueil familial privé	1 602	2 681	2 060	1 467	-0,6%
Total privé	1 752	2 991	2 407	1 987	0,8%
Accueil collectif institutionnel	272	295	286	270	0,0%
Accueil familial institutionnel	120	125	80	80	-2,7%
Total institutionnel	392	420	366	350	-0,8%
Total général	3 764	5 381	4 799	4 414	1,1%
Total accueil collectif	1 904	2 401	2 526	2 747	2,5%
Total accueil familial	1 860	2 980	2 273	1 667	-0,7%

Source : CRC, d'après données de la commune

La part de l'offre communale dans le nombre de places offertes aux familles s'élève à 32,4 % en 2023 contre 24,8 % en 2014. Cette progression s'explique par la chute de 45 % des places proposées par les assistantes maternelles privées à Montpellier depuis 2014.

La création de places communales n'a pas permis de compenser cette perte de 1 214 places. La commune indique que la désaffectation du métier d'assistante maternelle n'est pas propre à Montpellier et est également observée au plan national⁶. Dans son rapport d'orientation précité, la collectivité entend, à cet égard, lever les freins à l'accueil individuel et expérimenter les différentes formes d'accueil (maison d'assistants maternels, logements dédiés) afin d'attirer les assistantes maternelles, salariées ou indépendantes. Ainsi, l'accueil collectif a globalement progressé, tandis que l'offre familiale des assistantes maternelles a fortement diminué depuis dix ans.

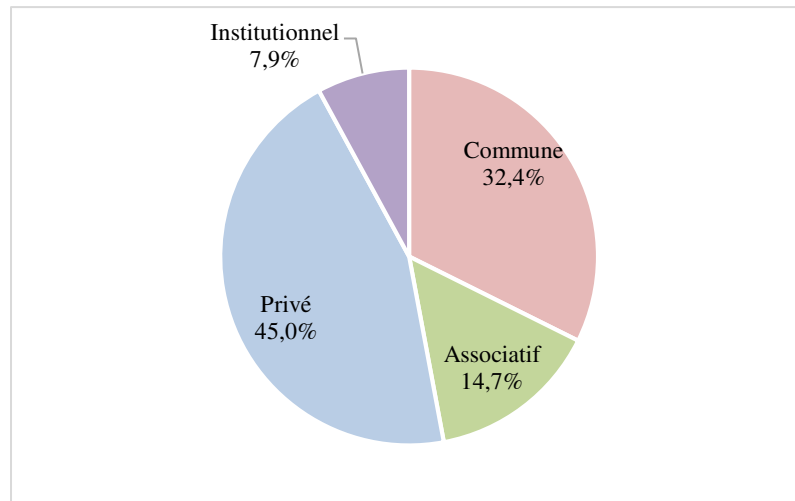
Tableau 2 : part respective de chaque acteur dans l'offre de garde proposée aux familles

Acteur	2008	2014	2020	2023
Commune	31,0%	24,8%	28,2%	32,4%
Secteur associatif	12,1%	11,9%	14,1%	14,7%
Secteur privé	46,5%	55,6%	50,2%	45,0%
Autres institutionnels	10,4%	7,8%	7,6%	7,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Source : CRC, d'après données de la commune

⁶ Le renchérissement du coût du logement et les difficultés à pouvoir accueillir des enfants dans les conditions requises (nombre de pièces en plus dédiées) sont une des causes évoquées de la baisse du nombre d'assistantes maternelles.

Graphique 1 : part respective de chaque acteur dans l'offre de garde proposée aux familles en 2023



Source : CRC, d'après données de la commune

1.2.2. Une offre qui ne couvre pas les besoins des familles

L'offre globale collective et individuelle sur le territoire communal, tous modes d'accueil confondus, est toutefois insuffisante. Elle ne couvre, selon les données communiquées par la commune, que 47 % des besoins en accueil du jeune enfant en 2022 contre 59 % au plan national⁷.

La collectivité est, ainsi, confrontée à une demande de garde supérieure à l'offre, se traduisant par une liste d'attente de l'ordre de 600 enfants qui n'ont pas pu être accueillis dans les crèches à chaque rentrée de septembre de 2021 à 2023. Elle s'est dotée, par délibération du 4 avril 2023, « *d'un règlement permettant d'opérer une cotation transparente de chaque dossier de candidature, avec une priorisation des situations sociales, de monoparentalité et de handicap* ».

Devant cette situation, elle s'est attachée à faire progresser le taux d'occupation⁸ de ses EAJE qui est passé de 60,5 % en 2021 à 64,2 % en 2023, par la mobilisation de leurs directions sur l'objectif d'augmenter cet indicateur, peu suivi jusqu'en 2021. Elle y est notamment parvenue, selon ses termes, en réactivant les commissions d'admission d'octroi des places en crèches, et en recherchant l'accueil d'enfants sur des plages de temps complémentaires. Ce taux devrait atteindre 67 % à 68 % en 2024 et la commune se fixe une cible de 70 % à moyen terme, ce qui correspond au taux moyen observé au plan national dans les structures collectives de 2012 à 2019, avant la survenue de la crise sanitaire (source : Caisse nationale d'allocations familiales). Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que l'atteinte de cet objectif « *passera par une optimisation des processus d'attribution des places et une amélioration de la gestion des personnels* ».

L'autre voie retenue est d'augmenter le nombre de places offertes. Ainsi, la commune a décidé, en 2021, de créer 312 nouvelles places sur six ans, le dernier programme devant être livré en décembre 2027. Le montant global de cet investissement est de l'ordre de 30 M€. L'effort est significatif puisque les dépenses d'équipement figurant aux comptes administratifs oscillaient entre 1 M€ et 2,3 M€ par an au cours de la période examinée⁹. Une nouvelle crèche de 72 places a ouvert ses portes dans le quartier de Port Marianne en septembre 2023.

⁷ Source : rapport annuel de l'Observatoire national de la petite enfance (Onape) publié en 2023.

⁸ Le taux d'occupation mesure le nombre d'heures réellement facturées par rapport au nombre d'heures de capacité théorique d'accueil. Il est forcément inférieur à 100 % car rares sont les enfants présents sur l'amplitude d'ouverture de l'EAJE. Il est outre dégradé par les absences des enfants, qu'elles soient prévues ou non prévues.

⁹ Elles ne représentent que 1,6 % des dépenses d'équipement du budget principal en 2023.

Tableau 3 : programme de création de places dans les bâtiments municipaux

Crèches	Places créées	Type de projet	Prévision échéance	Budget en M€
Crèche Joséphine Baker - <i>Croix d'Argent</i>	9	Places supplémentaires	Janv. 2023	NC
Crèche Liselotte - <i>Port Marianne</i>	72	Création	Sept. 2023	4,5
Fusion Coquelicots - Boutons d'or - <i>Beaux-Arts</i>	5	Places supplémentaires	Janv. 2025	1,8
Crèche Mireille Laget - <i>Estanove</i>	48	Création	Sept. 2025	4,2
Crèche Louise Guiraud - <i>Mosson</i>	0	Relocalisation	Sept. 2025	4,5
Crèche <i>Secteur Pompignane</i>	48	Création	Juin 2026	4,4
Crèche <i>Secteur Hauts de Croix d'Argent</i>	68	Création	Déc. 2026	5,3
Crèche <i>Secteur Aiguelongue</i>	62	Création	Déc. 2027	5,2
Total perspectives	312			29,9

Source : CRC, d'après données de la commune

« Ce programme sera accompagné de la modernisation des structures d'accueil existantes, afin de garantir des conditions d'accueil optimales », précise l'ordonnateur.

1.3. Une part significative du budget communal allouée à la petite enfance

Bien que voté par fonction¹⁰, le compte administratif ne permet pas de retracer précisément le coût de fonctionnement des EAJE municipaux. La commune le suit à travers une comptabilité analytique. Les méthodes de calcul des différents coûts qui en ressortent n'ont pas été examinées par la chambre.

Les charges de gestion des EAJE municipaux, constituées pour 94 % par les charges de personnel, représentaient 26,4 M€ en 2022, soit 9,1 % des dépenses de fonctionnement ventilées¹¹ du budget principal. Après déduction des participations des familles (2,7 M€ soit 10,3 % des dépenses du service) et de la Caisse d'allocations familiales (CAF), le reste à charge pour la commune s'élevait à 13,3 M€ en 2022. Elle finance ainsi sur ses recettes propres 50 % des dépenses de ses EAJE, à un niveau nettement supérieur à celui observé au plan national en 2022 (39 %), selon une étude transmise par la CAF.

La commune alloue, par place d'accueil municipal, après déduction des recettes de fonctionnement, un reste à charge de 9 850 € en 2022, supérieur à la moyenne nationale de 6 673 € pour les EAJE municipaux selon cette étude. Sans que la chambre ait pu le vérifier, la collectivité indique qu'il serait de l'ordre de 4 000 € pour les EAJE associatifs et de 2 000 € pour ceux gérés par délégation à des sociétés privées. Elle explique ces écarts sensibles par plusieurs facteurs : des ratios de personnel encadrant les enfants plus élevés dans les crèches municipales, le coût des remplacements de personnel liés à l'absentéisme et des fonctions support ainsi que des taux d'occupation et de facturation¹² moins optimisés que dans les secteurs associatif et privé.

Elle s'est fixée pour objectif de diminuer sa charge nette à hauteur de 7 000 € par place à horizon 2026. Dans cette perspective, elle a lancé un plan d'action en 2023 fondé sur la mise en place d'indicateurs de gestion, la formation des cadres ainsi que le pilotage de l'accueil, « *tout en assumant un écart de taux d'occupation lié à la stratégie inclusive et de mixité sociale* » de la collectivité.

¹⁰ Le vote du budget par fonction permet d'afficher les moyens alloués à une politique publique. Il s'oppose au vote du budget, très majoritairement retenu, par nature de dépenses et de recettes.

¹¹ Certaines dépenses, telles que l'attribution de compensation reversée à Montpellier Méditerranée Métropole ou les charges d'intérêt de la dette, ne sont pas rattachables à une fonction et ne sont donc pas ventilées.

¹² Le taux de facturation mesure le rapport entre les heures facturées et les heures réelles.

Tableau 4 : dépenses et recettes de fonctionnement des EAJE municipaux

En k€	2021	2022	Evolution annuelle
Dépenses de fonctionnement (a)	26 096	26 413	1,2%
<i>dont charges de personnel</i>	24 550	24 952	1,6%
Recettes de fonctionnement (b)	12 013	13 145	9,4%
Solde (b-a)=(c)	-14 083	-13 268	-5,8%
<i>Reste à charge de la commune (c/a)</i>	<i>-54,0%</i>	<i>-50,2%</i>	<i>-6,9%</i>
Nombre de places EAJE municipaux (d)	1 347	1 347	0,0%
Reste à charge par place pour la commune (c/d)	10,5	9,9	-5,8%
Donnée de comparaison nationale (source : CAF)	ND	6,7	SO

Source : comptabilité analytique de la commune / Nota : la masse salariale n'a pas été retraitée et tient compte de l'ensemble des rémunérations versées et des charges sociales payées, aussi bien au titre des agents permanents que des agents assurant des remplacements. La commune assume en effet l'ensemble de ces dépenses. Dans les documents adressés à la CAF, elle exclut les charges relatives aux agents de remplacement dont elle considère qu'ils font double emploi, et ce afin de ne pas afficher un coût horaire supérieur au seuil d'exclusion de la prestation de service unique (PSU, correspondant à la participation de la CAF pour le fonctionnement des EAJE).

1.4. Une mobilisation importante de personnels pour assurer le fonctionnement des crèches

1.4.1. Des effectifs en nombre significatif

Le pôle petite enfance (PPE) est constitué de 637 agents en équivalent temps plein (ETP) au 31 mars 2024 dont 561 sont affectés dans les crèches. 97 % des professionnels exerçant dans les EAJE sont des femmes.

Les effectifs du pôle représentent 20,4 % de ceux de la commune (3 125 agents selon l'annexe du personnel du BP 2024), ce qui donne la mesure de l'importance de ce secteur pour la collectivité. Les effectifs sont relativement stables de 2021 à 2023 avant de fléchir légèrement en 2024, alors même qu'a été mise en place une équipe de remplacement. Cette tendance traduit les difficultés de la collectivité à pourvoir tous les postes (cf. infra). Cette dernière indique que les 30 recrutements réalisés en mars et avril 2024 devraient rétablir les effectifs à leur niveau de 2023.

Tableau 5 : répartition des agents du pôle petite enfance selon le cadre d'emploi, au 31 mars

							Evolution	
En ETP pourvus		2021	2022	2023	2024	Part 2024	En nbre	En %
A	Educateurs de jeunes enfants	60,2	64,0	66,1	62,8	9,9%	2,6	4,3%
	Puéricultrices territoriales	24,9	26,1	27,0	25,2	4,0%	0,3	1,2%
	Cadres territoriaux de santé paramédicaux	12,2	12,3	11,8	7,9	1,2%	-4,3	-35,2%
	Autres agents de catégorie A	11,9	13,9	15,9	19,9	3,1%	8,0	67,2%
	Total catégorie A	109,2	116,3	120,8	115,8	18,2%	6,6	6,0%
B	Auxiliaires de puériculture territoriaux	239,0	230,2	208,0	196,0	30,8%	-43,0	-18,0%
	Rédacteurs et techniciens territoriaux	3,0	4,9	6,9	6,0	0,9%	3,0	100,0%
	Total catégorie B	242,0	235,1	214,9	202,0	31,8%	-40,0	-16,5%
C	Adjointes techniques territoriaux*	249,1	260,1	267,8	261,7	41,1%	12,6	5,1%
	Grade non statutaire - sans cadre emploi**	34,0	31,0	34,0	34,0	5,3%	0,0	0,0%
	Adjointes administratifs territoriaux	16,4	16,6	17,8	17,7	2,8%	1,3	7,9%
	Agents de maîtrise et adjoints d'animation	4,9	7,0	8,0	6,0	0,9%	1,1	22,4%
	Total catégorie C	304,4	314,7	327,6	319,4	50,1%	15,0	4,9%
Total PPE		655,6	666,1	663,3	637,2	100,0%	-18,4	-2,8%

Source : commune / * Ce cadre d'emploi correspond au sein du PPE au métier d'accompagnant éducatif petite enfance (AEPE).

** Ces emplois correspondent aux assistantes maternelles en CDI et relèvent de la catégorie C.

Le pôle, créé dans le cadre de la réorganisation présentée au comité technique en novembre 2022, est dirigé par un directeur, nouvellement recruté, assisté d'un directeur délégué en charge de la coordination territoriale et de trois chefs de services (ressources, relation familles et guichet unique, stratégies et développements). La commune indique que cette réorganisation a visé à répondre aux enjeux majeurs de la politique petite enfance : la création de 300 places de crèche, l'accent mis sur la qualité dans les EAJE et l'instauration du service public de la petite enfance.

Ainsi, les missions ingénierie et partenariats ont été regroupées au sein du service stratégies et développements ; la relation familles et la constitution d'un guichet unique ont été confiées à un nouveau service dédié ; une unité en charge de l'animation du nouveau pool renfort composé de 38 postes théoriques¹³ et des sujets transversaux (santé, inclusion et bonnes pratiques) a été créée et un directeur délégué est venu seconder le directeur du pôle dans l'animation transversale et la prise en charge de dossiers spécifiques. Enfin, les questions liées à la prévention et à la qualité de vie au travail et la conduite de projets de construction et de rénovation immobilière ont été internalisées au sein du pôle en lien avec respectivement ceux des ressources humaines et du patrimoine immobilier.

1.4.2. Le choix d'avoir un taux d'encadrement renforcé

Encadré 3 : la réglementation en matière d'encadrement des jeunes enfants

Les gestionnaires de crèches collectives sont tenus de recruter du personnel qualifié pour leur fonctionnement. Ainsi, l'article R. 2324-34 du code de la santé publique (CSP) prévoit que les fonctions de directeur d'EAJE ne peuvent être exercées que par une personne détentrice de certaines qualifications¹⁴.

L'article R. 2324-42 prescrit que 40 % au moins de l'effectif moyen annuel du personnel d'un EAJE est constitué de personnes titulaires des diplômes d'auxiliaires de puériculture ou des diplômes d'État d'éducateurs de jeunes enfants, d'infirmiers, de psychomotriciens et de puériculteurs. L'effectif diplômé est complété par des agents qualifiés (titulaires du CAP petite enfance) tels que les accompagnants éducatifs petite enfance (AEPE).

L'article R. 2324-46-4¹⁵ prévoit que les gestionnaires d'EAJE sont tenus de respecter un taux minimum d'encadrement des enfants : soit un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas et un pour huit qui marchent ; soit un professionnel pour six enfants de façon globale.

La commune a opté pour le ratio, plus exigeant en termes de personnels à mobiliser, d'un professionnel pour six enfants. Ainsi, dans une crèche classique avec deux sections d'enfants qui marchent et une section de bébés, le ratio d'un professionnel pour six enfants permet d'accueillir 18 enfants tandis que le ratio alternatif, tel que prévu par les textes précités, permettrait d'en accueillir 21 (16 enfants qui marchent et cinq bébés).

En outre, elle a décidé d'un surencadrement de 10 % par rapport aux normes réglementaires au titre d'une marge de souplesse, afin notamment de pallier aux absences des agents. Elle a également décidé d'un taux plancher de 60 % de personnel diplômé contre 40 % exigés par la réglementation (objectif présenté en comité technique le 21 novembre 2022).

¹³ Seuls 23,3 ETP sont pourvus en mai 2024, dont 19,3 professionnels de la petite enfance.

¹⁴ Diplôme d'État de docteur en médecine, diplôme de puéricultrice, diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants, toute personne justifiant d'une expérience antérieure de trois ans dans des fonctions de direction ou par toute autre personne présentant une des qualifications mentionnées à l'article R. 2324-35.

¹⁵ Introduit par le décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux EAJE dans le cadre de la réforme NORMA engagée dès 2021 pour simplifier et clarifier les modes d'accueil dans le cadre de la loi ASAP (accélération et simplification de l'action publique). Le rapport précité de la commission des 1 000 premiers jours avait proposé un ratio d'un encadrant pour cinq enfants tous âges confondus, avec au moins 70 % de professionnels diplômés.

La commune a indiqué qu'elle atteignait, en 2023, un ratio de 68 % de personnels diplômés exerçant auprès des enfants dans les crèches en 2023 (soit 228 agents¹⁶ sur 336, 108 agents étant qualifiés¹⁷).

Tant la CAF de l'Hérault que la direction de la protection maternelle et infantile (PMI)¹⁸ du département, qui est l'autorité d'agrément des EAJE, ont indiqué approuver ces choix qui correspondent selon elles à l'exigence de prise en charge qualitative du public spécifique d'enfants de moins de trois ans dont certains sont porteurs de handicap et en grande précarité sociale.

La commune a en outre indiqué qu'elle n'utilisait pas les possibilités offertes par l'arrêté du 29 juillet 2022 relatif aux professionnels autorisés à exercer dans les modes d'accueil du jeune enfant. Celui-ci permet, dans un contexte local de pénurie de professionnels à justifier auprès du président du conseil départemental, de déroger aux conditions de diplôme et ainsi de recruter d'autres personnes en considération de leur formation et de leurs expériences professionnelles passées. La commune a précisé qu'elle ne souhaitait pas « *déroger aux exigences de qualification des professionnelles de la petite enfance. Elle assume au contraire un niveau de qualification plus élevé (% de personnels diplômés) que les exigences réglementaires afin de garantir un haut niveau de qualité au sein du service montpelliérain de la petite enfance.* ». Elle ajoute que « *le ratio de personnel encadrant (1 pour 6) est désormais inadapté aux enjeux liés à l'accompagnement d'enfants (et de parents) confrontés à de nombreuses difficultés (TDAH, handicap, problématiques sociales et familiales, surexposition aux écrans...)* ».

Ce choix est également approuvé par la direction de la PMI qui a indiqué qu'aucune crèche municipale du département n'avait fait de demande de dérogation depuis la publication de la loi. Seuls cinq gestionnaires de crèche du département, relevant du secteur privé, ont souhaité déroger aux conditions de diplôme. À cet égard, une commission d'enquête de l'Assemblée Nationale¹⁹ préconise de ramener le taux d'encadrement à un adulte pour cinq enfants d'ici à 2027, et un pour quatre en 2032.

La chambre, qui n'a pas à apprécier leur opportunité, constate que les décisions de la commune se heurtent au contexte local et national de pénurie des professionnels de la petite enfance (cf. infra) et induisent des surcoûts qui sont assumés par la collectivité (cf. supra).

Le respect du taux d'encadrement réglementaire induit la nécessité d'un suivi quotidien de présence des professionnels dans chaque EAJE, réalisé par la tenue d'un planning. La commune précise qu'une partie des professionnels est parfois mobilisée en nombre important sur des plages horaires avec très peu d'enfants à encadrer tandis qu'à l'inverse, des tensions quant au nombre d'agents nécessaires sont observées sur les créneaux 11h-16h. Par ailleurs, en cas d'absence, il est rarement fait appel à des encadrants d'un autre EAJE en cas de besoin.

En plus de l'équipe de remplacement qui a été créée pour répondre aux absences et garantir le fonctionnement continu des crèches, la commune a eu recours, de 2021 au 31 mars 2024, à 1 583 contrats sur emplois non permanents.

¹⁶ Il s'agit des auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants et puéricultrices.

¹⁷ Il s'agit des AEPE, titulaires du CAP petite enfance.

¹⁸ La direction de la protection maternelle et infantile (PMI) est un service départemental, placé sous l'autorité du président du conseil départemental et chargé d'assurer la protection sanitaire de la mère et de l'enfant.

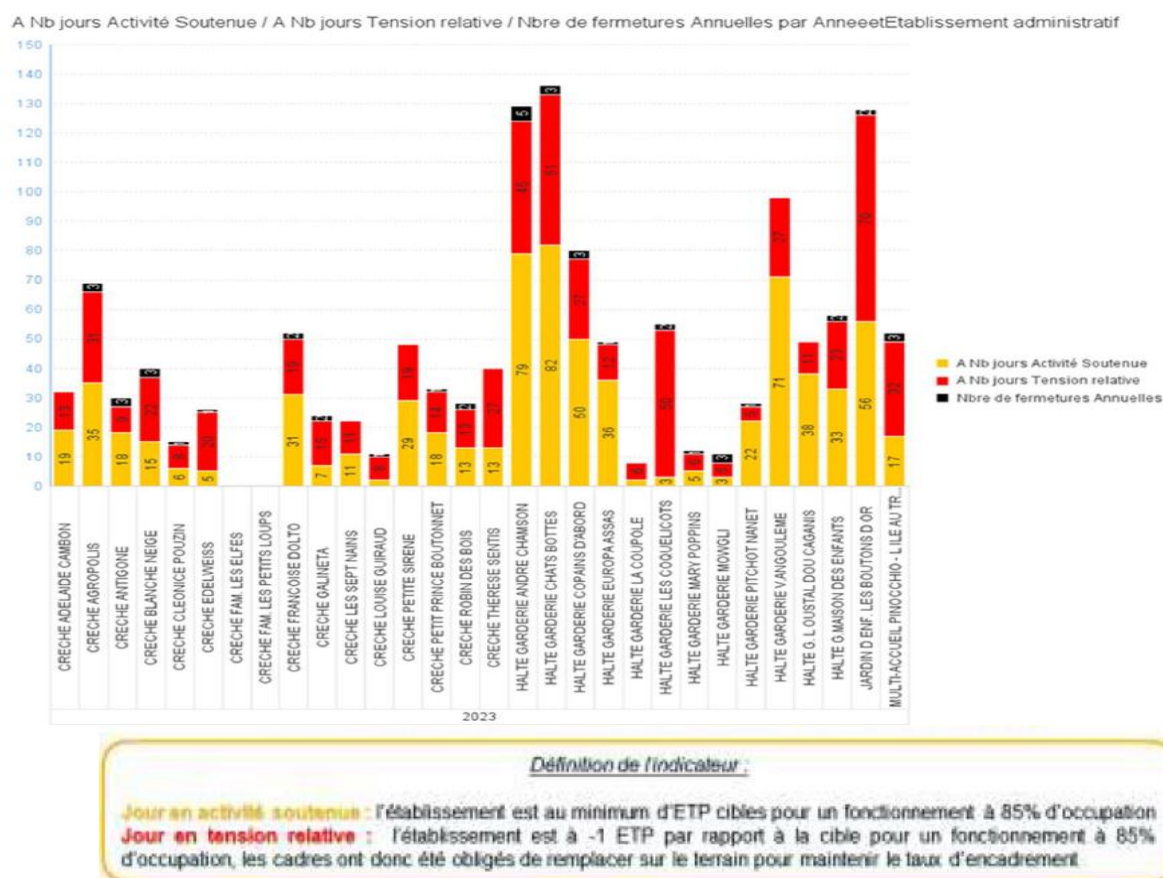
¹⁹ La commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements, présidé par M. Thibault Bazin, a adopté le rapport de Sarah Tanzilli le 27 mai 2024.

1.5. Les mesures de restrictions qui touchent le fonctionnement des crèches adoptées en mars 2024

1.5.1. La mise en place d'outils de pilotage des EAJE et de suivi des incidents

Le directeur du pôle petite enfance recruté à l'automne 2022 a mis en place, à compter de l'année 2023, un outil de suivi des tensions pouvant survenir dans les crèches en raison de l'absence de professionnels au contact des enfants. Il met en évidence un degré de vulnérabilité variable des EAJE.

Extrait 1 : outil de suivi des tensions par EAJE – exercice 2023



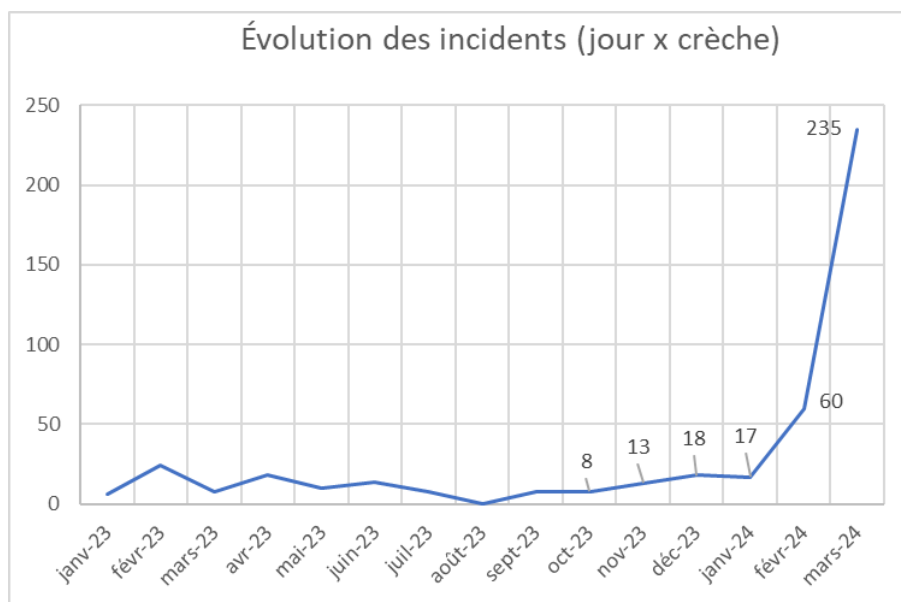
Source : commune

La commune a également indiqué que, si une majorité d'EAJE parvient mieux à faire face aux difficultés conjoncturelles « grâce à un bon collectif de travail », environ un tiers d'entre eux présente des fragilités d'organisation liées, selon elle, à des enjeux managériaux. Le pôle petite enfance réalise, à cet égard, une cartographie trimestrielle des risques permettant d'identifier les crèches en tension. Des formations au management spécifiques au secteur de la petite enfance ont par ailleurs été mises en place (cf. infra).

Enfin, le pôle dispose désormais d'un tableau de bord mensuel des « incidents » affectant le bon fonctionnement du service municipal de la petite enfance. L'outil de suivi a été expérimenté en 2022 et généralisé en 2023, après formation des responsables des EAJE à son utilisation. Sont considérées comme des incidents les restrictions du service, qu'il s'agisse d'une réduction de l'amplitude d'ouverture ou de la fermeture de sections. En revanche, les grèves ou les fermetures exceptionnelles, motivées par des épisodes climatiques (canicules par exemple) ne sont pas comptabilisées comme des incidents.

Ce tableau de bord fait état d'incidents en nombre limité jusqu'à fin 2023 (moins de 20 par mois). En revanche, leur occurrence croît fortement au premier trimestre 2024 pour atteindre 235 au mois de mars.

Extrait 2 : évolution des incidents par jour et par crèche



Source : commune

1.5.2. La décision de restriction du service de la petite enfance : ses motifs et ses implications pour les familles

L'ordonnateur explique la situation rencontrée au premier trimestre 2024 par la survenance de plusieurs difficultés de gestion des effectifs affectés au contact des enfants : un absentéisme important, des temps partiels non compensés, des départs non prévus, des besoins de recrutements d'agents en contrats de remplacement mal anticipés et une équipe de remplacement à hauteur de 50 % seulement de ses capacités théoriques du fait de ses propres absences. La pénibilité des fonctions est également à prendre en compte. A cet égard, la commune précise que « l'augmentation du taux d'occupation (+4 points en 2023) à effectif constant a par ailleurs un impact sur le ratio et la fatigue ressentie »²⁰.

Malgré la marge de précaution de 10 % d'encadrement supplémentaire, utilisée par la commune pour amortir les absences, précédemment évoquée, elle a estimé qu'elle n'était plus en mesure de respecter les taux d'encadrement réglementaires, sauf à refuser d'accorder des jours de congés et de RTT aux agents du service. L'ordonnateur indique avoir choisi « de ne pas recourir à cette mesure, afin de ne pas dégrader les conditions de travail des agents. »

Aussi, la collectivité, plutôt que de faire subir des fermetures inopinées d'EAJE aux familles, ne leur permettant pas de s'organiser, a fait le choix de programmer des restrictions du service concernant 11 EAJE, à compter du 26 février 2024 et pour une durée prévisionnelle de deux mois. Ainsi, trois EAJE ont fermé de manière alternée une section par semaine, quatre ont réduit leur amplitude d'ouverture de deux heures et quatre ont gelé trois places, passant de 25 à 22 berceaux.

²⁰ À effectif constant, selon la commune, le nombre d'heures réalisées déclarées à la CAF est ainsi passé de 1,474 millions en 2021 à 1,587 millions en 2022 et 1,651 millions en 2023.

Afin de réduire au maximum la durée de fonctionnement en mode dégradé, les services de la commune se sont mobilisés pour procéder à des embauches de 25 professionnels en contrat à durée déterminée. Une agence de recrutement spécialisée a été sollicitée et des jurys de recrutement ont été rapidement organisés. Elle a également pris contact avec l'IFAP²¹ de Grabels et l'IRTS²² de Montpellier afin de pouvoir accueillir des apprentis. La commune indique que la situation a pu être redressée en cinq semaines, avec un arrêt des fermetures à la mi-mars et un retour complet à la normale dès le 2 avril 2024.

Les familles ont été informées de cette restriction du service par un affichage en crèche complété d'un courriel dès le 13 février 2024, la commune invoquant « *des difficultés rencontrées pour le recrutement d'agents diplômés* ». Le règlement de fonctionnement des EAJE de la commune prévoyant que « *pour des motifs imprévus, une fermeture exceptionnelle reste possible ; les parents en seraient avisés dans les meilleurs délais* ». La chambre considère que le motif invoqué par la commune pour justifier la restriction du service ne constituait pas un motif imprévu. La collectivité est en effet amenée à recruter des professionnels de la petite enfance en flux continu et elle connaît le contexte de raréfaction des candidats dans ce secteur.

En outre, la chambre rappelle à la commune que dès lors qu'un service public est mis en œuvre, son fonctionnement doit respecter le principe de continuité, ce dernier devant être concilié avec celui d'adaptabilité du service ainsi qu'avec le droit de grève des agents.

Encadré 4 : le principe de continuité du service public et ses aménagements

La continuité du service public est un principe de valeur constitutionnelle²³, qui repose sur la nécessité de répondre aux besoins d'intérêt général sans interruption. Le service public doit être accessible aux usagers aux horaires d'ouverture prévus. Le principe de continuité est décliné en fonction de la nature du service (par exemple permanence totale pour les urgences hospitalières, horaires prévus pour d'autres). Toutefois, il doit se concilier avec le principe de mutabilité ou d'adaptabilité du service qui suppose que le service s'adapte à l'évolution de l'intérêt général et s'accommoder du droit de grève, exclu pour certains agents (policiers et militaires par exemple) ou limité par un service minimum (navigation aérienne, transports ferroviaires, télévision et radio, notamment).

À cet égard, par délibération du 8 février 2021, la commune a saisi la possibilité offerte par l'article 56 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique d'encadrer le droit de grève au sein notamment du PPE, malgré l'absence d'accord avec les organisations syndicales. Désormais les agents du pôle sont tenus de respecter un délai de prévenance de 48 heures et d'exercer leur droit de grève sur un jour complet. Les retenues pour grève sur les rémunérations se font soit sur le mois en cours soit sur le mois suivant.

Le nombre de jours de grève par agent du PPE est en forte augmentation en 2023, en lien, selon la commune avec la réforme des retraites menée par le gouvernement. Il s'établit à 4,3 contre 2,4 en 2022 et 2,5 en 2021. Sur les 39 agents de la commune bénéficiant de décharges syndicales, 14 appartiennent au PPE.

Enfin, la direction de la PMI du département qui accorde les agréments capacitaires²⁴, a indiqué à la chambre qu'elle n'avait pas été informée par la commune de sa décision, même si elle reconnaît qu'elle n'aurait pu que l'approuver si la commune n'était plus en situation d'assurer l'encadrement des enfants dans les conditions prévues par la réglementation.

²¹ Institut de formation des auxiliaires de puériculture.

²² Institut régional du travail social.

²³ Énoncé, dès 1916, par le Conseil d'État dans son arrêt « Compagnie générale d'éclairage de Bordeaux », ce principe a été élevé au rang de principe à valeur constitutionnelle, par le Conseil constitutionnel, dans sa décision de 1979 « Droit de grève à la radio et à la télévision ».

²⁴ La CAF de l'Hérault a en revanche été informée par courriel du directeur du PPE du 13 février 2024.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune, qui sera autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant à compter du 1^{er} janvier 2025, a formalisé en 2023 ses orientations dans ce domaine et alloue des moyens importants à cette politique publique. En 2022, son coût net s'élevait à plus de 13 M€ pour la commune, ce qui représente un reste à charge de l'ordre de 10 000 € par place, soit un niveau supérieur à celui observé au plan national. La commune tente de le réduire, notamment par l'augmentation du taux d'occupation des crèches. Les familles n'assument que 10 % du coût du service.

L'offre de places en crèche sur le territoire communal, correspondant à 47 places pour 100 enfants de moins de trois ans, contre 59 places au plan national, est cependant insuffisante pour couvrir les besoins des familles. La part de la commune dans l'offre d'accueil s'est renforcée pour représenter 32,4 % en 2023. Afin de répondre à la demande, elle a engagé, en 2021, un programme de création de 312 nouvelles places sur six ans pour un investissement global de l'ordre de 30 M€.

Le service public municipal de la petite enfance mobilise 650 agents en moyenne annuelle dont 580 exercent dans les crèches. Près de 70 % des personnels des crèches détiennent les diplômes leur permettant d'encadrer des enfants de moins de trois ans, pour un ratio réglementaire de 40 %. La commune s'est fixée des ratios d'encadrement des enfants au-delà des exigences réglementaires, ce qui majore le coût du service.

La gestion des effectifs affectés dans les crèches revêt un caractère stratégique et managérial et a amené le pôle petite enfance à renforcer ses outils de suivi afin de détecter les tensions dans leur fonctionnement. C'est ainsi qu'il a décidé de restreindre le service pendant huit semaines au premier trimestre 2024, la commune n'étant pas en mesure de respecter les taux d'encadrement réglementaires. Si ces difficultés conjoncturelles ont été surmontées plus rapidement que prévu, le service de la petite enfance connaît des fragilités plus structurelles auxquelles la commune tente de remédier.

2. DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES DU SECTEUR DE LA PETITE ENFANCE AUXQUELLES LA COMMUNE TENTE DE REMEDIER

La commune est confrontée à plusieurs difficultés dans l'exercice de sa compétence petite enfance. Elle tente d'y répondre par différents moyens en réponse à des causes qui ont été bien identifiées. Les effets des actions conduites restent à évaluer.

2.1. Une pénurie structurelle de professionnels de la petite enfance

2.1.1. Un métier en tension induisant des difficultés à recruter

En 2022, au plan national, 48,6 % des crèches collectives affichaient un manque de personnel²⁵. Près de 9 000 postes auprès d'enfants étaient déclarés durablement vacants ou non remplacés, soit entre 6,5 % et 8,6 % de l'effectif total concerné. 9 500 places sont durablement fermées ou inoccupées en raison d'une difficulté de recrutement. L'Occitanie présente un ratio de 18,4 ETP manquant pour 1 000 places, proche de la moyenne métropolitaine (18,5). Ainsi, 661 postes auprès d'enfants et 127 emplois de direction sont à pourvoir (dont respectivement 170 et 31 pour l'Hérault). 64 places étaient durablement fermées dans l'Hérault du fait de la pénurie de personnel. 48 postes permanents de professionnels de la petite enfance étaient vacants en mars 2024 à Montpellier contre une trentaine en moyenne à la même époque au cours des trois années précédentes.

La commune fait part de difficultés de recrutement et précise que l'insuffisance de candidatures pour certains métiers, le désistement de candidats et l'inaptitude de certains des agents recrutés entretiennent ses difficultés à doter le PPE des ressources humaines dont il a besoin. La direction de la PMI du département confirme que les mêmes tensions sont observées au plan national.

Dans ce contexte, la commune s'est fortement mobilisée pour accroître son effort de recrutement d'emplois permanents. Elle a ainsi pu embaucher 71 agents en 2023 contre 29 en 2022. La commune prévoit d'en recruter 83 supplémentaires en 2024, dont 80 professionnels de la petite enfance.

Tableau 6 : recrutements d'agents à titre permanent réalisés et envisagés par la commune

Cadres d'emploi	2021	2022	2023	Prév. 2024
Total catégorie A	16	9	19	28
dont éducateurs jeunes enfants	10	2	10	17
dont puéricultrices	4	3	3	10
Total catégorie B	14	13	17	44
dont auxiliaires de puériculture	12	10	14	44
Total catégorie C et autres	12	7	35	11
dont adjoints techniques (AEPE)	9	6	34	8
Total recrutements	42	29	71	83

Source : commune

De plus, le dialogue de gestion entre les chefs de service ressources du PPE et du pôle des ressources humaines permet d'évoquer tous les 15 jours les besoins de remplacements et de

²⁵ Source : enquête de la Caisse nationale des allocations familiales réalisée en juillet 2022.

recrutements. La campagne de recrutements permanents pour l'année scolaire est lancée après appel à mobilité interne au sein du PPE.

2.1.2. Un nombre de professionnels formés insuffisant au regard des besoins

Afin de répondre aux tensions observées, le nombre de places de formations aux métiers de la petite enfance ouvertes par la région Occitanie a progressé de 56 % entre 2019 et 2023.

Tableau 7 : quotas de formation aux métiers de la petite enfance en région Occitanie

Formations	2019	2023	Evolution	
			En nombre	En %
Auxiliaire de puériculture	208	365	+157	75%
Puéricultrice	125	180	+55	44%
Éducateur de jeunes enfants	165	230	+65	39%
Total	498	775	+277	56%

Source : région Occitanie

La chambre invite à la commune à se rapprocher de la région afin de lui faire part de ses besoins d'autant plus que le département de l'Hérault apparaît sous-doté en capacités de formation par rapport aux deux autres départements les plus peuplés de la région. Alors que la population de l'Hérault est 58 % supérieure à celle du Gard, sa capacité de formation aux métiers de la petite enfance n'est que 25 % plus élevée. La population Haut-Garonnaise est 19 % plus importante que celle de l'Hérault mais sa capacité de formation lui est supérieure de 94 %. La présidente de la région Occitanie explique ces écarts tenant à la présence historique en Haute-Garonne de quatre organismes de formation dans le domaine de la petite enfance.

Tableau 8 : capacités de formation dans les trois départements occitans les plus peuplés

Métiers	Gard	Hérault	Haute-Garonne
Auxiliaire de puériculture	45	37	83
Puéricultrice	35	45	100
Éducateur de jeunes enfants	30	55	83
Total	110	137	266
Population	751 457	1 188 973	1 415 757

Source : région Occitanie

En outre, elle souligne que le département de l'Hérault bénéficie de 81 places en apprentissage. À cet égard, afin de pouvoir recruter directement des personnels qualifiés et diplômés à la sortie des écoles, la commune a tissé des liens privilégiés avec des instituts de formation dans le secteur médico-social, notamment l'IFAP de Grabels et l'IRTS de Montpellier. Ces deux organismes associent la commune à leurs portes ouvertes en tant qu'employeur et lui « réservent » également des places aux formations des métiers de la petite enfance par voie d'apprentissage²⁶. La commune souhaite maintenir 15 apprentis en simultané pour lui permettre de renforcer ses équipes en crèche.

Après avoir envisagé la création d'un centre de formation interne aux métiers d'AEPE et d'auxiliaires de puériculture, la commune y a renoncé compte tenu de la complexité du projet et souhaite désormais s'adosser aux organismes de formation existants. Elle pourrait conventionner avec ces derniers pour s'assurer de l'orientation vers la collectivité de personnels formés et proposer des places aux apprentis. L'ordonnateur indique souscrire à cette orientation, sous réserve

²⁶ À la rentrée 2024, huit places seront ainsi fléchées vers la commune par l'IFAP et deux par l'IRTS.

de financements disponibles dédiés à l'apprentissage. Selon lui, ces partenariats pourraient lui permettre de répondre aux besoins immédiats en personnel qualifié mais également, à plus long terme, de proposer des perspectives de carrière attractives aux jeunes diplômés de la petite enfance.

2.2. Un déficit d'attractivité auquel la commune a répondu par la revalorisation des rémunérations

Les métiers de la petite enfance sont faiblement rémunérateurs et peu attractifs. Le rapport précité de l'IGAS indiquait à cet égard que *« la pénurie de professionnels qui touche le secteur constitue un facteur aggravant autant qu'un symptôme. Les faibles niveaux de rémunération, la qualité de vie au travail, le sentiment de ne pas pouvoir accorder à l'enfant le temps dont il a besoin ne permettent pas d'attirer et de fidéliser le personnel. »*

Le rapport de la commission des 1 000 premiers jours soulignait qu'*« en France, les professionnels les moins bien rémunérés et les moins bien formés sont ceux qui travaillent directement auprès des enfants (CAP petite enfance, BEP sanitaire et social, auxiliaires de puériculture ou sans diplômes ou qualifications), les éducateurs de jeunes enfants (EJE) et les puéricultrices intervenant le plus souvent en encadrement de sections et directions d'EAJE »* et que *« les métiers de la petite enfance souffrent globalement d'un manque de reconnaissance sociale et d'une rémunération plus faible par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE »*.

Ces constats étaient également observés à Montpellier : une auxiliaire de puériculture gagnait 1 645 € nets par mois en début de carrière en 2021, un éducateur jeunes enfants 1 914 € et une puéricultrice 2 083 €. Dès lors, la commune a souhaité, en 2022, fortement revaloriser les rémunérations des professionnels de la petite enfance, au moyen du régime indemnitaire et, en particulier du RIFSEEP. Cette politique a été généralisée à l'ensemble des emplois de la collectivité présentant une problématique d'attractivité, par la reconnaissance des situations et des contraintes spécifiques rencontrées dans l'exercice de leurs missions, en priorisant les bas salaires²⁷.

Encadré 5 : la mise en place du RIFSEEP à Montpellier

Institué par le décret du 20 mai 2014, le régime indemnitaire, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) se substitue aux primes préexistantes. Il est composé d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) tenant compte des missions et responsabilités exercées ainsi que du grade de l'agent et d'un complément indemnitaire annuel (CIA) tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

La mise en place par la commune du RIFSEEP a été progressive, dans l'attente des décrets d'équivalence avec les mêmes métiers de la fonction publique de l'État. Ainsi, la première délibération du conseil municipal du 3 avril 2018 n'a pas concerné les principaux cadres d'emplois de la filière médico-sociale auxquels appartiennent les métiers de la petite enfance. Par une deuxième délibération du 29 mars 2022, le champ d'application du RIFSEEP a été élargi à l'ensemble des fonctionnaires, titulaires et stagiaires, et agents contractuels mensualisés de droit public. Celle-ci a également instauré le CIA. Enfin, un ajustement du régime est intervenu par délibération du 11 décembre 2023.

Les deux délibérations de 2022 et 2023 ont majoré les montants minimums mensuels versés au titre de l'IFSE des professionnels de la petite enfance. À titre d'exemples, ceux des

²⁷ Une revalorisation des agents de catégorie C dont relèvent les accompagnants éducatifs petite enfance (AEPE) et des cadres de santé a entraîné dans un souci de cohérence avec les pratiques internes de mobilité, la revalorisation pour le grade de puéricultrice hors classe, en 2023.

auxiliaires de puériculture (groupe de fonctions 3) et des puéricultrices (groupe de fonctions 2) sont passés respectivement de 177 € à 500 € et de 615 € à 970 € entre 2019 et 2023.

Les intéressés ont ainsi vu leurs rémunérations nettes mensuelles progresser de 24 % entre 2020 et 2024, à un niveau supérieur à celui du SMIC (+13,5 %) et de l'indice des prix à la consommation (+12,7 %) entre 2020 et 2023 (source : INSEE).

Tableau 9 : évolution des rémunérations nettes mensuelles (au mois de janvier de chaque année)

En €	2020	2021	2022	2023	2024	Evo 2024/2020
Auxiliaire de puériculture	1 532	1 600	1 626	1 867	1 905	24,3%
Puéricultrice	2 248	2 307	2 460	2 729	2 796	24,4%

Source : commune, retraitements CRC / Calcul : rémunérations nettes mensuelles du cadre d'emploi (tous grades confondus) divisées par le nombre d'agents en relevant

Ainsi, une auxiliaire de puériculture gagne désormais en 2023 en début de carrière 2 003 € (+ 22 % par rapport à 2021), un éducateur jeunes enfants 2 144 € (+ 12 %) et une puéricultrice 2 314 € (+ 11 %).

Ces augmentations ont cependant pu exercer un effet d'éviction pour les associations et les entreprises privées évoluant dans le secteur. Elles n'ont en effet pas été en mesure de proposer les mêmes évolutions salariales à leurs professionnelles, dont plusieurs ont été tentées de rejoindre le service public communal de la petite enfance. Cette distorsion salariale a aggravé, par conséquent, leurs difficultés à recruter et à fidéliser leurs personnels.

Le coût total pour la collectivité des décisions prises en 2022 et 2023 de bonification du régime indemnitaire des agents est évalué en année pleine à 7 M€, dont près de 1,4 M€ pour ceux du PPE.

Ces revalorisations par la commune sont intervenues avant l'annonce gouvernementale du 5 mars 2024 prévoyant une majoration salariale de 150 € par mois pour les professionnels de la petite enfance exerçant en crèche associative ou privée et de 100 € pour ceux exerçant en crèche publique (50 € leur ayant été déjà octroyés par l'intermédiaire de la majoration du point d'indice). Le conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) a voté à l'unanimité le 3 avril 2024 ce « bonus attractivité », permettant une prise en charge à hauteur de 66 % du coût supporté par les employeurs. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la CAF de l'Hérault a, toutefois, indiqué que la commune ne remplit pas les critères d'éligibilité à ce bonus dans la mesure où elle a anticipé les décisions prises au plan national²⁸. Le budget communal continuera ainsi à assumer l'intégralité du coût de ces mesures.

2.3. Un plan qualité visant à motiver et fidéliser le personnel

Le plan « qualité au carré », conçu par et pour le PPE, a été déployé à compter d'avril 2022. Il vise à rendre plus attractif les métiers de la petite enfance et fidéliser les agents exerçant dans les EAJE au-travers de projets structurants et engageants. Les actions sont à la fois portées par le pôle petite enfance (pour un budget annuel dédié de 80 k€) et par le pôle ressources humaines.

²⁸ En effet, seules les revalorisations décidées à compter du 1^{er} janvier 2024 seront prises en compte.

Le plan comprend 28 fiches actions dont 11 sont orientées vers la qualité d'accueil des enfants²⁹ et des familles, et 17 vers la qualité au travail des professionnels.

Au titre de l'amélioration des conditions de travail, la commune envisage de moderniser progressivement les bâtiments des EAJE et d'y généraliser la climatisation de pièces refuges. Sur la base des préconisations de la commission des 1 000 premiers jours, la commune envisage l'organisation de groupes métiers, l'harmonisation des pratiques³⁰ et la formalisation des procédures concertées avec les agents, l'accompagnement des nouveaux arrivants (le parcours de prise de poste incluant la visite de sécurité obligatoire au poste par l'assistant de prévention du secteur), l'instauration d'un processus de signalement et de traitement des incidents et une communication interne accrue. Les directrices des EAJE sont incitées à tenir des réunions d'équipes pour renforcer leur cohésion et faire circuler l'information. Des temps d'échange avec les agents seront notamment organisés lors des visites des responsables du PPE.

En outre, la collectivité propose deux journées pédagogiques, permettant un temps de réflexion entre professionnels en dehors de la présence des enfants. La mise en place de la nouvelle convention d'objectifs et de gestion (COG) entre l'État et la CNAF pour la période 2023-2027 permet leur prise en charge financière par la CAF dans la limite de trois jours par an et par établissement depuis le 1^{er} janvier 2024.

L'ensemble de ces mesures répond aux recommandations formulées par l'IGAS dans son rapport précité. Le plan « qualité au carré » est porté par le PPE, qui rend compte annuellement en F3SCT³¹ de l'avancement des actions menées. Il contribue aussi au plan de prévention contre l'absentéisme.

2.4. Une question centrale : la lutte contre l'absentéisme

2.4.1. Le niveau historiquement élevé des absences au travail

La gestion de l'absentéisme au sein des crèches est une question centrale. L'absence non anticipée d'un agent bouleverse le planning d'organisation de la crèche dont l'objectif est le maintien du service dans le respect des taux réglementaires d'encadrement pour garantir à la fois la qualité de l'accueil et la sécurité des enfants.

Le PPE présente 43 jours d'absence en moyenne par agent en 2023, soit un niveau proche de celui observé pour l'ensemble des agents de la commune par la chambre dans son rapport publié en juin 2023³². Il présente également un coût très important pour la collectivité qui peut être évalué à 5,8 M€³³ en 2022, et qui correspond à la rémunération des contrats de remplacement.

²⁹ À titre d'exemples, il est prévu de développer des projets en matière d'éveil artistique et culturel, dans les murs et hors les murs, avec des partenaires territoriaux tels que le musée Fabre, le MO.CO et l'Opéra Orchestre National Montpellier et d'expérimenter des actions pédagogiques innovantes. Un plan de formation à la bientraitance pour tous les effectifs en deux ans doit être formalisé.

³⁰ Ce qui correspond aux cycles d'analyses des pratiques professionnelles prévus par la réglementation.

³¹ La formation spécialisée en matière de santé, sécurité et conditions de travail est une instance de dialogue sociale émanant du comité social territorial (CST). Elle vient en remplacement du CHSCT depuis les élections professionnelles de décembre 2022.

³² La chambre relevait l'absentéisme important et en progression des agents de la commune entre 2015 et 2021. En 2019, il représentait en moyenne 44 jours par agent permanent (tous types d'absences confondus) contre 38 jours en 2015. L'absentéisme médical compressible de la collectivité était de 50 % supérieur à celui de la moyenne des collectivités comparables. Les services concentrant un taux d'absentéisme élevé étaient ceux en contact avec le public, dont fait partie le secteur petite enfance.

³³ Ce chiffre est la différence entre les masses salariales non retraitées et retraitées communiquées par la commune.

La maladie ordinaire est le principal motif d'absence des agents de la PPE en 2023, expliquant 53 % des jours d'arrêt, devant les congés de longue maladie et longue durée et les accidents du travail, qui ont fortement progressé (en nombre de jours d'absence).

Tableau 10 : nombre de jours d'absence des agents du PPE par motif

Motifs	2022	2023	Part en 2023	1 ^{er} trim. 2024
Maladie ordinaire	15 871	13 750	53%	3 089
Congés longue maladie et longue durée	5 523	6 951	27%	1 529
Accidents du travail	2 310	4 251	16%	608
Maladie professionnelle	1 285	1 080	4%	420
Crise sanitaire	3 163	66	0%	0
Total	28 152	26 097	100%	5 646
Nombre d'agents PPE	614	608		
Nombre de jours d'absence par agent	46	43		

Source : commune / Les données du 1^{er} trimestre 2024 indiquent un léger repli de l'absentéisme (22 582 jours en extrapolant sur l'année).

Les professionnels de la petite enfance, au contact des enfants, cumulent 24 374 jours d'absence, ce qui correspond à 106 agents en équivalent temps plein.

Tableau 11 : nombre de jours d'absence des professionnels de la petite enfance

Cadres d'emploi	2022	2023	Evolution
Adjointes techniques territoriaux	11 991	13 102	9%
Auxiliaires de puériculture territoriaux	9 093	5 973	-34%
Éducateurs territoriaux de jeunes enfants	2 989	2 213	-26%
Grade non statutaire - sans cadre emploi	755	1 070	42%
Puéricultrices territoriales	755	853	13%
Cadres territoriaux de santé paramédicaux	905	789	-13%
Psychologues territoriaux	316	375	19%
Total	26 804	24 374	-9,1%

Source : commune

2.4.2. Un plan de prévention récemment adopté concernant également la petite enfance

Dans son rapport précité, la chambre recommandait à la commune d'élaborer une politique de prévention de l'absentéisme et de déployer un plan d'actions associé. De fait, un plan de prévention et de lutte contre l'absentéisme a été adopté par le conseil municipal le 16 décembre 2022.

Les travaux préalables à ce plan ont notamment permis d'identifier quatre grandes causes d'absences au travail : l'usure professionnelle physique et mentale, le management, les accidents du travail et les arrêts dits « *de complaisance* ».

Le plan s'articule autour de mesures à plus ou moins long terme. Il prévoit la mise en place d'outils d'analyse quantitatifs et qualitatifs, l'accompagnement pluridisciplinaire des managers, l'encouragement aux mobilités et transitions professionnelles, des actions de prévention des risques professionnels, le soutien des agents dans leurs parcours de santé ainsi qu'une retenue opérée sur l'IFSE en cas d'absence pour maladie ordinaire au-delà d'une franchise annuelle de 10 jours³⁴ et le contrôle des arrêts pour raison de santé.

³⁴ Le dispositif a été ajusté à compter du 1^{er} janvier 2024. La modalité retenue permet désormais d'accorder aux agents le bénéfice d'une franchise annuelle plus importante si les 10 jours de franchise annuelle des années précédentes n'ont pas été atteints.

Plusieurs mesures du plan ont plus particulièrement ciblé les professionnels de la petite enfance.

En premier lieu, un plan de prévention des accidents du travail avait été déployé consécutivement à la réalisation du document unique d'évaluation des risques (DUER) du PPE en 2019. Les agents exerçant en EAJE sont essentiellement exposés aux chutes, aux heurts d'objets en mouvement, à des efforts de manutention et de port d'enfants ainsi qu'au bruit. Les nouvelles actions engagées par le plan de prévention de l'absentéisme prévoient la participation des agents d'entretien au club métier prévention, l'adoption de nouvelles techniques de lavages de sol des EAJE, l'achat d'équipements dans les crèches et la prévention des trajets domicile-travail et des risques psycho-sociaux. Le plan « qualité au carré » met en œuvre une nouvelle organisation de la prévention qui repose désormais sur un réseau de dix assistants de prévention formés et encadrés par une technicienne qualité de vie et des conditions de travail (QVCT) qui aura la mission de l'animer.

En second lieu, les directrices des EAJE ont bénéficié des actions de formation mises en place à destination des managers dans le cadre du campus du management³⁵. Elles sont, par ailleurs, invitées à la mobilité au sein du réseau des EAJE municipaux. Enfin, certains agents des crèches, recrutés sur emplois vacants ont bénéficié d'une période préparatoire au reclassement (PPR)³⁶. La commune réfléchit à l'évolution de certains agents d'entretien titulaires du CAP petite enfance sur des postes d'assistants éducatifs petite enfance, qui vise à une plus grande polyvalence des agents dans les crèches.

La délibération du conseil municipal du 26 mars 2024 présente une première mesure des effets de ce plan pour l'année 2023. La progression de l'absentéisme communal a été contenu et celui dit « compressible »³⁷ a très légèrement diminué. Les agents permanents de la collectivité ont été, en moyenne, absents un peu moins longtemps en 2023 (41,7 jours par agent) qu'en 2022 (43,1 jours).

Si la même tendance est observée pour l'absentéisme des agents du PPE (43 jours en 2023 contre 46 jours en 2022), celui-ci demeure très élevé. Il constitue la cause principale des dysfonctionnements au sein des crèches et ne permet pas à la collectivité de garantir la continuité et la qualité du service proposé.

Toutes les pistes d'action engagées sur plusieurs fronts par la commune seront à suivre régulièrement et à évaluer pour en mesurer les effets.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les difficultés auxquelles est confrontée la commune pour assurer la continuité et la qualité du service public de la petite enfance tiennent à des causes structurelles qui ont des incidences fortes sur son territoire.

D'une part, la commune peine à recruter les professionnels dont elle a besoin. Cette situation, qui est largement partagée au plan national, a pour origine la faible attractivité des métiers de la petite enfance, compte tenu de conditions d'exercice pénibles et de niveaux de

³⁵ Le campus du management est un axe du projet d'administration de la commune. Il s'agit d'une structure de formation comprenant des programmes construits et conçus pour les cadres et encadrants.

³⁶ La PPR est issu du décret n° 2019-172 du 5 mars 2019. Il s'agit d'une période de transition professionnelle de l'agent vers le reclassement. Elle a pour objectif de préparer l'agent à l'occupation d'un nouvel emploi compatible avec son état de santé. Au total, ce sont 120 agents de la ville et de la métropole qui ont intégré le dispositif.

³⁷ Composé de la maladie ordinaire et des accidents de travail.

rémunérations modestes. Aussi, la collectivité a décidé en 2022 de revaloriser significativement le régime indemnitaire des professionnels concernés, pour un budget annuel de près de 1,4 M€, avant même que des mesures soient prises, dans ce sens, par la Caisse nationale des allocations familiales en 2024. La commune ne devrait ainsi pas bénéficier du « bonus attractivité » mis en place au plan national. Elle s'est, également, mobilisée pour recruter des professionnels et accueillir des apprentis. Elle a enfin tissé des liens privilégiés avec des instituts de formation dans le secteur médico-social pour pouvoir recruter directement des personnels qualifiés et diplômés à la sortie des écoles.

D'autre part, et il s'agit d'une question centrale, le pôle de la petite enfance connaît un absentéisme élevé, de l'ordre de 43 jours par agent en 2023, ce qui correspond à l'absence de 106 agents en équivalent temps plein (sur les 561 professionnels affectés dans les crèches auprès des enfants). Le conseil municipal a approuvé, en décembre 2022, un plan de prévention de ce phénomène. Le pôle petite enfance est particulièrement concerné par les actions de prévention des accidents du travail mais aussi par le renforcement de la formation continue et de la qualité de vie au travail. Il est prématuré de mesurer l'impact de l'ensemble de ces actions. La mobilisation de la commune pour y faire face est essentielle car l'absentéisme reste la cause principale des dysfonctionnements au sein des crèches et son niveau élevé ne lui permet pas, dans les conditions actuelles, de garantir la continuité et la qualité d'accueil du service proposé aux familles.

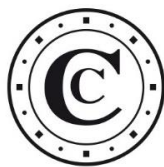
Réponses aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 18 novembre 2024 de Monsieur Michaël DELAFOSSE, maire de Montpellier

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie-greffe@crtc.ccomptes.fr
X @crococcitanie



AGR240729
RECU AU GREFFE LE 20/11/2024

Montpellier, le 18 Novembre 2024

Madame RENET Valérie
Présidente de la Chambre Régionale
des Comptes Occitanie
500, avenue des Etats du Languedoc –
CS70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

V/Réf. : DGR24 / 1184

Affaire suivie par : [REDACTED]

Objet : Ville de Montpellier – Audit flash – La continuité du service public municipal de la petite enfance - Rapport d'observations définitives

Madame la Présidente,

Je vous confirme la réception de votre courrier en date du 16 octobre 2024 relatif au rapport d'observations définitives portant sur l'audit flash concernant la continuité du service public municipal de la petite enfance.

J'ai l'honneur de vous communiquer par la présente les réponses apportées par la Ville de Montpellier.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, en l'assurance de ma considération distinguée.

Très respectueusement,

Michaël Delafosse

Maire de Montpellier
Président de Montpellier Méditerranée Métropole

REPONSE DE LA VILLE DE MONTPELLIER

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

LA CONTINUITE DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

Introduction : Les défis de la politique petite enfance

Le rapport de la Chambre souligne avec précision **l'engagement déterminé de la Ville de Montpellier, depuis 2020, pour structurer une offre d'accueil de qualité en matière de politique petite enfance.** De manière plus globale, il illustre **les défis auxquels sont confrontées les grandes villes françaises** alors que la loi leur attribue désormais le rôle d'« **autorités organisatrices** » de l'accueil du jeune enfant à compter du 1er janvier 2025 :

- **Un enjeu d'information et d'accompagnement des familles**, tant le secteur de la petite enfance et les véritables enjeux du développement psychique et cognitif des enfants, révélés par le rapport sur les « **1000 premiers jours** », paraissent difficiles à appréhender pour les citoyens.
- **Un défi de renforcement de la qualité et du contrôle de l'accueil des enfants**, mais aussi de la relation de soutien et de confiance avec les familles, tournant ainsi le dos aux modèles d'accueil « **low cost** » développés par certains acteurs du secteur.
- **Une équation complexe à résoudre** pour développer l'offre de places en accueil collectif au niveau national dans un contexte de **pénurie de personnels, de crise de filière et de complexité des projets d'investissement.**
- **Un levier puissant d'égalité homme-femme en matière d'accès à l'emploi**, mais aussi de **lutte contre les inégalités**, en faisant des modes d'accueil formels un véritable outil de lutte contre **les déterminismes financiers et sociaux**, à une période de la vie où « **tout est possible** » pour assurer **le développement et l'épanouissement de l'enfant**, et prévenir les comorbidités et les troubles du comportement à l'âge adulte.

1. Les engagements de la Ville de Montpellier pour la petite enfance

La Ville de Montpellier s'attaque à l'ensemble de ces défis en étant **l'une des premières villes à avoir finalisé, à travers 8 délibérations structurantes en Conseil municipal, le futur Service Montpelliérain de la Petite Enfance** autour de principes et de valeurs fortes :

- **Le guichet unique d'information et les 8 Espaces Petite Enfance** qui ouvriront à partir de 2025. Ceux-ci ont vocation à **informer et accompagner toutes les familles montpelliéraines sur la totalité des sujets** (modes d'accueil, santé, prévention, handicap, éveil artistique et culturel, environnement, soutien à la parentalité...), et à **les orienter vers l'ensemble des acteurs du territoire.**
- **L'engagement inédit de redresser le « taux de couverture » en matière d'offre d'accueil du jeune enfant**, avec un effort financier sans précédent pour porter le programme de **300 nouvelles places de crèches**, qui se déploie à un rythme cadencé sur la période **2023-2026**. Ce programme ambitieux est complété par **un soutien renforcé aux acteurs à but non lucratif** proposant d'installer de nouvelles places sur le périmètre de la ville, ainsi que par un **plan d'action inédit (2025-2027) pour moderniser les crèches municipales existantes.**
- **La garantie d'une offre d'accueil de qualité**, permettant de répondre aux besoins du territoire et de lutter contre les inégalités sociales et de destin, à travers **la consolidation de la régie municipale et l'alliance stratégique avec les associations sous la bannière « Montpellier petite enfance - au service du public ».**

2. Une politique volontariste avec des défis financiers

Cette **politique volontariste** a bien sûr un coût pour la collectivité, car le **modèle de service public** que nous défendons implique des choix sur les dépenses de personnels, les investissements et la politique d'achat, **sans comparaison avec d'autres modèles de gestion tournés vers le seul objectif de rentabilité**, au détriment de la **qualité de l'accueil** et parfois de la **sécurité des enfants**.

Mais ce **service public montpelliérain de la petite enfance** est en constante mutation :

- **Il sait s'adapter aux besoins évolutifs des familles et se tourner vers les situations d'enfants de plus en plus complexes.**
- **Il sait renforcer son attractivité avec une réforme dynamique du Rifseep**, attirer des professionnels qualifiés grâce à une politique de recrutement active, mais aussi **valoriser et conserver les multiples talents parmi les 650 agents municipaux de la petite enfance**.
- Il s'emploie à **renforcer la démarche qualité** à travers un plan d'action doté de 28 actions mesurables. Ce « plan Qualité² » est exigeant pour la collectivité et constitue un puissant levier pour renforcer les postures de vigilances attentionnelle et de bientraitance dans les crèches mais aussi pour s'attaquer aux causes profondes qui génèrent des pratiques inadaptées ou de l'épuisement professionnel, cause d'absentéisme. Lancé en 2022, **le plan qualité²** a d'ores et déjà permis de mettre en place des mesures substantielles : label écolo crèche, Analyse de la pratique professionnelle, triplement des journées pédagogiques, formations bientraitance, permanences du service RH sur le terrain, questionnaires de satisfaction auprès des agents et des familles, expérimentation des conseils de crèches, groupe de travail sur les pratiques inadaptées, campus management, procédure de traitement des plaintes et incidents, campagne de déprécarisation, compensation des temps partiels, newsletter et multiplication des canaux de communication, accompagnement des nouveaux arrivants et encouragement aux parcours de carrière et à la mobilité des managers....
- **Il sait également augmenter, depuis la sortie du Covid, son taux d'activité et agir sur la prévention de l'absentéisme**, renouveler ses projets pédagogiques et **innover sur de multiples aspects désormais reconnus au niveau national** :
 - Pertinence du modèle de soutien à l'offre non lucrative.
 - Créativité du **Festival de l'éveil des tout-petits**.
 - Engagement dans la démarche **santé-environnementale et de lutte contre les perturbateurs endocriniens**.
 - Plan alimentation BIO-circuits courts.
 - **Girafe Awards pour la crèche municipale Pouzin**.
 - Crèche expérimentale de semi-plein air Zannettacci.
 - Plan d'action pour revitaliser le service d'accueil familial et le statut des assistantes familiales salariées.
 - Mission « **zéro sans solution** ».
 - Centre d'art « **1000 formes** ».

3. La question cruciale du financement de la petite enfance

Au final, si la **Chambre souligne, avec raison, la cohérence de la politique publique petite enfance en cours de déploiement à Montpellier**, elle ouvre, au-delà des difficultés conjoncturelles traversées par notre ville en février 2024, la **question de la clarification des conditions de développement et de financement de cette politique**.

Il ne suffit pas de désigner les villes comme « **Autorités Organisatrices** » de l'accueil du jeune enfant pour régler un problème pendant depuis des décennies : celui du **modèle d'accueil souhaité pour la petite enfance et de son financement**. Tous les rapports (IGAS, CESER, HCFEA, enquêtes parlementaires) insistent sur **un modèle à « bout de souffle »** qui ne peut garantir la qualité avec un

ratio d'encadrement de **1 adulte pour 6 enfants**, et qui conduit à **un épuisement et une fuite des professionnels qualifiés**.

Montpellier, **ville attractive mais qui connaît un taux de pauvreté de 27% de sa population**, prend pleinement ses responsabilités en allant au-delà et en proposant **le développement d'un modèle pour lequel l'argent public des collectivités ne doit soutenir que l'offre d'accueil gérée en régie par les villes ou dans une relation contractuelle avec des acteurs à but non lucratif exerçant une mission d'intérêt général**.

Or, **cette politique n'est pas suffisamment financée**. Malgré les récentes **revalorisations de la PSU et du bonus territoire**, la branche famille ne peut réduire significativement le « **coût net** » **d'une place en crèche pour une collectivité**, conduisant bon nombre d'entre elles à renoncer à toute politique volontariste en termes de création de places.

Chaque ouverture de place en crèche (cf. programme de 300 places) confiée à un acteur à but non lucratif ou en régie directe laisse par ailleurs **un reste à charge beaucoup plus significatif pour la ville** que dans le cas de figure d'une DSP confiée à un acteur privé lucratif... Pourtant, **la promotion du Service Montpelliérain de la Petite Enfance est la seule voie raisonnable pour garantir la qualité et la confiance !**

Si l'on veut assurer **la pérennité des politiques petite enfance coordonnées par les villes**, il est donc **urgent de clarifier le volet budgétaire de ce débat**.