

**RAPPORT**  
**AUDIT DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**  
**DES ÉTABLISSEMENTS DE LA PETITE ENFANCE**

- Juin 2016 -

N° 15-02

**Rapporteurs :**

[.....], Inspecteur

[.....], Attachée principale

[.....], chargée de mission

[.....], chargée de mission

## SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE .....	4
INTRODUCTION .....	7
<b>1. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SOUS FORTE CONTRAINTE .....</b>	<b>9</b>
1.1. Un respect obligatoire des ratios d'encadrement règlementaires.....	9
1.1.1. Des ratios imposés par le code de la santé publique .....	9
1.1.2. Des risques juridiques en cas de non-respect des ratios règlementaires.....	9
1.2. Des conditions de fonctionnement des crèches collectives exigeantes .....	10
1.2.1. Une large amplitude horaire des crèches collectives .....	10
1.2.2. Une ouverture des crèches collectives tout au long de l'année .....	10
1.3. Des taux d'absence qui fragilisent le respect des ratios d'encadrement.....	11
1.3.1. Des taux d'absences particulièrement élevés .....	11
1.3.2. Des absences qui pèsent sur les effectifs auprès des enfants et qui déstabilisent la mise au point des plannings .....	13
1.3.3. Des autorisations d'absence qui aggravent encore la détérioration des ratios d'encadrement.....	14
1.3.4. Des absences « 9AP » à régulariser trop importantes.....	14
1.4. Des inaptitudes et des aménagements de postes déstabilisants .....	15
1.4.1. Quelques chiffres sur les inaptitudes et les aménagements de postes .....	15
1.4.2. Des inaptitudes pas toujours compréhensibles.....	16
1.4.3. Une forte demande de soutien psychologique, notamment de la part des APS.....	17
<b>2. L'ADÉQUATION DES EFFECTIFS AUX BESOINS DE FONCTIONNEMENT DES CRÈCHES COLLECTIVES .....</b>	<b>19</b>
2.1. Le choix du professionnalisme assumé par la Ville de Paris .....	19
2.2. Des effectifs budgétés de fait bien calibrés lors de la création des établissements compte tenu du taux réel de fréquentation .....	19
2.3. Le difficile respect des ratios à certains moments de la journée .....	21
2.3.1. Un respect des ratios en réalité malaisé à apprécier .....	21
2.3.2. Une fragilité sur certains créneaux horaires .....	22
2.3.3. Les enseignements tirés des visites sur place .....	23
2.3.4. Des conséquences susceptibles de gêner les parents .....	23
<b>3. DES ACTIONS FORTES DE LA VILLE DE PARIS ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE MÊME SI DES DIFFICULTÉS SUBSISTENT .....</b>	<b>24</b>
3.1. La capacité de la Ville de Paris à recruter les APS et les EJE dont elle a besoin..	24
3.2. Des actions volontaristes de la DFPE pour assurer au quotidien le respect des ratios d'encadrement .....	26
3.2.1. Mise en place d'un Pôle de remplacement .....	26
3.2.2. Un effort conséquent sur des « postes doublés » .....	27
3.2.3. Un équipement des crèches lié à la pénibilité jugé satisfaisant .....	28
3.2.4. Des actions d'accompagnement ciblées sur l'encadrement .....	28
3.2.5. Le recours accru à la procédure disciplinaire .....	28
3.2.6. Une politique d'affectation favorable .....	29
3.2.7. Une politique active de la DFPE via la mise en place d'un véritable BPRP professionnalisé .....	29
3.3. Des difficultés non résolues .....	30
3.3.1. Des absences difficiles à remplacer en temps réel.....	30

3.3.2.	Une mobilisation des EJE sur des fonctions d'APS.....	30
3.3.3.	Un management au quotidien encore insuffisant.....	31
3.3.4.	Des reconversions de plus en plus difficiles .....	31
3.3.5.	Un enjeu lié à l'augmentation des taux de fréquentation .....	33
3.3.6.	Des périodes d'ouverture des crèches trop étendues ?.....	33
<b>CONCLUSION .....</b>		<b>35</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>		<b>36</b>
<b>TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS .....</b>		<b>38</b>
<b>PROCÉDURE CONTRADICTOIRE .....</b>		<b>39</b>
<b>ANNEXE.....</b>		<b>44</b>

## NOTE DE SYNTHÈSE

La Maire de Paris a saisi l'inspection générale, par note du 29 janvier 2015, pour mener une mission d'audit de la gestion des ressources humaines des établissements de la petite enfance. Le périmètre de la mission, qui pouvait être largement entendu, a été circonscrit à l'étude du respect des ratios d'encadrement des enfants posés par le code de la santé publique, à l'appréciation des risques susceptibles d'être encourus par la Ville de Paris en cas de non-respect des normes réglementaires et à l'examen de la question des restrictions et des inaptitudes à l'emploi. L'audit a également porté une attention aux pratiques des crèches associatives qui se trouvent confrontées aux mêmes enjeux que les crèches municipales. Enfin, l'audit a porté sur la situation des seules crèches collectives.

Un constat s'impose d'emblée : la Ville de Paris se révèle très attractive sur un marché qui compte un vivier essentiellement francilien. Outre la mise en œuvre de modalités de recrutement assouplies, la Ville de Paris offre des conditions de travail plus favorables que les municipalités et les associations environnantes : rémunérations plus élevées (+250€ mensuels en moyenne) ; congés annuels et congés RTT plus importants ; accès à la formation beaucoup plus développé.

Ces avantages ont permis à la Ville de Paris de recruter massivement des auxiliaires de puériculture et de soins (APS) au cours de ces dernières années afin de faire face à l'augmentation importante des effectifs nécessaires à la création des nombreuses places en crèches engagées sous les deux mandatures précédentes.

De fait, le turn-over des APS est aujourd'hui totalement maîtrisé. Alors qu'un nombre important des APS était en détachement ces dernières années (jusqu'à 30% du corps certaines années), il est aujourd'hui limité à une centaine d'agents (2,4% du corps des APS). S'il est constaté moins de départs d'APS vers d'autres collectivités, davantage de retours d'agents après détachement vers la Ville de Paris sont également enregistrés. De même, s'agissant des éducatrices de jeunes enfants (EJE), les difficultés rencontrées par le passé pour pourvoir l'ensemble des postes offerts sont aujourd'hui résolues.

Afin de garantir la qualité du service public de la petite enfance, la Ville de Paris a choisi de mettre 100% de « professionnelles » auprès des enfants : éducatrices de jeunes enfants diplômées d'État et auxiliaires de puériculture et de soins diplômées d'État. Cette option a été retenue alors même que le code de la santé publique (CSP) autorise un personnel chargé de l'encadrement des enfants limité à 40% au moins de professionnelles. Ce choix volontaire de la Ville engendre un coût financier assumé.

En outre, afin de limiter tout risque de non-respect des ratios d'encadrement, la Ville de Paris a mis en place un volant de remplacement de 456 équivalents temps plein (ETP) d'APS et d'EJE. Cette initiative, qui vise à pallier les éventuelles absences des APS et des EJE (quels qu'en soient les motifs), de courte et de longue durée, représente un effort considérable en termes d'effectifs et un dispositif unique à la Ville. Ces renforts correspondent à des effectifs « budgétaires » votés par le Conseil de Paris, dédiés aux remplacements des agents absents en proportion d'un taux d'absence donné observé dans les corps d'APS et d'EJE.

Il y a lieu de rajouter à ce volant de remplacement les renforts d'effectifs affectés au titre des contraintes architecturales, des petites structures, des inaptitudes nécessitant un renfort, des décharges syndicales et formations longues. Le total d'APS et d'EJE affectés à ce titre s'élève à 357 postes. Ces renforts devraient être en principe affectés aux remplacements dans le cadre du volant de remplacement.

La Ville a aussi acté la création d'un emploi d'APS supplémentaire par niveau, votée à toute ouverture de nouvelle structure. Le nombre d'emplois d'APS créés à ce titre s'élève à 285 ETP ; dont 70 ETP au titre des structures créées depuis 2001.

La Ville de Paris met aussi en place un dispositif destiné à compenser les restrictions médicales dont font l'objet certains agents, appelé « postes doublés ». Le nombre de postes d'APS et d'EJE nécessitant un doublement en raison des restrictions médicales s'élève en janvier 2015 à : 182 ETP, répartis comme suit : 159 APS et 23 EJE.

Il est à noter que l'importance des aménagements de postes décidés par les services de la médecine statutaire ou préventive rendent plus difficile la gestion au quotidien des crèches collectives, en particulier quand plusieurs agents bénéficient des mêmes restrictions médicales, par exemple l'interdiction de port de charges lourdes qui représente 76% des restrictions accordées. Les agents non exemptés sont alors davantage sollicités au risque de détériorer leur propre santé. La volonté de la DFPE de lutter contre les risques professionnels auxquels sont exposés les APS et les EJE se manifeste clairement dans les actions entreprises par le bureau de la prévention des risques professionnels (BPRP).

L'ensemble des mesures de renforts d'effectifs prises par la Ville de Paris constitue un effort budgétaire sans précédent : 1 280 ETP d'APS et d'EJE.

Pour autant, malgré les renforts d'effectifs consentis, des difficultés de fonctionnement sont ponctuellement constatées en raison du niveau global d'absence au travail des APS (14,54% en 2014).

Plusieurs facteurs expliquent ces chiffres élevés d'absence : la maladie ordinaire, le métier étant exposé aux maladies infectieuses des enfants, la fatigue physique, l'usure psychologique ; les congés de maternité s'agissant de corps qui comptent beaucoup de jeunes femmes en âge d'avoir des enfants ; les absences liées aux accidents du travail.

Ces absences pèsent sur les effectifs présents auprès des enfants. Selon la DFPE, 1 point d'absence équivaut à 40 ETP.

La direction des familles et de la petite enfance (DFPE), après avoir dressé un diagnostic discuté avec les acteurs de la petite enfance a lancé un plan d'actions afin de prévenir et de lutter contre l'absence de ses agents. Les actions managériales, opérationnelles (RH) et stratégiques d'ores et déjà engagées devraient permettre d'obtenir, à moyen terme, une baisse des taux d'absences des APS et des EJE.

La DFPE a également engagé de nombreuses actions volontaristes afin de limiter les risques liés à la pratique professionnelle des APS et des EJE.

Les effectifs nécessaires au fonctionnement des établissements de la petite enfance calculés par le service de la protection maternelle et infantile (PMI) en fonction des ratios d'encadrement du CSP sont cependant fondés sur un temps de travail hebdomadaire des APS et des EJE de 35 heures, sans prendre en compte la sujétion particulière dont bénéficient ces personnels dans le cadre du Protocole relatif au temps de travail : trois jours de récupération supplémentaire et une demi-heure de réduction de temps de travail hebdomadaire, accordée à raison de six minutes par jour de travail. Toutefois, ces mêmes calculs sont basés sur un temps de présence des enfants sur la totalité de l'amplitude horaire d'ouverture des crèches collectives (11 heures) et sur un taux de fréquentation de 100% ; or, ces deux dernières hypothèses ne sont en pratique pas réalisées.

Au regard des ouvertures des crèches collectives depuis 2001, et sur la seule base d'un taux de fréquentation de 74,2% (chiffre de 2014), le « manque » d'ETP à ce titre, depuis 2001, s'élèverait à 37 ETP d'APS et d'EJE.

Les créations d'emplois budgétaires nécessaires à l'ouverture des nouveaux établissements de la petite enfance sont calculées, quant à eux, sur la base d'un barème arrêté d'un commun accord entre la DFPE et la direction des ressources humaines (DRH), en référence à un taux de fréquentation de 100%. Du fait du taux réel de fréquentation des crèches collectives, les emplois créés en application de ce barème couvrent globalement les besoins qui découlent des ratios d'encadrement posés par le code de la santé publique.

Un questionnaire et un tableau de présence à renseigner ont été envoyés à 50 crèches collectives de la Ville de Paris représentatives de la capacité et de la répartition géographiques des établissements parisiens de la petite enfance.

Le choix s'est porté sur une « semaine type », choisie hors vacances scolaires et hors période d'adaptation de début d'année scolaire (semaine du 13 au 17 avril 2015). L'exploitation des réponses montre que les responsables déclarent que les taux d'encadrement sont majoritairement respectés tout au long de la journée. Toutefois, trois tranches horaires présenteraient des fragilités du fait des absences, de l'amplitude horaire des établissements et aussi de l'organisation. Il s'agit des créneaux 7h30-9h30, 12h30-14h30 et 16h30-18h30.

Les résultats des visites sur place, dans 40 crèches, nuancent les réponses au questionnaire : le respect des ratios réglementaires est en effet nettement plus assuré dans les faits que dans les données déclaratives, même si les trois créneaux horaires cités restent marqués par une certaine fragilité.

À cet égard, une réflexion pourrait être menée sur la possibilité de fermer toutes les crèches au public entre Noël et le jour de l'An ainsi que durant la semaine du 15 août. Une telle mesure aurait représenté en 2014/2015 un total de 31,5 ETP d'APS et d'EJE. La mise en œuvre d'une telle fermeture sur deux semaines traditionnellement creuses permettrait de desserrer la contrainte des effectifs sur le reste de l'année ; d'autant plus que, souvent, les agents sont en sureffectif sur ces deux périodes de l'année. Mais cela pose la question de la continuité du service offert aux parents parisiens...

L'ensemble des actions menées par la Ville et encore récemment l'adoption au BP 2016 d'une création nette de 120 emplois de titulaires et 50 pré recrutements apporte un début de réponse aux questions soulevées dans le présent rapport qui mérite d'être conforté durablement par l'ensemble des acteurs (DFPE et DRH).

## INTRODUCTION

Les revendications réitérées des personnels de la petite enfance, et notamment des auxiliaires de puériculture et de soins, en vue d'obtenir des renforts d'effectifs auprès des enfants ont conduit la Maire de Paris à diligenter une mission d'audit afin d'objectiver la situation des effectifs présents auprès des enfants par rapports aux ratios d'encadrement posés par le code de la santé publique.

### Le contexte de la mission

Les revendications des personnels portant sur les conditions de travail et les effectifs se sont traduites par de nombreux mouvements de grève, pour lesquels la mobilisation de la base a été forte.

Ces grèves ont suscité des problèmes d'image pour la Ville, les parents étant mécontents de ne pas pouvoir faire accueillir leur enfant à la crèche alors même qu'ils devaient faire face à leurs propres obligations. Ces mouvements sociaux ont également entraîné des pertes de recettes pour le budget municipal.

Le secteur de la petite enfance engendre des pertes de recette en cas de grève car il s'autofinance à 60%. L'entrée en vigueur de la prestation de service unique (PSU) à Paris en 2016 ou 2017 constituera, de ce point de vue, un enjeu majeur pour la municipalité parisienne.

### La méthodologie des rapporteurs

Les rapporteurs ont rencontré à plusieurs reprises les cadres de la direction des familles et de la petite enfance, tant en administration centrale qu'aux échelons intermédiaires et sur le terrain. Ils ont également échangé avec les différents services de la direction des ressources humaines compétents sur les thèmes à traiter.

Les auditeurs ont également tenu des réunions avec chacune des organisations syndicales représentées au comité technique de la DFPE.

Enfin, ils ont rencontré une responsable gestionnaire de crèches privées associatives.

Les auditeurs ont par ailleurs bâti un questionnaire et un tableau de présence à renseigner. Ces documents ont été adressés à 50 crèches collectives de la Ville de Paris représentatives de la capacité et de la répartition géographique des établissements parisiens de la petite enfance. Le choix de la période sous revue s'est porté sur une semaine type de l'année, choisie hors vacances scolaires et hors période d'adaptation de début d'année scolaire sur un temps où l'activité des crèches est à son maximum (semaine du 13 au 17 avril 2015). Le taux de retour a été extrêmement satisfaisant puisqu'il s'est élevé à 74%.

Ils ont ensuite procédé à des visites sur place dans 40 crèches différentes avec le même souci de représentativité de l'échantillon. Le choix d'une période de visite correspondant à une date postérieure à la plupart des commissions d'admission et en fin de la période d'adaptation, sur un temps de « montée en puissance » de l'activité a été choisi, afin de disposer des données les plus proches possibles de la réalité du fonctionnement quotidien des crèches. Les 40 crèches visitées ont été choisies hors de l'échantillon des 50 crèches destinataires du questionnaire, de sorte à élargir le nombre des établissements interrogés.

### Les objectifs de la mission

La mission avait notamment pour but d'objectiver, dans un contexte social tendu, la question du respect des ratios d'encadrement des enfants posés par le code de la santé publique, et ce tout au long de la journée d'ouverture des crèches collectives. De ce fait, l'audit n'a concerné que les professionnelles diplômées dont l'activité principale est de s'occuper des enfants : auxiliaires de puériculture et de soins et éducatrices de jeunes enfants.

L'audit a visé également à répondre à trois autres questions :

- l'appréciation des risques encourus par la Ville de Paris en cas de non-respect des ratios réglementaires ;
- l'étude des restrictions et des inaptitudes et leur impact sur le fonctionnement des crèches collectives ;
- la comparaison des contraintes municipales avec celles des crèches associatives et des entreprises de crèches.



## 1. UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SOUS FORTE CONTRAINTE

### 1.1. Un respect obligatoire des ratios d'encadrement règlementaires

#### 1.1.1. Des ratios imposés par le code de la santé publique

Le décret n° 2010-613 du 7 juin 2010, codifié aux articles R. 2324-16 et suivants du code de la santé publique (CSP), pose un certain nombre de règles en ce qui concerne la présence du personnel chargé de l'encadrement des enfants. Deux types de ratio existent.

L'article R. 2324-43 du CSP prévoit que : « *L'effectif du personnel encadrant directement les enfants présents est d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas, et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent.* »

Ce même article précise aussi, dans son dernier alinéa, que : « *Pour des raisons de sécurité, l'effectif du personnel encadrant directement les enfants ne peut être inférieur à deux, dont, pour les établissements et services d'une capacité supérieure à vingt places, au moins un des professionnels mentionnés au 1° de l'article R. 2324-42.* »

#### 1.1.2. Des risques juridiques en cas de non-respect des ratios règlementaires

La question se pose de savoir si la responsabilité de la Ville ou de ses agents, et en particulier la responsabilité pénale, pourrait être engagée en cas d'accident ou d'incident affectant un enfant sur un temps durant lequel le ratio d'encadrement n'aurait pas été respecté.

Dès lors que l'article R. 2324-43 du code de la santé publique impose des normes d'encadrement, cette exigence constitue une obligation de prudence ou de sécurité imposée par un règlement dont la violation est susceptible de constituer une faute pénale simple pouvant engager la responsabilité pénale de la Ville de Paris.

La direction des affaires juridiques (DAJ) conclut que si un accident devait se produire et présenter un lien de causalité certain avec l'insuffisance de l'effectif encadrant les enfants par rapport aux normes posées par le CSP, il conviendrait de déterminer si cette insuffisance d'encadrement est constitutive d'une faute pénale de nature à engager la responsabilité pénale de la Ville de Paris et/ou de certains de ses agents, voire des élus.

En fonction des prévisions de chacun des textes d'incrimination prévus en la matière par le code pénal (article 221-6 pour l'homicide involontaire, articles 222-19 et 222-20 pour les atteintes involontaires à l'intégrité de la personne ayant causé une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois et moins de trois mois, article 223-1 pour le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessure de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente), le degré de la faute pénale exigée variera.

Il pourra s'agir :

- d'une faute pénale simple, constituée dès lors que l'auteur aura fait preuve de « *maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement* ». La faute pénale simple est suffisante à engager la responsabilité pénale des personnes morales et, en cas de causalité directe entre la faute et le dommage, des personnes physiques ;
- d'une faute caractérisée, qui consiste à exposer « *autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* » (article 121-3 alinéa 4 du code pénal) ;

- une faute délibérée, qui consiste à violer « *de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* » (articles 121-3 alinéa 4, 222-20 et 223-1 du code pénal).

La faute caractérisée et la faute délibérée sont nécessaires pour engager la responsabilité pénale des personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter.

Quant aux personnes physiques, agents de la Ville de Paris, il est peu vraisemblable qu'il existe un lien de causalité direct entre la faute et le dommage. Plus probablement, le non-respect des normes d'encadrement créera ou contribuera à créer la situation à l'occasion de laquelle le dommage survient. Il sera alors nécessaire de caractériser une faute consistant à violer « *de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* ».

Ce n'est donc que dans l'hypothèse où un agent de la Ville aurait de façon manifestement délibérée méconnu les ratios d'encadrement que sa responsabilité pénale pourrait être engagée.

## **1.2. Des conditions de fonctionnement des crèches collectives exigeantes**

### **1.2.1. Une large amplitude horaire des crèches collectives**

Afin de répondre aux besoins spécifiques des Parisiens, la Ville de Paris a retenu une large amplitude des horaires d'accueil des enfants. Les crèches collectives accueillent des enfants de 7h30 à 18h30 ; soit une amplitude d'ouverture de 11 heures par jour.

Ce choix impose aux responsables d'établissement de planifier les horaires selon plusieurs plages horaires de façon à assurer, en toutes circonstances, la continuité du service public de l'accueil pendant la durée d'ouverture des établissements.

Les personnels APS et EJE affectés en crèches collectives ont droit à une pause quotidienne de 10 minutes et à une heure de pause déjeuner.

### **1.2.2. Une ouverture des crèches collectives tout au long de l'année**

Les crèches collectives parisiennes accueillent, de manière régulière, toute l'année les enfants jusqu'à l'âge de trois ans.

Toutefois, pendant deux semaines en hiver et six à sept semaines en été, la Ville de Paris organise un regroupement des crèches collectives dans des établissements qu'elle désigne. Les périodes de regroupement sont connues à l'avance des personnels et des parents.

Les périodes de regroupement permettent d'accueillir les enfants pendant les vacances où le nombre d'enfants accueillis est moindre, tout en optimisant les personnels à mobiliser.

Il appartient aux parents qui souhaitent bénéficier de ce service de réserver une place plusieurs semaines à l'avance. Afin, de tenter de limiter les inscriptions abusives, le règlement de fonctionnement des établissements d'accueil de la petite enfance prévoit que les parents sont tenus de payer les jours qu'ils ont réservés quand bien même ils changeraient d'avis entre temps.

En ce qui concerne les agents, un accord conclu entre la DFPE et les organisations syndicales impose aux personnels la prise de 22 jours de congés annuels et/ou de jours de RTT durant les périodes de regroupement d'été et de fin d'année. Afin d'ajuster au mieux la présence des personnels à la présence des enfants pendant le regroupement, la DFPE effectue un suivi très resserré du regroupement.

Pareillement, lors de fermetures exceptionnelles en raison de travaux réalisés dans une crèche collective, une solution de remplacement est systématiquement proposée aux familles concernées afin de leur assurer la continuité du service public de l'accueil des enfants.

La seule dérogation au principe d'ouverture tout au long de l'année est extrêmement limitée. Elle est constituée par l'organisation de trois journées pédagogiques par an durant lesquelles l'établissement est fermé pour permettre à l'équipe des professionnels accueillant les enfants de construire son projet d'accueil<sup>1</sup>.

### 1.3. Des taux d'absence qui fragilisent le respect des ratios d'encadrement

#### 1.3.1. Des taux d'absences particulièrement élevés

Le niveau global d'absence au travail des APS, 16,49% en 2014, demeure nettement plus élevé que celui de l'ensemble des corps de catégorie C de la Ville de Paris qui se situe à 13,87% (source Bilan social 2014).

Il en va de même des EJE dont le niveau global d'absence, 10,49% en 2014, demeure nettement plus élevé que celui de l'ensemble des corps de catégorie B de la Ville de Paris qui se situe à 6,88% (source Bilan social 2014).

Cette situation n'est pas nouvelle. Les niveaux d'absences enregistrés ces dernières années sont en effet toujours au-dessus des moyennes constatées à Paris pour des corps de catégorie équivalente.

Tableau 1 : Absences APS 2012/2014 d'après le Bilan social

Taux d'absence	2012	2013	2014
Taux d'absence compressible	7,86%	7,98%	8,52%
Taux d'absence incompressible	8,23%	7,68%	7,97%
<b>Total Taux d'absence global</b>	<b>16,09%</b>	<b>15,66%</b>	<b>16,49%</b>

Source : Bilan social DRH

Tableau 2 : Taux d'absence des EJE 2012/2014 d'après le Bilan social

Taux d'absence	2012	2013	2014
Taux d'absence compressible	4,61%	4,67%	5,04%
Taux d'absence non compressible	5,46%	4,73%	5,45%
<b>Total Taux d'absence global</b>	<b>10,07%</b>	<b>9,40%</b>	<b>10,49%</b>

Source : Bilan social DRH

Par rapport à l'analyse menée par l'IGVP, il est cependant plus rationnel de travailler sur les chiffres d'absences résultant des données de la DFPE plutôt que sur ceux issus du Bilan social. Les différences s'expliquent principalement par deux considérations :

- le Bilan social intègre l'ensemble des APS et des EJE en poste à la Ville de Paris, qu'elles travaillent, par exemple, dans le service de la PMI ou dans des

<sup>1</sup> Dès lors que l'impossibilité d'accueil de l'enfant résulte du fait de la Ville de Paris, les parents sont bien sûr exonérés de tout paiement.

établissements de la petite enfance autres que les crèches collectives qui font seules l'objet du présent rapport ;

- surtout les chiffres du Bilan social incluent les APS et les EJE qui sont placées en congé de longue durée (CLD). Or ces agents, dont les durées d'absences sont par nature importantes, sortant des effectifs de la DFPE, leur taux d'absence n'a pas à être pris en compte.

Tableau 3 : Absences APS 2012/2014 d'après les données de la DFPE

Taux d'absence	2012	2013	2014
Taux d'absence compressible	7,53%	7,79%	8,30%
Taux d'absence incompressible	6,64%	6,52%	6,24%
Total Taux d'absence global	<b>14,17%</b>	<b>14,31%</b>	<b>14,54%</b>

Source : DFPE

Tableau 4 : Absences EJE 2012/2014 d'après les données de la DFPE

Taux d'absence	2012	2013	2014
Taux d'absence compressible	4,55%	4,68%	5,01%
Taux d'absence non compressible	4,15%	3,36%	4,69%
Total Taux d'absence global	<b>8,70%</b>	<b>8,04%</b>	<b>9,70%</b>

Source : DFPE

Le détail des absences par motif se révèle particulièrement instructif.

Tableau 5 : Taux d'absences des APS et des EJE par motif d'absence en 2014

Corps	Taux toutes absences	Absences compressibles (en %)					Absences non compressibles (en %)								
		Absences injustifiées	Accidents du travail	Maladie ordinaire	Maladies professionnelles	Taux d'absences compressibles	Absences disciplinaires	Absences diverses	Absences pour grève	Congés bonifiés	Congés de formation	Congés de longue durée	Congés de longue maladie	Congés liés à la parentalité	Taux d'absence non compressibles
A.P.S.	14,54	0,08	1,31	6,36	0,54	8,30	0,00	0,08	0,81	0,58	0,14	0,18	1,35	3,10	6,24
E.J.E.	9,70	0,03	0,99	3,98	0,00	5,01	0,03	0,00	0,58	0,21	0,33	0,18	0,94	2,43	4,69

Source : DFPE

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces chiffres d'absences élevés :

- la première cause est la maladie ordinaire des APS et EJE exposées aux maladies infectieuses des enfants, à la fatigue physique et à l'usure psychologique ;

- la deuxième cause revient aux congés de maternité<sup>2</sup>. Pour les corps d'APS et d'EJE qui comptent beaucoup de jeunes femmes en âge d'avoir des enfants, ces congés représentent un peu moins de 50% de l'absence non-compressible ;
- un taux non négligeable d'absences liées aux accidents du travail auxquels les APS sont particulièrement exposées. Alors qu'elles ne représentent que 8,5% des effectifs globaux, elles comptent 12% des accidents du travail avec arrêts de travail (source bilan social 2014).

De multiples autres causes d'absences pèsent également sur la présence des professionnelles auprès des enfants, notamment : les absences pour grève ; les congés bonifiés<sup>3</sup> ; les absences liées aux formations. Ces absences sont d'autant plus pénalisantes pour les responsables d'établissement qu'elles ne font pas toujours l'objet d'un remplacement ou d'un remplacement à l'équivalent, un temps plein pouvant être remplacé par un agent à temps partiel.

Des corrélations entre les absences et l'éloignement géographique ont été relevées. Même si elles sont peu nombreuses, les 254 APS résidant en province ont un taux d'absence beaucoup plus important que leurs collègues qui habitent à Paris ou en petite et grande couronne. En revanche, les agents résidant en grande couronne, si elles ont des absences supérieures à celles des APS résidant à Paris ont, sur les années 2011 à 2013, des absences inférieures à leurs collègues de petite couronne. La situation s'est modifiée en 2014.

Tableau 6 : Taux d'Absences des EJE et APS par lieu de résidence en 2014

Corps	Taux toutes absences	Absences compressibles (%)					Absences non compressibles (%)				
		Paris	Petite couronne	Grande couronne	Province	Taux d'absences compressibles	Paris	Petite couronne	Grande couronne	Province	Taux d'absences non compressibles
A.P.S.	14,50	7,11	7,99	8,69	12,25	8,30	4,40	6,55	6,67	8,35	6,21
E.J.E.	9,70	4,17	4,49	6,43	8,54	5,01	2,81	4,10	7,43	10,30	4,69

Source : DFPE

### 1.3.2. Des absences qui pèsent sur les effectifs auprès des enfants et qui déstabilisent la mise au point des plannings

Selon la DFPE, 1 point d'absence équivaut à 40 ETP.

Les forts taux d'absence constatés pour les APS et les EJE exercent une pression forte sur la présence effective des professionnelles auprès des enfants, d'autant plus qu'un certain nombre d'absences (maladie ordinaire notamment) ne peuvent pas être programmées par les responsables d'établissement. Il en résulte pour ces dernières des contraintes importantes au quotidien susceptibles de peser lourd sur le respect des ratios.

Il est important d'insister sur le fait que toutes les absences ne sont pas systématiquement remplacées.

<sup>2</sup> 99% des agents de la DFPE sont des femmes

<sup>3</sup> Les APS bénéficiant des congés bonifiés représentent 3% du corps. Ces congés équivalent à 7.873 jours en 2012 soit 36 ETP. Bilan social 2012.

Même sans prétendre se rapprocher des taux d'absence du secteur associatif (cf. Annexe), une baisse modeste d'un peu plus d'un point des taux d'absence permettrait de diminuer les tensions constatées sur le terrain. Les actions fortes engagées par la DFPE dans le cadre de son plan d'action « prévenir et lutter contre l'absentéisme » suivi par un comité de pilotage présidé par le Secrétariat général et le Cabinet de la Maire de Paris pourraient, à brève échéance, se traduire par le retour dans les établissements de l'équivalent d'une cinquantaine d'ETP d'APS et d'EJE.

De nombreuses actions engagées ou en réflexion à la DFPE pour prévenir les absences peuvent être citées : le plan de formation des cadres, la sensibilisation des nouveaux arrivants aux enjeux de l'absence, les actions répondant aux conditions de travail physiquement et/ou psychologiquement difficiles des agents, l'entretien d'accompagnement à la reprise du poste après une absence et la prise en compte des absences injustifiées.

Par ailleurs, du fait des conditions d'activité des professionnelles, un cycle des absences pour maladie, en particulier en fin d'année ou encore au printemps est constaté. Cette situation est susceptible de se répercuter doublement sur les APS et les EJE : soit parce qu'elles tombent elles-mêmes malades pendant les épidémies, soit parce que leur enfant tombe malade et qu'elles doivent s'absenter pour le garder à leur domicile. S'agissant de moments cycliques, une solution adaptée à la couverture de besoins ponctuels pourrait être mise en œuvre en pré-recrutant des contractuelles pour faire face aux périodes de tension.

**Recommandation 1 :** Poursuivre les actions stratégiques engagées par la DFPE pour prévenir l'absence des agents.

**Recommandation 2 :** Développer le pré-recrutement d'APS contractuelles pour faire face aux tensions cycliques.

### 1.3.3. Des autorisations d'absence qui aggravent encore la détérioration des ratios d'encadrement

Au-delà des absences traitées ci-dessus, les directrices de crèches ont indiqué devoir aussi gérer les autorisations d'absences des APS et des EJE, dont certaines ne peuvent pas, par nature, être anticipées, en particulier les jours pour enfants malades.

Même si ces autorisations sont en principe accordées sous réserve des nécessités de service, il paraît souvent difficile, voire impossible, de les refuser.

Selon les informations communiquées par la DRH, le nombre de jours d'autorisations d'absences accordées s'élève à 701,94 pour les EJE et 4.613,07 pour les APS ; soit un total de 5.315,01 jours qui équivaut à 24 ETP (3 ETP d'EJE et 21 ETP d'APS).

Il est précisé, à cet égard, que les autorisations d'absence pour garde d'enfants malades représentent respectivement 59% du total pour les EJE et 73% du total pour les APS. Dans ces conditions, la lutte contre ce type d'absence ne pourra que s'avérer particulièrement difficile.

### 1.3.4. Des absences « 9AP » à régulariser trop importantes

La DFPE enregistre par ailleurs beaucoup de situations classées en « 9 AP »<sup>4</sup> qui constituent des absences à régulariser dans Chronogestor ; soit parce que la responsable de crèche n'a pas remplacé le « 9 AP » par un congé RTT ou un congé annuel, soit parce que l'agent n'a pas transmis son justificatif à son unité de gestion directe (UGD).

---

<sup>4</sup> Il s'agit d'un code informatique qui signifie « absences provisoires » et qui restent à justifier.

Cependant, beaucoup de ces situations ne sont pas ou tardivement régularisées. Or, ce type d'absence n'est pas comptabilisé dans les taux d'absence dans la mesure où elles ne sont pas régularisées dans Chronogestor. Cette pratique anormale de gestion pèse sur le respect des ratios d'encadrement. En effet, un agent dont des situations « 9 AP » ne sont pas régularisées par un ou des jours de congé annuel ou de RTT se voit, de fait, octroyer un plus grand nombre jours de congés que ce à quoi il a droit.

Selon un document de travail de la DFPE (Mission Absence), 3000 « 9AP » sont à l'heure actuelle encore à régulariser. Il n'a pas été possible pour les auditeurs d'exprimer cette donnée en nombre de jours.

Ce constat traduit l'insuffisance de management de terrain qui peine à suivre ces situations et à assumer pleinement son rôle.

**Recommandation 3 :** Sensibiliser les directrice de crèches à la régularisation rapide et systématique des situations « 9 AP ».

La DFPE indique avoir résolu la question des absences provisoires à régulariser dans l'outil de gestion de temps en mettant en place un dispositif de suivi précis. Une fiche d'information a été diffusée à l'attention des responsables des établissements d'accueil de la petite enfance pour leur rappeler les modalités d'utilisation du code « 9 AP » et ses implications en matière de gestion des absences. Les unités de gestion RH dans les CASPE sont chargées de transformer les situations « 9 AP » en absences injustifiées si les responsables ne les ont pas régularisées en un autre motif d'absence dans le mois qui suit.

## 1.4. Des inaptitudes et des aménagements de postes déstabilisants

### 1.4.1. Quelques chiffres sur les inaptitudes et les aménagements de postes

En janvier 2015, la DFPE compte 302 APS et 37 EJE bénéficiant d'aménagements de postes décidés par les services de la médecine statutaire ou de la médecine préventive<sup>5</sup>.

L'aménagement de poste le plus fréquent consiste en l'absence de port de charge lourde, qui concerne 257 postes d'APS et d'EJE ; soit 76%.

Tableau 7 : Répartition des aménagements les plus fréquents en janvier 2015

Aménagement les plus fréquents	APS	EJE
Pas de charges lourdes	232	25
Aménagement ergonomique du poste de travail	20	3
Aménagement horaire	23	2
Pas d'efforts physiques importants	6	5
<b>Total</b>	<b>281</b>	<b>35</b>

Source : DFPE

<sup>5</sup> Le SRH de la DFPE a indiqué aux auditeurs ne pas disposer de données comparables sur le nombre des aménagements de postes pour les années antérieures.

Tableau 8 : Nombre d'aménagements par corps et groupe d'âge en janvier 2015

Groupe d'âge	APS	EJE	Total
20 - 24	1	0	1
25 - 29	13	0	13
30 - 34	12	0	12
35 - 39	29	2	31
40 - 44	36	5	41
45 - 49	48	5	53
50 - 54	59	8	67
55 - 59	73	12	85
60 - 64	31	5	36
<b>Total</b>	<b>302</b>	<b>37</b>	<b>339</b>

Source : DFPE

Le tableau ci-dessus montre que 71% des aménagements de postes concernent la population des APS et des EJE dont le groupe d'âge se situe entre 45 et 64 ans. Les agents dont l'âge se situe entre 55 et 59 ans représentent 25% des aménagements de postes. Les agents de moins de 35 ans représentent 7,7% des aménagements de postes.

Le phénomène d'usure des agents pourrait bien se révéler plus préoccupant encore dans les années à venir, du fait de l'allongement des carrières dans la fonction publique et du vieillissement des agents.

#### 1.4.2. Des inaptitudes pas toujours compréhensibles

Il semble que dans certains cas le service de la médecine préventive privilégie plutôt une approche « sociale » de la situation de l'agent qu'une approche purement médicale. À titre d'exemples, peuvent être cités des aménagements de postes tels que : « horaires fixes et commencer le lundi à 11 heures », « pas d'ouverture, pas de fermeture », « travail à 60% le lundi, mardi et mercredi », « doit travailler dans une crèche de plain-pied, la crèche X où est affectée [l'agent] convient parfaitement », « doit travailler dans une section de grands », aptitude à l'exercice de ses fonctions sous réserve de travailler dans telle crèche nommément désignée ».

Bien sûr, certains aménagements de postes doivent être mis en perspective par rapport aux tâches concernées. À titre d'illustration, l'absence d'ouverture d'un établissement permet de dispenser l'agent bénéficiaire de cet aménagement de l'installation des tapis de sol dont le maniement, en raison de leur poids, pourrait se révéler préjudiciable à sa santé.

Tableau 9 : Aménagements fondés sur un motif médical très général en janvier 2015

Types d'aménagement	APS	EJE
Aménagement horaire	8	0
Changement de structure (1)	11	1
Chez les grands et/ou moyens (2)	100	8
<b>Total</b>	<b>119</b>	<b>9</b>

- (1) Comptabilisés dans la catégorie « aménagement ergonomique du poste de travail »  
 (2) Comptabilisés dans la catégorie « pas de charges lourdes »

Source : DFPE



Même sur des problèmes purement physiques, tels les ports de charge lourde, il existe de grandes divergences dans les avis rendus par les médecins. Selon les situations, la « charge lourde » varie de 3 à 9 kg, du simple au triple. Bien sûr, il est possible de justifier la variation ainsi relevée par des problèmes de santé propres à chaque agent. Mais ces variations manquent néanmoins de lisibilité. Certains aménagements reviennent de facto à abstraire tel agent de telle section en raison du poids des bébés, voire à rendre la manipulation d'enfants impossible, ce qui ne manque pas d'être problématique s'agissant du métier d'APS. Un exemple communiqué par la DFPE dit « Apte avec les restrictions suivantes : pas de position assise basse, pas d'accroupissement, pas de charges lourdes ».

Les auditeurs ont aussi observé que des inaptitudes sont susceptibles de survenir de plus en plus tôt et non pas, comme par le passé, seulement au bout d'un certain nombre d'années de pratique professionnelle (cf. tableau 12). Ainsi, il a pu être relevé le cas d'agents reconnus inaptes peu après leur titularisation, ce qui semble témoigner d'une insuffisante vigilance lors des recrutements des agents.

**Recommandation 4 :** Organiser régulièrement des séances de présentation des métiers de la petite enfance à la médecine du travail.

La DFPE indique organiser des points réguliers avec la médecine préventive afin de réfléchir ensemble aux aménagements les plus adaptés.

#### **1.4.3. Une forte demande de soutien psychologique, notamment de la part des APS**

Le Service d'accompagnement psychologique et d'addiction (SAPAD)<sup>6</sup> a indiqué aux auditeurs que les personnels de la petite enfance sont particulièrement représentés au sein de la « consultation souffrance et travail » (CST), avec environ un tiers des agents reçus et 40% des consultations en 2014. Sans chercher à relativiser ou nier le ressenti des personnes qui ont consulté le SAPAD, ce dernier fait valoir que la forte représentation de la DFPE pouvait s'expliquer en partie par la féminisation des corps concernés ; les femmes étant susceptibles d'extérioriser davantage que les hommes leur mal-être au travail.

Avec 31% des entretiens, les APS sont les agents qui consultent le plus, suivies des directrices de crèches et des EJE, à hauteur respectivement de 20% et de 16% des consultations à la CST.

Les principaux motifs de consultation avancés semblent liés aux relations professionnelles, (60%), à l'intensité du travail (14%) et aux conflits de valeurs (10%). Les psychologues ont beaucoup insisté sur ce dernier motif en relevant que les changements de pratiques professionnelles étaient susceptibles d'affecter négativement les APS dont le rapport aux enfants a changé.

C'est dans ce cadre que le SAPAD a eu l'occasion d'animer des groupes d'échanges et de pratiques professionnelles avec des directrices de crèches.

Confirmant des informations recueillies par ailleurs, le SAPAD a indiqué que le rôle des psychologues qui interviennent en crèche est aujourd'hui davantage centré sur l'enfant que sur les professionnelles. Cette situation est présentée comme d'autant plus problématique que les directrices seraient moins disponibles que par le passé pour échanger dans les sections avec les APS et les EJE et libérer ainsi leur parole.

**Recommandation 5 :** Développer les animations de groupes d'échanges de pratiques professionnelles dans les crèches.

---

<sup>6</sup> Le SAPAD dépend de la sous-direction de la prévention et des actions sociales et de santé au sein de la direction des ressources humaines

**Recommandation 6 :** Remettre à plat au bénéfice des personnels le temps des psychologues intervenant en crèches pour soutenir les équipes.

La DFPE indique qu'un travail de clarification de la « doctrine d'emplois » des psychologues a été engagé par le secrétariat général, en lien avec chacune des directions qui disposent de psychologues. La DFPE relève toutefois la spécificité des missions confiées aux psychologues intervenant dans les crèches.

## 2. L'ADÉQUATION DES EFFECTIFS AUX BESOINS DE FONCTIONNEMENT DES CRÈCHES COLLECTIVES

### 2.1. Le choix du professionnalisme assumé par la Ville de Paris

L'article R. 2324-42 du CSP prévoit que : « *Le personnel chargé de l'encadrement des enfants est constitué : 1° Pour 40% au moins de l'effectif, des puéricultrices diplômées d'Etat, des éducateurs de jeunes enfants diplômés d'Etat, des auxiliaires de puériculture diplômés d'Etat ou des psychomotriciens diplômés d'Etat ; 2° Pour 60% au plus de l'effectif, des titulaires ayant une qualification définie par arrêté du ministre chargé de la famille, qui doivent justifier d'une expérience ou bénéficier d'un accompagnement définis par le même arrêté.* »

La Ville de Paris a choisi, afin de garantir la qualité et la sécurité du service public de la petite enfance, de ne mettre que des professionnelles auprès des enfants : éducatrices de jeunes enfants diplômées d'Etat et d'auxiliaires de puériculture et de soins diplômées d'Etat. Certaines ATEPE, titulaires du CAP Petite enfance, peuvent toutefois être placées auprès des enfants mais elles sont peu nombreuses.

Ce choix assumé se traduit par des besoins de recrutement de personnels diplômés (APS et EJE) plus importants que d'autres municipalités ou que les prestataires privés, ainsi que par un coût salarial supplémentaire.

### 2.2. Des effectifs budgétés de fait bien calibrés lors de la création des établissements compte tenu du taux réel de fréquentation

Les calculs des ratios d'encadrement réalisés par la DFPE/Service de la Protection Maternelle et Infantile (PMI), sur la base d'un taux réel de fréquentation des crèches de 100%, aboutissent à des chiffres d'effectifs nécessaires à l'ouverture d'un établissement légèrement insuffisants, quand bien même ce service prend en compte les ratios issus du CSP.

Ce résultat tient au fait que les calculs de la DFPE se font sur la base d'un temps de travail des APS de 35 heures par semaine qui ne prend donc pas en compte la sujétion particulière dont bénéficient ces personnels dans le cadre du Protocole relatif au temps de travail. Or, les APS bénéficient de trois jours de récupération supplémentaire et d'une demi-heure de réduction de temps de travail hebdomadaire qui est accordée à raison de six minutes par jour de travail.

De fait, la réalité du temps de travail hebdomadaire d'une APS n'est pas de 35 heures par semaine mais de seulement 34 heures. Compte tenu du nombre d'APS en fonction, cette non-prise en compte de la sujétion particulière pèse nécessairement sur les effectifs.

À titre d'exemple, la non-prise en compte de la demi-heure de réduction de temps de travail hebdomadaire pour les créations d'emplois budgétaires d'APS sur la période 2001-2015 représente, sur une base moyenne de 220 jours travaillés chaque année, un « manque à travailler » en 2015 d'environ 20 ETP d'APS (6 minutes par jour X 220 jours travaillés X 1.328 créations totales d'ETP d'APS = 1.744.992 minutes ; soit 29.083 heures. 1.744.992 : 1.500 heures annuelles de travail par agent ; chiffre arrondi sur la base, par souci de simplification, de 34 heures hebdomadaires).

Le raisonnement peut être appliqué aux EJE qui bénéficient des mêmes dispositions du protocole. La non-prise en compte de la demi-heure de réduction de temps de travail hebdomadaire représente pour les créations d'emplois budgétaires d'EJE sur la période 2001-2015, sur une base moyenne de 220 jours travaillés chaque année, un « manque à travailler » en 2015 de 5 ETP d'EJE. : (6 minutes par jour X 220 jours travaillés X 333 créations totales d'ETP d'EJE = 439.560 minutes ; soit 7.326 heures).

L'octroi des trois jours de récupération supplémentaire aboutit à des chiffres identiques, tant pour les APS que pour les EJE.

Il en résulte que, sur la base d'un taux de fréquentation de 100%, et au regard des ouvertures des seules crèches collectives intervenues depuis 2001, c'est environ 50 ETP d'APS et d'EJE à rajouter pour respecter les ratios d'encadrement posés par le CSP.

Il convient toutefois de « corriger » ce chiffre de deux éléments importants du taux réel de fréquentation des crèches collectives, qui est de 74,2% (chiffre de 2014). Le manque d'ETP calculés à ce titre ne serait donc que de : 37 ETP d'APS et d'EJE (soit 30 APS et 7 EJE)<sup>7</sup>.

La sujétion qui a été octroyée aux APS et aux EJE lors de la mise en place du Protocole relatif au temps de travail avait pour but de maintenir un avantage identique qui leur avait été accordé par le passé<sup>8</sup>.

Le décalage d'effectifs lié au temps de travail paraît accentué par les normes arrêtées d'un commun accord entre la DFPE et la DRH pour créer les emplois budgétaires nécessaires à l'ouverture des établissements. Le barème retenu à ce titre est en effet inférieur aux chiffres calculés par le service de la PMI.

Exemple d'une crèche collective de 60 berceaux : les effectifs calculés par la DFPE, sur la base de 20 bébés et de 40 moyens/grands, aboutissent à la nécessité d'affecter 14,14 agents auprès des enfants sur la base d'un temps de travail de 35 heures par semaine et d'un taux de fréquentation de 100%. Le service de la PMI ne distingue pas selon les statuts : APS ou EJE. Les effectifs arrêtés par la DFPE dans le cadre d'un accord passé avec la DRH basé sur un taux de fréquentation de 100% et d'un temps de travail de 34 heures hebdomadaires - et exposés dans le « Guide de conception des équipements d'accueil de la petite enfance » - sont de 10 APS et d'1 EJE ; soit 11 agents auxquels s'ajoutent, le cas échéant, 1 APS par niveau supplémentaire.

Toutefois, ce constat apparent de carence est plus que contrebalancé par la prise en compte le taux réel de fréquentation, qui est de 74,2% (chiffre de 2014). Dans ce cas, le nombre d'agents nécessaires pour l'ouverture est en effet limité à 10,5 agents ; soit un nombre d'ETP inférieur à celui qui est effectivement créé. Il en va a fortiori de même si on tient compte du fait que tous les enfants inscrits ne restent pas tous les jours sur la totalité de l'amplitude horaire d'ouverture des crèches.

Dans ces conditions, compte tenu d'un taux réel de fréquentation, les effectifs créés correspondent globalement aux besoins qu'impose le respect des normes prévues au CSP.

Comme précisé ci-dessus, le barème DFPE-DRH prévoit la création d'1 APS supplémentaire par niveau. Cependant, bien que budgété, cet emploi ne doit pas être pris en compte à ce stade dès lors qu'il est dédié aux circulations rendues nécessaires par le fait que les crèches de plusieurs niveaux ne disposent pas d'espaces communs à chaque niveau. 285 ETP d'APS dont 70 au titre des seules structures mises en place depuis 2001 ont été ainsi créés à ce titre.

**Recommandation 7 :** Prendre en compte la réalité du temps de travail des APS et des EJE lors de la création d'un établissement.

---

<sup>7</sup> Il est également important de noter que le service de la PMI raisonne sur un temps de présence des enfants sur la totalité de l'amplitude horaire quotidienne d'ouverture de la crèche (soit 11 heures par jour).

<sup>8</sup> Compte tenu de l'ancienneté des données, il n'a pas été possible au service de la PMI de la DFPE d'établir si, avant 2001, les effectifs nécessaires à l'ouverture d'une crèche collective étaient calculés sur la base d'un temps de travail hebdomadaire de 39 heures, durée légale du travail à l'époque, ou bien de 38 heures, durée effective du travail du fait de l'avantage antérieurement consenti.

**Recommandation 8 :** Rediscuter le barème arrêté d'un commun accord entre la DFPE et la DRH et faciliter les négociations budgétaires sur les emplois à créer lors de l'ouverture de crèches collectives.

La DFPE indique travailler avec la DRH afin de partager les modalités de calcul budgétaire de l'effectif d'une crèche et de revoir le barème en actualisant les différents paramètres compte tenu des contraintes et sujétions pointées dans le présent rapport.

**Recommandation 9 :** Accompagner l'augmentation du taux de fréquentation (DRH et DFPE)

### **2.3. Le difficile respect des ratios à certains moments de la journée**

#### **2.3.1. Un respect des ratios en réalité malaisé à apprécier**

Faute de connaître précisément à chaque moment de la journée le nombre d'enfants présents dans la crèche ainsi que le nombre de professionnelles également présentes dans l'établissement, il est difficile a posteriori de justifier ou non du respect des ratios d'encadrement à un moment quelconque de la journée.

Le logiciel SIPE doit en principe permettre de connaître en temps réel le nombre d'enfants présents dans chaque crèche. Ce logiciel n'est pas systématiquement utilisé comme il le devrait. Une démonstration faite par une coordinatrice de crèches sur plusieurs établissements de son secteur a clairement mis en évidence que le logiciel SIPE n'était pas alimenté en temps réel des arrivées et des départs des enfants. En pratique, il semble utilisé, pour l'essentiel, comme un outil de facturation aux parents et, de ce fait, il n'est complété qu'a posteriori.

La ville de Lyon a mis en place un dispositif original pour connaître à tout moment le nombre d'enfants présents dans l'établissement. Il repose sur l'utilisation d'une tablette qui permet de recenser les enfants dès leur arrivée et de reverser les informations dans SIPE. Une extension aux professionnelles de ce dispositif qui s'apparente au badgeage, pourrait être envisagée si elle est techniquement possible.

L'absence de badgeage dans les crèches ne permet pas davantage de connaître réellement le temps de présence des agents dans l'établissement. En pratique, les heures d'arrivée et de départ de professionnelles sont renseignées manuellement par la responsable de l'établissement dans Chronogestor, sans qu'elle soit toujours à même de certifier l'exactitude des horaires indiqués par les agents, avec les incertitudes qui s'attachent à ce type de saisie a posteriori.

Or, il semblerait que ces horaires ne correspondent pas toujours à la réalité. A titre d'illustration, la pause méridienne est règlementairement limitée à une heure et c'est cette durée qui est enregistrée dans Chronogestor alors même que plusieurs interlocutrices nous ont indiqué qu'elle pouvait être plus longue en pratique. Ce point a d'ailleurs été mis en lumière dans l'audit mené par l'IGVP sur la crèche Lapepède.

**Recommandation 10 :** Interconnecter Chronogestor avec SIPE dans les crèches afin de connaître, en temps réel, le temps de travail réel de l'ensemble des personnels de la Petite Enfance (APS, ATEPE, etc.) et le mettre en relation avec la présence des enfants.

**Recommandation 11 :** Installer des Bornes interactives - ou tout autre système de badgeage - dans les établissements interfacées avec SIPE et Chronogestor afin d'automatiser le rapport entre le nombre d'enfants présents et le nombre d'agents présents à un instant T.

### 2.3.2. Une fragilité sur certains créneaux horaires

Dans le temps imparti pour réaliser la mission, les auditeurs ont tenté d'apprécier le respect ou non des ratios d'encadrement des enfants tout au long de la journée sur une semaine type de l'année, choisie, hors vacances scolaires et hors période d'adaptation de début d'année scolaire. De même, les auditeurs n'ont pas voulu retenir une semaine type trop ancienne, de façon à ne pas astreindre les responsables d'établissement à d'éventuelles tâches fastidieuses et chronophages de récupération des données. C'est dans ces conditions que les auditeurs ont retenu la semaine du 13 au 17 avril 2015.

Pour ce faire, un questionnaire et un tableau de présence à renseigner ont été envoyés à 50 crèches collectives de la Ville de Paris représentatives de la capacité et de la répartition géographique des établissements parisiens de la petite enfance.

La journée a été divisée en 5 créneaux horaires : 7h30-9h30, 9h30-12h30, 12h30-14h30, 14h30-16h30, 16h30-18h30 et les ratios d'encadrement ont été appréciés pour chacun d'eux pour les cinq jours de la semaine choisie.

Les ratios retenus pour l'analyse ont été de :

- 5 enfants par professionnelle de la petite enfance pour la section des bébés ;
- 6,5 enfants par professionnelle de la petite enfance pour la section des moyens (cette section comprenant des enfants marchant et des enfants ne marchant pas, l'IG a choisi comme référence le ratio moyen de 6,5 utilisé par ailleurs par la DFPE) ;
- 8 enfants par professionnelle de la petite enfance pour la section des grands.

Dans quelques cas rares, certaines crèches fonctionnent avec des sections «bébés-moyens» et «moyens-grands». L'IG a alors assimilé les sections «bébés-moyens» à des sections bébés et les sections «moyens-grands» à des sections de moyens.

Ont été comptabilisées comme professionnelles encadrant les enfants les APS, les EJE et les agents titulaires du CAP petite enfance placés auprès des enfants.

Un certain nombre de crèches regroupent les enfants pour l'accueil du matin et/ou en fin de journée. Dans ce cas, le ratio pris en compte sur ces créneaux horaires a été celui de 6,5 enfants par professionnelle de la petite enfance.

Sur ces 50 crèches, 37 crèches ont rempli le tableau de présence soit un taux de réponse de 74 % (un tableau de présences n'a pas pu être exploité).

Il est important de préciser qu'un créneau horaire ne respectant pas le ratio d'encadrement à un moment donné ne signifie pas nécessairement que ce ratio n'est pas respecté sur toute la durée du créneau horaire, mais simplement qu'il a existé sur la plage horaire définie un laps de temps, qui a pu être très court, où cette norme a été dépassée. De la même façon, n'ont été comptabilisées que les APS et les EJE et non les directrices de crèches éventuellement présentes quelques moments sur ces créneaux pour assurer le respect des ratios.

Ainsi entre 143 et 183 créneaux horaires ont été analysés par section et plage horaire, soit au total 2 635 créneaux horaires.

Les données déclaratives recueillies indiquent que les taux d'encadrement seraient majoritairement respectés sur les tranches horaires 9h30-12h30 et 14h30-16h30. Des tensions peuvent apparaître sur d'autres créneaux.

Afin d'être encore plus éclairant, la DFPE pourrait utilement procéder à une enquête de terrain plus avancée à une autre période de l'année, par exemple en hiver, pour tirer de ces premiers enseignements une conclusion plus opérante.

### **2.3.3. Les enseignements tirés des visites sur place**

L'IGVP s'est également rendue sur place dans 40 crèches. Le même souci de représentativité de l'échantillon a prévalu. Les 40 crèches visitées ont en outre été choisies hors l'échantillon des 50 crèches interrogées par le questionnaire de sorte à élargir la palette des établissements sous revue.

Les constatations effectuées sur place ont eu lieu entre le 5 et le 20 octobre 2015. Le choix de cette période, imposé par les délais impartis pour mener la mission, a été retenu car, d'une part, il correspondait à une date postérieure à la tenue de la plupart des commissions d'admission et, d'autre part, il permettait pour l'essentiel de limiter le nombre d'enfants encore en adaptation (et donc présents à temps non complet).

Néanmoins, certains événements ont pu perturber légèrement les constatations réalisées par les auditeurs, notamment des journées de grève, des crèches non encore pourvues de la totalité de leurs effectifs, deux jours de vacances scolaires, ou quelques enfants encore en adaptation.

Les visites se sont concentrées sur les créneaux qui présentaient le plus de fragilité : le matin avant 8h45, lors de la pause méridienne entre 12h30 et 14h00 et le soir après 17h30.

En dépit de ces biais, le résultat plus positif montre clairement que le respect du ratio d'encadrement des enfants, quelles que soient les sections, est beaucoup mieux assuré que ce que pouvait laisser penser l'exploitation des seules déclarations par questionnaire.

Il est important de préciser que ces constatations ont été effectuées sur un moment très précis dans le temps sur chacun des trois créneaux, la comptabilisation des enfants présents et des professionnelles présentes auprès d'eux ayant été opérée en quelques minutes seulement. Dès lors, le non-respect des ratios noté à un instant donné n'implique nullement que cette situation se soit prolongée dans le temps. Les auditeurs ont même pu relever qu'il n'en était rien. À titre d'illustration, s'agissant des visites réalisées le matin, les auditeurs ont observé que leur départ de la crèche pouvait coïncider avec l'arrivée d'une APS qui rétablissait ainsi une situation de non-respect des ratios éventuellement constatée.

### **2.3.4. Des conséquences susceptibles de gêner les parents**

Des directrices de crèches ont indiqué aux auditeurs qu'elles sont parfois contraintes de refuser l'admission d'enfants à l'« ouverture » de la crèche lorsque les ratios d'encadrement ne sont pas respectés. D'autres s'efforcent malgré tout d'accueillir les enfants, quitte à rester présentes auprès d'eux tout le temps nécessaire. Dans le premier cas, les parents en sont réduits à attendre l'arrivée des APS ou EJE, quelles que soient leurs propres obligations. Ces informations ont été confirmées par la DFPE.

Cette situation pourrait expliquer, comme l'a indiqué la DFPE aux auditeurs, que les parents soutiennent fréquemment les revendications d'effectifs portées par les agents grévistes.

### 3. DES ACTIONS FORTES DE LA VILLE DE PARIS ONT ÉTÉ MISES EN ŒUVRE MÊME SI DES DIFFICULTÉS SUBSISTENT

#### 3.1. La capacité de la Ville de Paris à recruter les APS et les EJE dont elle a besoin

Un constat s'impose : la Ville de Paris s'est donné les moyens d'être attractive sur un marché qui compte un vivier essentiellement francilien.

Pour les candidates désireuses d'intégrer la fonction publique territoriale, le mode de recrutement mis en œuvre par la Ville de Paris (entretien de 12 minutes porté à 20 minutes depuis 2015 avec présence d'un juré issu du métier) permet d'obtenir une titularisation à l'issue d'une année de stage sans avoir à passer préalablement un concours. La Ville de Paris offre, en outre, des conditions favorables de rémunération, de congés annuels et surtout un régime RTT ainsi que d'accès à la formation. Aux dires de nos interlocuteurs, tant publics qu'associatifs, ces données sont parfaitement connues des candidates APS et EJE.

Pour attirer un grand nombre de candidats et pouvoir recruter massivement des APS au cours des dernières années afin de faire face à l'augmentation importante des effectifs nécessaires à la création des nombreuses places en crèches engagées sous les deux mandatures précédentes, la Ville de Paris a dû mettre en avant les avantages à travailler dans ses services. Les difficultés rencontrées par le passé pour pourvoir l'ensemble des postes offerts aux APS et aux EJE sont aujourd'hui résolues. Le tableau ci-dessous retrace sur trois ans le nombre de titulaires du diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture qui ont candidaté sur les postes d'APS offerts par la Ville de Paris.

Tableau 10 : Nombre de postes offerts d'APS par rapport au nombre de candidatures

Corps APS	Postes ouverts	Convoqués	Présents	TOTAL
2014	240	485	349	245
2013	200	413	307	222
2012	150	328	237	176

Source : DRH Bureau du recrutement

Or, les effectifs n'ont cessé de croître sur la période la plus récente.

Tableau 11 : Effectifs budgétaires et réels des EJE et des APS entre 2012 et 2014

Année	2012		2013		2014	
	Effectifs budgétaires	Effectifs réels (ETP)	Effectifs budgétaires	Effectifs réels (ETP)	Effectifs budgétaires	Effectifs réels (ETP)
APS	3912,5	4032,9	3999,5	4195,7	4099	4273
EJE	951	914,1	968	934,2	973	952,1
TOTAL	4863,5	4947	4967,5	5129,9	5072	5225,1

Source : DFPE

Ainsi, sur la seule période 2012-2014, les effectifs réels d'APS ont augmenté de + 5,9% (soit + 240) et ceux d'EJE de + 4,1% (soit + 38).



Il ne faut cependant pas exclure que ces recrutements massifs aient pu se traduire par des recrutements de candidats, à qualification professionnelle égale de moindre implication personnelle. Ce constat a été formulé par plusieurs professionnelles de la petite enfance au cours de différents entretiens menés par les auditeurs.

Le choix fait par la Ville a des conséquences qui se répercutent sur le marché de l'emploi des personnels de la petite enfance, en particulier des auxiliaires de puériculture. Il apparaît en effet que la Ville, par ses importants besoins de recrutement et les conditions favorables de travail qu'elle offre à ses agents, a contribué à assécher ce marché de l'emploi. Cette situation pénalise tant les crèches associatives parisiennes que les communes limitrophes qui peinent à recruter ces professionnelles.

La concurrence de la Ville est d'ailleurs regardée comme « déloyale » par des crèches associatives parisiennes qui rencontrent des difficultés pour recruter des APS. D'une part, la Ville offre une rémunération supérieure de 250€ nets mensuels environ à celle du secteur privé associatif subventionné mais, en l'absence d'une revalorisation salariale inscrite dans la convention collective de ce secteur, la Ville n'autorise pas ses partenaires à augmenter la rémunération de leurs personnels, ce qui augmenterait le montant des subventions de fonctionnement qu'elle leur alloue.

De ce fait, la Ville de Paris recrute dans un vivier territorial large : 40% des APS résident en grande couronne. Cette situation pourrait expliquer en partie les fortes absences dès lors qu'à la fatigue liée au travail auprès des enfants s'ajoute celle liée au transport (cf. infra).

Le turn-over des APS, constaté ces dernières années, est aujourd'hui maîtrisé. Alors qu'un nombre important d'APS était en détachement ces dernières années (jusqu'à 30% du corps certaines années), ce nombre est aujourd'hui limité à une centaine d'agents (soit 2,3% du corps). S'il est constaté moins de départs d'APS vers d'autres collectivités, davantage de retours d'agents après détachement vers la Ville de Paris sont également enregistrés.

Tableau 12 : Tendence à la diminution des départs en détachement sur la période 2012-2014

	EJE	APS
2012	34,1	109,5
2013	18,9	112,1
2014	21,5	92,7

Source : DFPE

Tableau 13 : Tendence à la diminution du turn-over sur la période 2012-2014

	EJE	APS
% turn-over 2012	12,5	14
% turn-over 2013	10,9	13,2
% turn-over 2014	8,7	12,5

Source : DFPE

### 3.2. Des actions volontaristes de la DFPE pour assurer au quotidien le respect des ratios d'encadrement

#### 3.2.1. Mise en place d'un Pôle de remplacement

Afin de tenir compte des absences des APS et des EJE et d'éviter tout risque de non-respect des ratios d'encadrement, la Ville de Paris a mis en place un volant de remplacement. Cette initiative représente un effort important en termes d'effectifs. C'est unique : aucun autre corps ne bénéficie d'un tel dispositif.

Le volant de remplacement correspond à des effectifs « budgétaires » votés par le Conseil de Paris, dédiés aux remplacements en proportion d'un taux d'absence donné ; à savoir :

- 8% du corps des responsables d'établissement ;
- 10% du corps des EJE ;
- 14% du corps des APS ;
- 16% du corps des ATEPE.

S'agissant des seules APS et des EJE, il se présente comme suit :

**Tableau 14 : Effectifs renforçant les équipes ou compensant des absences : APS et EJE**

Agents (813) renforçant les équipes ou compensant les absences (765 APS et 48 EJE)	Renforts structurels	Renforts liés aux contraintes architecturales (autres que la présence d'un étage)	<b>73 APS</b>
		Renforts des petites structures	<b>73 APS</b>
	Renforts agents	Inaptitudes nécessitant un renfort Décharges syndicales Divers (agents aptes mais en difficulté)	<b>163 APS 25 EJE</b>
		Formations longues (scolarité de 1 à 3 ans)	<b>23 EJE</b>
	Compensation des absences	Remplaçants locaux fixés dans les crèches collectives (1 ETP par CC)	<b>270 APS</b>
		Remplacements de longue et courte durées	<b>186 APS</b>

Source : Source IGVP à partir des données DFPE.

Le volant de remplacement a en principe pour vocation de permettre le remplacement des agents absents. Cependant, il est en partie (44%) absorbé pour répondre à des besoins autres, notamment pour faire face aux contraintes architecturales, aux contraintes propres aux petites structures, aux inaptitudes de certains agents. De ce fait, il se révèle insuffisant par rapport à son objectif premier ; d'autant plus que les pourcentages de renfort retenus ne correspondent plus tout à fait aux taux d'absence réellement constatés aujourd'hui dans les mêmes corps.

Pour autant, ces renforts importants (813 emplois d'APS et d'EJE) atténuent fortement le constat (voir point 1.4) de l'insuffisance des effectifs de professionnelles créés lors de l'ouverture de nouvelles structures, et ce indépendamment du nombre de postes budgétaires d'APS créés au titre des niveaux supplémentaires dans les crèches à étage.

Hors les 182 ETP en renfort au titre des « postes doublés » (cf. point 3.3.), les moyens supplémentaires ainsi mis en œuvre par la Ville de Paris, aux titres du volant de remplacement (813 APS et EJE) et d'une APS supplémentaire par niveau (285 ETP), aboutissent à un « renfort » de 1 280 ETP d'APS et d'EJE.

Ces renforts au titre du volant de remplacement correspondent à 18,3% des effectifs budgétaires (BP 2015) du corps des APS et à 5% de celui des EJE.

Sans évoquer les 40 postes d'APS créés au BP 2015 pour renforcer encore les effectifs du volant de remplacement.

En sus de ce dispositif, la DFPE a innové en créant un pôle de remplacement constitué de 98 agents volontaires répartis au sein des CASPE pour remplacer des absences courtes. Ce dispositif, qui connaît un réel succès, parvient à répondre aux attentes des responsables confrontées à de fortes difficultés conjoncturelles.

### 3.2.2. Un effort conséquent sur des « postes doublés »

Le nombre de postes d'APS et d'EJE nécessitant un doublement en raison des restrictions médicales ou des périodes de formation dont ils bénéficient s'élève en janvier 2015 à 182 emplois, répartis comme suit : 159 APS et 23 EJE.

Tableau 15 : APS et EJE nécessitant la mobilisation d'un renfort en janvier 2015

Groupe d'âge	APS	EJE	Total
20 - 24	2	0	2
25 - 29	1	0	1
30 - 34	6	0	6
35 - 39	9	2	11
40 - 44	27	6	33
45 - 49	25	5	30
50 - 54	46	5	51
55 - 59	32	5	37
60 - 64	11	0	11
65 et +	0	0	0
<b>Total</b>	<b>159</b>	<b>23</b>	<b>182</b>

Source : DFPE

Sur la base d'un coût budgétaire moyen, la charge pour la Ville des doublages de postes peut être estimée à environ 6,8 M€ ; qui se répartissent en 5,8 M€ pour les APS et 1 M€ pour les EJE.<sup>9</sup>

Le doublement de 182 postes d'APS et d'EJE, s'il permet de répondre à un accueil sécurisé de qualité de la petite enfance, se traduit néanmoins par un gonflement des effectifs qui ne correspond pas totalement à la réalité de la situation. En effet, les APS et EJE déclarés inaptes, qui restent au sein de l'établissement, ne sont pas en mesure d'accomplir la totalité des tâches qui leur sont dévolues.

Le nombre et la nature (essentiellement l'interdiction du port de charges lourdes) des aménagements de postes conjugués aux difficultés d'effectifs évoquées ci-dessus peuvent conduire, en pratique, à un mauvais respect des prescriptions médicales. Des agents peuvent ainsi être amenés à accomplir régulièrement ou ponctuellement des actes qui leur sont en principe interdits. Il en résulte alors un risque de détérioration rapide de leur état de santé que l'avis médical avait précisément pour but de préserver. Cette situation est susceptible de nuire à terme à la santé de ces agents et d'exposer la Ville à devoir traiter un plus grand nombre de cas d'inaptitudes définitives.

Par ailleurs, lorsque les prescriptions médicales sont effectivement respectées, elles obligent les APS et les EJE ne bénéficiant pas de telles exemptions à se substituer aux tâches de leurs collègues, au risque pour elles de connaître une usure physique prématurée.

<sup>9</sup> Coût d'une APS : 36.601€ par an ; coût d'une EJE : 44.040€ par an. Source Plaquette de la DFA des coûts budgétaires moyens des personnels de la collectivité parisienne pour le budget 2016.

**Recommandation 12 :** Procéder systématiquement à des mutations dans l'intérêt du service lorsqu'une même crèche cumule plusieurs APS bénéficiant des mêmes types de restrictions médicales.

La DFPE indique que la possibilité de recourir, dans cette hypothèse, à une mutation dans l'intérêt du service permettrait de fluidifier l'accompagnement des agents ayant des restrictions médicales.

**Recommandation 13 :** Faire preuve de davantage de vigilance dans le recrutement des APS et des EJE afin de prévenir tout recrutement d'agents susceptibles de connaître à court terme une situation d'inaptitude, liée notamment au port de charge.

**Recommandation 14 :** Faire mieux respecter les avis d'inaptitude émis par la médecine préventive.

### 3.2.3. Un équipement des crèches lié à la pénibilité jugé satisfaisant

Dans le questionnaire de l'inspection générale adressé à 50 crèches collectives, deux points portaient sur l'équipement des crèches lié à la pénibilité du travail : existence ou non d'équipements adaptés pour réduire la pénibilité du travail ; caractère suffisant ou non de ces équipements.

Il ressort des 37 réponses enregistrées que 30% des directrices de crèches estiment disposer d'équipements adaptés au fonctionnement de leur établissement avec, par exemple du mobilier ajusté aux contraintes du métier (des fauteuils « dos agile », des tabourets à cinq roues, des fauteuils d'allaitement, des chaises adultes basses, des lits hauts pour les bébés, etc.) ; des installations d'escaliers aux tables de change qui dispensent les professionnelles d'avoir à porter les enfants.

Les directrices de 25 crèches (67%), tout en confirmant l'existence de ces matériels adaptés, les considèrent néanmoins insuffisants.

Seules trois directrices de crèches (8%) estiment ne disposer d'aucun équipement adapté.

Certaines d'entre elles signalent des dysfonctionnements d'ascenseurs (pannes récurrentes) qui handicapent sérieusement le bon déroulement des journées ou rappellent le caractère mal adapté de leurs locaux : exigüité, manque de visibilité des enfants dans les sections, problèmes de ventilation, absence de salle de repos, mauvaise insonorisation, etc.

### 3.2.4. Des actions d'accompagnement ciblées sur l'encadrement

La DFPE a également développé des actions de formation à destination des directrices de crèches de façon à améliorer leur capacité à encadrer des équipes.

Des directrices de crèches rencontrées par les auditeurs en ont reconnu l'utilité car leur formation initiale d'infirmière, est très peu développée sur les enjeux managériaux liés à la responsabilité d'un établissement de la petite enfance.

**Recommandation 15 :** Poursuivre l'effort d'accompagnement au management des directrices de crèches

La DFPE indique qu'elle a recruté une référente management placée qui propose des accompagnements collectifs et individuels aux 600 responsables et responsables adjoints des établissements d'accueil de la petite enfance.

### 3.2.5. Le recours accru à la procédure disciplinaire

Les absences injustifiées font davantage l'objet que par le passé de procédures disciplinaires.

Ce type d'absences pèse peu dans le total des absences puisqu'il ne représente que 0,08% des absences des APS et 0,03% des absences des EJE. Néanmoins, le signal ainsi envoyé aux agents ne peut être que pertinent.

### 3.2.6. Une politique d'affectation favorable

Afin de limiter le risque d'absence des agents lié à l'éloignement domicile-travail, la DFPE a réalisé un effort important d'affectation des personnels de crèches, et notamment des APS et des EJE, par rapport à leur lieu de résidence, ou à tout le moins de leur gare d'arrivée sur Paris.

Cette politique montre toutefois ses limites car, en pratique, il est difficile d'affecter des agents dans certains arrondissements de Paris, éloignés à la fois du domicile des APS et des EJE ainsi que des gares de train ou de RER.<sup>10</sup>

### 3.2.7. Une politique active de la DFPE via la mise en place d'un véritable BPRP professionnalisé

Depuis septembre 2014, le bureau de la prévention des risques professionnels (BPRP) est placé sous la responsabilité d'une ingénieure hygiéniste. Il est composé de 5 conseillers en prévention et de 6 assistantes de prévention. Il est rappelé que les conseillers en prévention coordonnent et apportent un appui technologique aux actions des assistants de prévention, qu'ils mènent les expertises et qu'ils sont en charge des thématiques transversales : prévention des TMS, du risque chimique, sécurité incendie... Les assistants en prévention, quant à eux, sont les interlocuteurs privilégiés des responsables d'établissement de par leurs interventions fréquentes sur les sites et leur connaissance des métiers représentés dans les établissements.

Le BPRP travaille en 2015 sur les trois priorités suivantes :

#### 1) Sur les questions d'ergonomie

Il apparaît que les compétences détenues par la DRH ne sont pas totalement adaptées aux besoins de la DFPE. En effet, la DRH est davantage centrée sur les aménagements de postes à destination des agents bénéficiant de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH).

Dans ces conditions, sans qu'il soit nécessaire d'affecter un ergonome au BPRP de la DFPE, il importe que cette direction puisse répondre à ses besoins propres.

Les aménagements de postes décidés par le service de la médecine préventive ne concernent pas tous le BPRP (exemples : affectation dans telle crèche, aménagements horaires). En revanche, ce bureau est saisi de tout aménagement de poste nécessitant un accompagnement de type matériel, telle l'acquisition d'un équipement adapté.

Il a par ailleurs été indiqué aux auditeurs que, par le passé, les marchés d'acquisition de matériels et d'équipements avaient davantage été pensés pour les enfants que pour les personnels travaillant au sein des crèches. Néanmoins, cette situation est en passe d'être modifiée comme le montre la réflexion avancée sur la rédaction des cahiers des charges des projets de marchés publics en cours.

Dans cet objectif, le BPRP a entrepris d'enrichir le « Guide de conception des EAPE ».

Le BPRP a aussi élaboré un catalogue intitulé « équipements recommandés dans les établissements de la petite enfance ». Il centralise en un seul document tous ces équipements qui sont disponibles sur les marchés Ville de Paris. Afin d'intégrer la

---

<sup>10</sup> Les arrondissements mal desservis par les gares de train ou de RER, tels le 15<sup>ème</sup> et le 16<sup>ème</sup> arrondissements, connaissent tous des difficultés d'affectation d'agents.

prévention en amont, ce document servira pour déterminer les équipements nécessaires aux nouveaux établissements.

## 2) Sur les troubles musculo-squelettiques

L'ancienne formation « gestes et postures » de la direction a été remplacée par une « formation à la prévention des troubles musculo squelettiques (TMS) ». Les compétences des formateurs, conseillers et assistants de prévention qui doivent assurer les formations dans les crèches ont été actualisées.

Enfin, la DFPE a décidé, en juillet 2015, de mettre en place une quatrième journée pédagogique dans chaque crèche qui sera consacrée à la prévention des TMS. Intervenant tous les trois ans, cette journée permettra de toucher l'ensemble des agents, quelles que soient les mutations intervenues.

## 3) Sur les documents uniques (DU)

La réactualisation des DU des différents établissements qui datent de 2012 est en cours ainsi que l'établissement des DU des nouvelles crèches.

**Recommandation 16 :** Développer et renforcer les compétences en ergonomie au sein du BPRP.

La DFPE demande à l'IG de clarifier sa position car le rapport semble considérer qu'il n'est pas nécessaire de procéder au recrutement d'un ergonome au sein de la DFPE tout en sollicitant le développement de compétences en ergonomie au sein du BPRP. Le rapport de l'IG part du constat que les compétences en ergonomie détenues par la DRH ne répondent pas pleinement aux besoins de la DFPE. Cependant, sans relever la nécessité de recruter un ergonome au sein du BPRP, l'IG recommande de développer, en interne, des compétences en ergonomie afin de mieux répondre aux besoins spécifiques de la DFPE.

### 3.3. Des difficultés non résolues

#### 3.3.1. Des absences difficiles à remplacer en temps réel

Malgré l'existence des renforts d'effectifs mis en place par la Ville de Paris, toutes les absences ne peuvent pas être remplacées, pour des raisons évidentes de volume.

En outre, la mise en œuvre du processus de remplacement exige des délais minimum liés à l'information des différents acteurs.

Enfin, toutes les absences ne peuvent pas être systématiquement remplacées à l'équivalence et des exemples ont été signalés par des directrices de crèches d'agents à temps plein remplacés par des agents à temps partiel.

Ces situations sont toutes susceptibles de créer ou d'accentuer un déficit des personnels présents auprès des enfants.

#### 3.3.2. Une mobilisation des EJE sur des fonctions d'APS

La mission première des EJE est d'être auprès des enfants pour accompagner leur éveil. Leur mission est complémentaire de la mission de soin des APS. Il s'avère cependant, qu'en raison de problématiques d'effectifs, il existe un glissement des tâches de la mission des EJE vers celle des APS.

Selon les établissements, le temps de travail d'une EJE consacré à des fonctions d'APS est estimé entre 50% et 70%. Ce glissement de tâches présente un double inconvénient : un coût salarial plus élevé pour la Ville dès lors qu'elle rémunère des cadres B pour leur confier essentiellement des tâches normalement dévolues à des cadres C ; un risque de démotivation des EJE qui réalisent des missions autres que celles pour lesquelles elles ont

été recrutées. Mettre fin à cette pratique entraînerait, selon la DFPE, un besoin de plusieurs centaines ETP d'APS.

La perspective du passage en catégorie A des EJE nécessiterait d'être accompagnée par une réflexion sur les fonctions des différents professionnels de la petite enfance ; le passage en catégorie A ne devant pas être assimilé à un retrait des EJE de la présence devant enfants.

### 3.3.3. Un management au quotidien encore insuffisant

Des pratiques parfois laxistes au regard du respect des horaires ont été signalées aux auditeurs. Il a ainsi été fait état d'agents qui prennent plus d'une heure lors de la pause déjeuner sans que la directrice de la crèche ne les rappelle à l'ordre, et ce, alors même qu'il s'agit d'un moment délicat de la journée au regard du respect des ratios d'encadrement des enfants. Ce constat confirme l'importance des formations au management d'équipes dispensées aux directrices de crèches évoqué infra.

Des responsables ont élaboré une « charte » qui prévoit notamment que chacun des agents s'engage à prendre et à quitter son service à l'heure, à respecter son temps de pause et à prévenir la crèche avant 8h00 de son absence. Il faut toutefois se garder de tout optimisme car, d'ores et déjà, des directrices de crèches ne parviennent pas à toujours imposer à leurs personnels la prise de 22 jours de congés et /ou RTT durant les périodes de regroupement, alors même que cette exigence est posée par un accord conclu avec les organisations syndicales. Afin de mieux ajuster la présence des personnels à la présence des enfants pendant le regroupement, la DFPE effectue un suivi très resserré du regroupement :

Ce travail de suivi, dont les résultats connaissent encore d'importantes marges d'amélioration puisque le ratio demeure faible pendant le regroupement, doit être réitéré durant les regroupements à venir.

La difficulté à respecter les ratios d'encadrement des enfants se traduit également par une impossibilité, dans certains établissements de la petite enfance, à organiser des réunions de travail régulières entre la directrice et l'ensemble des agents de la crèche et notamment avec les APS et les EJE.

Des solutions sont parfois trouvées, comme par exemple, la tenue des réunions sur le temps de pause des agents, voire sur les temps d'activité des enfants quand les équipes sont au complet. Mais dans tous les cas, cette situation apparaît comme préjudiciable tant au bon fonctionnement de la crèche qu'au rôle de manager que doit avoir le chef d'établissement.

Il est en effet possible de considérer que la tenue de réunions régulières des personnels animées par la directrice, sur des temps dédiés, pourrait renforcer l'esprit d'équipe et se traduire par une baisse des taux d'absence et, par la même, par un meilleur respect des taux d'encadrement.

Nombre d'interlocutrices ont par ailleurs indiqué aux auditeurs que, au-delà des absences importantes, elles devaient faire face à un « présentisme » chez certains agents. Celui-ci se traduit par une simple présence physique qui se constate plus particulièrement chez des agents démobilisés ou fatigués. Ce comportement, dont les causes sont complexes, est à la fois problématique pour la sécurité des enfants mais l'est également pour les collègues qui portent, à la place de cet agent, sa charge de travail et sa vigilance. Là encore des réunions régulières avec les directrices de crèche seraient de nature à améliorer la situation quotidienne des établissements.

### 3.3.4. Des reconversions de plus en plus difficiles

En janvier 2015, 87 APS et 14 EJE étaient engagés dans un processus de reconversion, soit 101 agents. S'ils réussissent leur parcours de reclassement, ils ont vocation à terme à sortir des effectifs de la DFPE. Le bon niveau des APS et des EJE leur permet d'entrer aisément

dans ce dispositif. La mise en place des emplois-tremplins en 2006 a ainsi réglé un grand nombre de situations d'APS et d'EJE inaptes à l'exercice de leurs fonctions.

Ce dispositif vise à permettre aux agents devant être reclassés d'acquérir des compétences au cours d'une période intermédiaire de mise en situation professionnelle accompagnée d'un programme de formation adapté. Pendant la période intermédiaire, les agents concernés restent affectés dans leur corps d'origine. À terme, les agents ont vocation à postuler sur d'autres corps correspondant à leur formation. Le succès de ce dispositif a d'ailleurs conduit à l'étendre à d'autres corps de catégorie C également exposés à une usure physique du fait des métiers exercés.

Cependant, les reclassements opérés dans ce cadre apparaissent de plus en plus difficiles à mettre en œuvre du fait, à la fois, de la réduction des effectifs des corps traditionnels d'accueil (notamment du corps des adjoints administratifs) et du plus grand nombre de demandes de reconversion portées par l'ensemble des agents de la Ville.

Une meilleure prise en compte des situations d'usure physique et/ou psychologique pourrait permettre d'améliorer ce dispositif ; en particulier en faisant bénéficier de ce dispositif de reconversion les agents qui ne sont pas encore totalement inaptes.

Bien sûr, une telle mesure réduirait automatiquement les possibilités d'accès à ce dispositif des agents inaptes à leurs fonctions mais elle pourrait, en revanche, favoriser la réussite des reconversions ainsi engagées.

Cependant, il ne faut pas exclure que certains des personnels entrés dans le processus de reconversion ne parviennent à réussir leur intégration au dispositif d'emplois tremplins.

En effet, 14 APS (et 0 EJE) ont déjà échoué dans leur reclassement dans un autre corps. Elles exercent aujourd'hui des fonctions administratives, de type secrétariat, dans les crèches où elles demeurent affectées.

Pour les agents qui en seraient capables, il serait possible de leur confier des activités auprès des enfants à « ré-internaliser », comme la narration de contes ou l'éveil musical, qui sont actuellement confiées à des associations. Des actions de formation axées sur ce type de démarche pourraient être aisément mises en œuvre.

Le rapport N°12-05 de l'IGVP relatif à « L'évaluation de l'accompagnement des agents déclarés inaptes ou exempts » fait une proposition générale de même nature. Il met aussi en évidence que les métiers de la petite enfance sont particulièrement vulnérables face aux inaptitudes professionnelles, qui sont par ailleurs en progression à la Ville de Paris. Il montre également le caractère sélectif du parcours de reclassement mis en place qui aboutit à exclure un nombre important d'agents. Il propose enfin la construction d'un projet de reconversion professionnelle individualisé engageant l'agent en cause et l'administration parisienne.

Le dispositif récent dit de « seconde carrière », prévu dans l'accord-cadre âges et générations, vise à donner une nouvelle qualification aux personnels dans des métiers offrant des débouchés à la Ville. Ce dispositif initié dès les premières restrictions constatées dans l'exercice des fonctions occupées pourrait permettre à la DFPE de limiter le nombre d'agents inaptes en fonctions, voire le nombre de postes doublés.

**Recommandation 17 :** La DRH et la DFPE doivent engager une réflexion sur le devenir des agents définitivement inaptes à leurs fonctions et dont le reclassement s'avère impossible.

**Recommandation 18 :** Ré-internaliser certaines activités afin de permettre le reclassement d'APS et d'EJE déclarées inaptes.

La DFPE indique chercher de nouvelles voies de reconversion qui restent en lien avec le métier d'auxiliaire de puériculture comme notamment le projet *Lire à Paris* qui consiste à



permettre à des agents en reclassement d'organiser l'activité de lecture dans les salles d'attente des centres de PMI.

**Recommandation 19 :** Mieux anticiper les reconversions dès les premières restrictions médicales.

### 3.3.5. Un enjeu lié à l'augmentation des taux de fréquentation

La DFPE vise à augmenter le taux de fréquentation des crèches afin de le porter à 79%. Si cet objectif apparaît légitime par rapport aux coûts de fonctionnement des structures d'accueil, il ne manquera pas d'appeler la présence de personnels supplémentaires pour respecter les ratios d'encadrement. Il importe d'accompagner la hausse du taux de fréquentation.

Selon la DFPE, un point de fréquentation supplémentaire correspond à un besoin de 50 ETP.

### 3.3.6. Des périodes d'ouverture des crèches trop étendues ?

Une réflexion sur les périodes et les horaires d'ouverture des établissements pourrait permettre de faciliter le respect des ratios tout au long de l'année. En particulier, plusieurs interlocuteurs s'interrogent sur l'utilité d'ouvrir les crèches au public parisien dès 7h30. Mais plus souvent encore, ils s'interrogent sur l'opportunité d'ouvrir les crèches au public parisien, entre Noël et le jour de l'An, et sur tout ou partie du mois d'août.

La fermeture de toutes les crèches entre Noël 2014 et le jour de l'An 2015 et durant la seule semaine du 15 août en 2015 aurait représenté respectivement 13,5 ETP d'APS et d'EJE et 18 ETP d'APS et d'EJE ; soit un total de 31,5 ETP. La mise en œuvre d'une telle action permettrait de desserrer la contrainte des effectifs sur le reste de l'année. Sans méconnaître l'utilité de ces ouvertures pour des parents, il semble cependant qu'elles pèsent excessivement sur le respect des ratios, et ce pour au moins deux raisons :

- la DFPE établit un ratio de présence pendant les regroupements du mois d'août de 50 enfants pour 10 professionnelles. Mais, de fait, des directrices de crèches n'imposent pas à leurs personnels APS et EJE la prise de congés maximale sur cette période. Il en résulte une « sur-présence » d'APS et d'EJE, qui se répercute défavorablement sur le reste de l'année ;
- les familles doivent s'inscrire avant le 15 avril de l'année considérée si elles souhaitent laisser leur(s) enfant(s) à la crèche pendant le mois d'août. À partir de ces données, la coordinatrice de crèches calcule le nombre de personnels à mobiliser. Mais les parents ne mettent pas pour autant leur(s) enfant(s) à la crèche durant la période qu'ils ont réservée : cela conduit, là encore, à une « sur-présence » des personnels au regard du nombre d'enfants présents. La DFPE a partiellement réglé ce point en intégrant dans son calcul un taux de désistement statiquement constaté.

**Recommandation 20 :** Poursuivre le pilotage resserré de la prise de congés pendant les périodes de regroupement.

La DFPE se propose de veiller au bon partage de protocole de prise de congés pendant les périodes de regroupement.

**Recommandation 21 :** Etudier la faisabilité d'une fermeture des crèches au moins une semaine entre Noël et le jour de l'An et aussi une semaine au moins d'août.

Si la DFPE a bien pris note de la proposition de fermer les établissements pour la durée du mois d'août, elle privilégie néanmoins des décisions qui puissent chaque année s'adapter au calendrier avec des dates de fermeture ponctuelles, les équipes et les parents étant prévenus à l'avance.

**Recommandation 22 :** Recruter des contractuels pour faire face aux moments « critiques » de la journée.

La DFPE indique qu'elle exclut de recourir à des recrutements d'agents contractuels pour faire face à certains moments critiques de la journée car elle ne souhaite pas développer d'emplois précaires dans les structures d'accueil de la petite enfance.

**Recommandation 23 :** Rester vigilant sur le glissement de tâches des EJE vers celles des APS tout en garantissant la présence des EJE auprès des enfants pour accompagner leur éveil.

**Recommandation 24 :** Généraliser les chartes d'établissement rappelant les attentes des directrices et les engagements de l'équipe.

## CONCLUSION

L'audit a permis de mettre en évidence un certain nombre de difficultés liées à la gestion des ressources humaines rencontrées au quotidien par les crèches collectives gérées en régie par la Ville de Paris.

Il pourrait être opportun de se rapprocher d'autres municipalités, de banlieue ou de province, pour affiner l'analyse des auditeurs et voir si ces collectivités sont confrontées aux mêmes difficultés de gestion au quotidien de leurs établissements de la petite enfance. Dans une telle hypothèse, il serait alors intéressant d'étudier les pistes qu'elles ont mises en œuvre pour y remédier.

Le constat dressé par les auditeurs les conduit en outre à s'interroger sur le mode de gestion à retenir pour une partie des nouvelles places en crèche à créer dans le cadre du programme de mandature (« 5000 places »).

Afin de faciliter l'atteinte des objectifs ambitieux portés par le programme de mandature, il convient de se poser la question du recours plus important à des crèches gérées par des entités privées, notamment de forme associative<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Il est rappelé que le choix du mode gestion est une décision qui implique les maires d'arrondissement.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Poursuivre les actions stratégiques engagées par la DFPE pour prévenir l'absence des agents. .... 14
- Recommandation 2** : Développer le pré-recrutement d'APS contractuelles pour faire face aux tensions cycliques. .... 14
- Recommandation 3** : Sensibiliser les directrice de crèches à la régularisation rapide et systématique des situations « 9 AP ». .... 15
- Recommandation 4** : Organiser régulièrement des séances de présentation des métiers de la petite enfance à la médecine du travail. .... 17
- Recommandation 5** : Développer les animations de groupes d'échanges de pratiques professionnelles dans les crèches. .... 17
- Recommandation 6** : Remettre à plat au bénéfice des personnels le temps des psychologues intervenant en crèches pour soutenir les équipes. .... 18
- Recommandation 7** : Prendre en compte la réalité du temps de travail des APS et des EJE lors de la création d'un établissement. .... 20
- Recommandation 8** : Rediscuter le barème arrêté d'un commun accord entre la DFPE et la DRH et faciliter les négociations budgétaires sur les emplois à créer lors de l'ouverture de crèches collectives. .... 21
- Recommandation 9** : Accompagner l'augmentation du taux de fréquentation (DRH et DFPE). .... 21
- Recommandation 10** : Interconnecter Chronogestor avec SIPE dans les crèches afin de connaître, en temps réel, le temps de travail réel de l'ensemble des personnels de la Petite Enfance (APS, ATEPE, etc.) et le mettre en relation avec la présence des enfants. .... 21
- Recommandation 11** : Installer des Bornes interactives - ou tout autre système de badgeage - dans les établissements interfacées avec SIPE et Chronogestor afin d'automatiser le rapport entre le nombre d'enfants présents et le nombre d'agents présents à un instant T. .... 21
- Recommandation 12** : Procéder systématiquement à des mutations dans l'intérêt du service lorsqu'une même crèche cumule plusieurs APS bénéficiant des mêmes types de restrictions médicales. .... 28
- Recommandation 13** : Faire preuve de davantage de vigilance dans le recrutement des APS et des EJE afin de prévenir tout recrutement d'agents susceptibles de connaître à court terme une situation d'inaptitude, liée notamment au port de charge. .... 28
- Recommandation 14** : Faire mieux respecter les avis d'inaptitude émis par la médecine préventive. .... 28

<b>Recommandation 15</b> : Poursuivre l'effort d'accompagnement au management des directrices de crèches .....	28
<b>Recommandation 16</b> : Développer et renforcer les compétences en ergonomie au sein du BPRP.....	30
<b>Recommandation 17</b> : La DRH et la DFPE doivent engager une réflexion sur le devenir des agents définitivement inaptes à leurs fonctions et dont le reclassement s'avère impossible. ....	32
<b>Recommandation 18</b> : Ré-internaliser certaines activités afin de permettre le reclassement d'APS et d'EJE déclarées inaptes. ....	32
<b>Recommandation 19</b> : Mieux anticiper les reconversions dès les premières restrictions médicales.....	33
<b>Recommandation 20</b> : Poursuivre le pilotage resserré de la prise de congés pendant les périodes de regroupement.....	33
<b>Recommandation 21</b> : Etudier la faisabilité d'une fermeture des crèches au moins une semaine entre Noël et le jour de l'An et aussi une semaine au moins d'août. ....	33
<b>Recommandation 22</b> : Recruter des contractuels pour faire face aux moments « critiques » de la journée.....	34
<b>Recommandation 23</b> : Rester vigilant sur le glissement de tâches des EJE vers celles des APS tout en garantissant la présence des EJE auprès des enfants pour accompagner leur éveil. ....	34
<b>Recommandation 24</b> : Généraliser les chartes d'établissement rappelant les attentes des directrices et les engagements de l'équipe. ....	34

## TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Absences APS 2012/2014 d'après le Bilan social .....	11
Tableau 2 : Taux d'absence des EJE 2012/2014 d'après le Bilan social .....	11
Tableau 3 : Absences APS 2012/2014 d'après les données de la DFPE .....	12
Tableau 4 : Absences EJE 2012/2014 d'après les données de la DFPE .....	12
Tableau 5 : Taux d'absences des APS et des EJE par motif d'absence en 2014 .....	12
Tableau 6 : Taux d'Absences des EJE et APS par lieu de résidence en 2014 .....	13
Tableau 7 : Répartition des aménagements les plus fréquents en janvier 2015 .....	15
Tableau 8 : Nombre d'aménagements par corps et groupe d'âge en janvier 2015 .....	16
Tableau 9 : Aménagements fondés sur un motif médical très général en janvier 2015 ..	16
Tableau 10 : Nombre de postes offerts d'APS par rapport au nombre de candidatures ..	24
Tableau 11 : Effectifs budgétaires et réels des EJE et des APS entre 2012 et 2014 .....	24
Tableau 12 : Tendance à la diminution des départs en détachement sur la période 2012-2014 .....	25
Tableau 13 : Tendance à la diminution du turn-over sur la période 2012-2014 .....	25
Tableau 14 : Effectifs renforçant les équipes ou compensant des absences : APS et EJE	26
Tableau 15 : APS et EJE nécessitant la mobilisation d'un renfort en janvier 2015 .....	27

## PROCÉDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection générale, le rapport provisoire concernant l'audit de la gestion des ressources humaines des établissements de petite enfance a été transmis une première fois le 24 novembre 2015 à [.....], Directeur des familles et de la petite enfance, et à [.....], Directeur des ressources humaines.

Le rapport provisoire a été transmis de nouveaux aux mêmes destinataires le 7 avril 2016.

La réponse au rapport provisoire du Directeur des familles et de la petite enfance a été adressée par courrier en date du 21 avril 2016.

La réponse au rapport provisoire du Directeur des ressources humaines n'est pas parvenue à l'IG dans les délais impartis.

**MAIRIE DE PARIS**



Service des ressources humaines

**Direction des Familles et de la Petite Enfance**  
Sous-direction des ressources

N/ Réf : SRH 2016 74  
Affaire suivie par :

Paris, le 21 AVR. 2016

NOTE à l'attention de :

Directrice de l'inspection générale des services

Objet : Rapport provisoire audit de la gestion des ressources humaines des établissements de la petite enfance

PJ : 1

Vous m'avez adressé pour observations le rapport provisoire établi par de l'Inspection générale relatif à l'audit de la gestion des ressources humaines dans les établissements de la petite enfance.

Je vous en remercie vivement. Ce rapport provisoire n'appelle pas de ma part d'observations majeures, suite aux échanges fructueux avec les membres de l'Inspection dans le courant de l'enquête.

Je partage, pour l'essentiel, l'ensemble des éléments d'analyse de ce rapport qui éclairent les tensions structurelles et conjoncturelles concernant les effectifs que les établissements d'accueil de la petite enfance ont connu au long des années récentes.

Vos appréciations et vos recommandations s'inscrivent en cohérence avec les mesures mises en œuvre par mes services en matière de ressources humaines, et notamment les plus innovantes visant, justement, à répondre aux besoins des agents et à garantir un accueil des familles avec bienveillance et sécurité. La décision du Conseil de Paris, lors du vote du budget primitif de 2016, d'autoriser la création nette de 120 emplois de titulaires et le pré-recrutement de 50 auxiliaires consolident aussi ces efforts.

Je crois utile d'apporter des précisions nécessaires suivantes afin de partager les différents constats établis.

#### 1/ La politique des ressources humaines

Je tiens à souligner l'attention particulière que j'accorde à la gestion des ressources humaines de la direction.

Plusieurs chantiers initiés par la direction illustrent cette importance :

- le soutien managérial apporté aux responsables des EAPE, dans la continuité du projet de formation collective (PFC). La DFPE a recruté une référente management placée auprès du directeur qui propose des accompagnements collectifs et individuels aux 600 responsables et responsables adjoints des établissements. En 2016, je précise que nous élargissons aux encadrants des PMI ce soutien ;
- une analyse, et un partage de diagnostic, des grandes problématiques en matière de ressources humaines de la Direction ont été engagés concernant l'inaptitude et l'absentéisme. Des recrutements spécifiques sont intervenus en ce sens. L'objectif est de sensibiliser les équipes et d'engager un plan d'action, avec l'aide de la DRH notamment ;
- la direction s'attache à harmoniser les pratiques de l'ensemble des sections de gestion directe dans le suivi de la paye et de la carrière des agents, avec un pilotage des équipes des Circonscriptions d'affaires scolaires et de la petite enfance (CASPE). Cette action passe par l'élaboration de documents de synthèse pour les chefs de pôle RH (exemple le pôle de remplacement, le suivi des stagiaires, guide sur les procédures disciplinaires, etc...), des réunions d'animation organisées par le SRH central.

94-96, Quai de la Râpée - 75012 PARIS

**TOUTE L'INFO**  
**au 3975\* et**  
**sur PARIS.FR**

\*Prix d'un appel local à partir d'un poste fixe - sauf frais services à votre opérateur





A ce titre d'ailleurs, vous soulignez dans votre rapport la question des absences provisoires à régulariser dans l'outil de gestion des temps (recommandation n°3 code provisoire 9AP). La DFPE a résolu ces anomalies de gestion en mettant en place un dispositif de suivi précis. Une fiche d'information a été diffusée à l'attention de l'ensemble des responsables d'EAPE pour leur rappeler les modalités d'utilisation de ce code 9AP et ses implications en matière de gestion de l'absence.

Les unités de gestion RH dans les CAPSE sont chargées de transformer les situations « 9AP » en absences injustifiées si les responsables ne les ont pas régularisés en un autre motif d'absence dans le mois qui suit. Cette procédure permet de résoudre cette anomalie de gestion et les résultats sont encourageants, puisqu'à la fin de l'exercice 2015, la DFPE n'enregistrait plus que 400 « 9AP » dans l'outil de gestion du temps. Depuis le mois d'avril 2016, les 9AP qui ne seront pas régularisées seront transformées en absences injustifiées.

## 2/ La prévention des risques professionnels

La DFPE développe des nombreuses actions volontaristes en matière de prévention primaire pour limiter l'usure professionnelle et prévenir l'inaptitude des agents.

Plusieurs chantiers mobilisent la direction :

- en 2015, il a été procédé à la surélévation de 100% du parc des machines à laver, d'achats de matériels adaptés. En 2016, cette action de prévention sera poursuivie avec l'équipement systématisé de tabourets et paniers roulants. Il s'agit de fournir aux agents techniques de la petite enfance (ATEPE) un équipement qui facilite l'accomplissement de leurs tâches et prévient donc les risques d'inaptitudes et d'absences ;
- une journée sans enfants se tiendra dans chaque EAPE, tous les trois ans, afin d'organiser une journée dédiée à la santé et à la sécurité au travail. Ce dispositif « s'ajoute » au trois journées pédagogiques existantes ;
- en septembre 2015, afin de préparer au mieux le premier jour de la rentrée et de favoriser la cohésion d'équipes, il a été décidé d'accueillir les familles à 9h30 seulement, les personnels étant présents comme habitude dès 7h30 mais bénéficiant de deux heures de partage des pratiques professionnelles. Cette décision était une première et pourra être utilement reconduite ;
- en 2016, afin de favoriser la conciliation de la vie professionnelle et de la vie personnelle, en cohérence avec les décisions prises par le Ministère de l'éducation nationale, il a décidé de fermer tous les EAPE pour les ponts du 6 mai et du 14 juillet. Compte tenu de la faible fréquentation des EAPE à ces dates, cette décision, qui est aussi une première et était attendue de longue date, s'efforce de ne pas pénaliser la vie des familles.

J'ai bien pris note de votre proposition de fermer les EAPE pour la durée du mois d'août (recommandation n°21). Je privilégie pour ma part des décisions qui puissent, chaque année, s'adapter au calendrier avec des dates de fermetures ponctuelles, en prévenant à l'avance les équipes et les familles. Le dispositif actuel (le regroupement) m'apparaît concilier adaptabilité et continuité du service public. Je propose en retour de veiller au bon partage du protocole de prise de congés pendant les périodes de regroupement. Je rappelle enfin que Paris est la seule grande collectivité qui propose une telle amplitude d'ouvertures de ses équipes de petite enfance.

L'ensemble de ces mesures vise à prévenir les risques auxquels les agents de la DFPE sont exposés.

### *Le suivi des postes aménagés*

Par ailleurs, il est important de souligner les travaux importants initiés avec la médecine préventive (DRH). Il est fondamental de tenir compte des avis de restrictions des avis de la médecine préventive mais les modalités de reclassement doivent être définies de concert avec la direction opérationnelle. Partant du constat que les avis médicaux relatifs à l'inaptitude prévoient des aménagements de poste qui ne tiennent qu'imparfaitement compte de l'organisation des missions dans les établissements de la petite enfance, la DFPE organise des points réguliers avec la médecine préventive.

L'objectif est, à partir de l'avis médical, de réfléchir ensemble aux aménagements les plus adaptés et éviter ainsi des situations où le reclassement s'avère impossible, par exemple, un nombre important d'agents en poste aménagé dans une même structure, les exigences de reclassement sur des zones géographiques trop restreintes etc...

En effet, lorsque les agents sont sur un poste fixe dans un EAPE, la gestion des aménagements de poste est complexe puisque les agents ne sont pas tous disposés à une mobilité. La possibilité de recourir à une mutation dans l'intérêt du service, comme vous le recommandez dans le présent rapport, permettrait de fluidifier l'accompagnement des agents ayant des restrictions médicales.

En tout état de cause, le nombre croissant de décisions médicales préconisant des aménagements de poste (44 nouvelles préconisations pour les seuls mois de janvier et février 2016) constitue durablement un défi majeur pour les effectifs des EAPE.

#### *Les reconversions professionnelles*

En outre, afin de faciliter les reconversions professionnelles, la DFPE continue de privilégier l'affectation des agents dans leur corps ou filière d'origine pour deux raisons, le nombre considérable d'agents concernés et la gestion de l'emploi. Nous cherchons de nouvelles voies de reconversion qui restent en lien avec leur métier de la petite enfance comme le projet *Lire à Paris* qui consiste à permettre à des agents en reclassement d'organiser l'activité lecture dans les salles d'attente des centres de PMI. Il en résulte que la reconversion sur des fonctions administratives dans les EAPE n'est aujourd'hui envisagée que dans les grosses crèches collectives et familiales, piste que nous sommes en train d'expérimenter ainsi que sur des fonctions de secrétariat dans les PMI.

Pour les agents reconnus inaptes manière absolue et définitive à l'exercice de leurs fonctions ou dont le reclassement n'est pas possible, la DRH et la DFPE n'auraient d'autres options que l'application des dispositions statutaires qui prévoient la retraite d'office ou le licenciement pour inaptitude physique à l'encontre des agents territoriaux reconnus inaptes.

Je souhaite enfin concernant la prévention revenir sur deux recommandations :

- recommandation n°16 : le rapport mériterait, à mon sens, d'être clarifié puisque vous semblez considérer qu'il n'est pas nécessaire de procéder au recrutement d'un ergonome, tout en sollicitant le développement des compétences en ergonomie au sein du BPRP.
- recommandation n°6 : un travail de clarification de la « doctrine d'emplois » des psychologues est engagé par le Secrétariat général, en lien avec chacune des directions qui disposent de psychologues. Pour la DFPE, le travail prioritaire exercé par les psychologues intervenant en crèches n'est pas de même nature que celui exercé par les psychologues de travail ou les psychologues du SAPAD qui ont précisément pour mission l'accompagnement individuel des agents ou des collectifs de travail.

### **3/ Les effectifs des EAPE**

Je tiens à insister sur l'innovation consistant à créer un pôle de remplacement constitué de 98 agents volontaires répartis au sein des CASPE pour remplacer les absences courtes. Ce dispositif est le premier qui parvient à répondre aux attentes des responsables confrontés à des difficultés conjoncturelles fortes.

Fondé sur une sélection des agents qui composent ce pôle et prévoyant une prime spécifique incitative, il connaît un véritable succès. Lors d'un point d'étape en janvier 2016, 617 remplacements avaient été effectués, ce qui correspond à 8174 jours d'absence ayant été remplacés. Plus de 65% des établissements ont bénéficié d'un renfort de ce pôle. Les responsables ont tenu à saluer l'efficacité de ce dispositif. Celui-ci intéresse également les agents puisque près de 130 agents ont été retenus à ce stade dans le pôle pour la prochaine rentrée, dont un plus grand nombre d'ATEPE que l'an dernier (chaque secteur disposera d'ATEPE remplaçants).

De même, l'innovation consistant à pré-recruter des agents (50 en 2016), sélectionnés avec les mêmes qualifications que des agents titulaires, affectés de manière immédiatement opérationnelle et encouragés à se présenter au concours d'auxiliaire organisé par la collectivité à l'issue des 4 mois de leur engagement contractuel est là encore à poursuivre. Ce dispositif permet de faire face aux périodes critiques en termes d'emplois tout en permettant à ses agents de connaître l'institution et d'intégrer un dispositif de pré-recrutements. En 2016, 29 agents ont réussi ce concours et sont désormais intégrés dans nos cadres. Il est, en revanche, exclu de recourir aux recrutements d'agents contractuels pour faire face aux moments critiques de la journée, comme vous le proposez (recommandation n°22), car la DFPE ne souhaite pas développer d'emplois précaires dans ses structures.

Ces mesures innovantes associées à la création de 120 postes d'APS mobilisées dès le mois de janvier 2016 ont permis de limiter la tension dans les équipes ce qui se traduit notamment par une moindre demande de mobilité.

Plus largement, la DFPE continue ses travaux, notamment avec la DRH, afin de partager les modalités de calcul budgétaire de l'effectif d'une crèche, revoir le barème en actualisant les différents paramètres compte tenu des contraintes et sujétions que vous pointez dans le rapport. Il convient d'évaluer l'impact emploi de l'augmentation du taux de fréquentation, le changement de statut des EJE qui relèveront de la catégorie A. L'objectif est bien d'éviter d'éventuelles difficultés concernant le ratio d'encadrement, à certains moments de la journée. Je partage votre analyse sur la nécessité d'interconnecter les logiciels SIPE et chronogestor.

En conclusion, je vous confirme, comme vous avez pu le souligner et le démontrer, l'attractivité de la Ville et donc de ses établissements d'accueil de la petite enfance. La DFPE poursuit ses échanges avec les autres grandes villes de France afin d'adapter son offre de services, et bien évidemment elle continue à solliciter aussi les autres grands opérateurs (associatifs principalement) de la petite enfance dans un souci constant de partages des pratiques professionnelles.

Il reste que la Ville de Paris est dans une situation inédite en permettant à près de 50% des enfants de moins de 3 ans d'être accueillis en structures collectives contre 15% au niveau national. Cette singularité va se poursuivre avec l'engagement de la création de 5000 places supplémentaires rendu possible grâce à l'activation d'un panel complet d'offres de places d'initiatives publiques et partenariales. Au total, la collectivité parisienne restera d'ici 2020 le plus grand opérateur public de la petite enfance.

Ce rapport me semble nécessiter un travail sur l'ensemble des questions de ressources humaines de la DFPE, et en priorité les problématiques liées à l'absence et aux inaptitudes, en lien avec la Direction des Ressources Humaines, pour apporter des solutions opérationnelles.

Je crois utile de préciser qu'il convient d'associer les organisations syndicales représentatives, en présence de la DFPE, à la restitution de ces travaux. Compte-tenu de l'importance de la revendication en termes d'effectifs, c'est une attente importante. Mes équipes sont à votre disposition afin de trouver le moyen le plus adapté à ce titre.

Tels sont les éléments dont je souhaitais vous faire part.

Directeur des familles et de la petite enfance

Copie :

Secrétaire Général

*Sébastien Jérial adjoint*

ANNEXE

Annexe : Liste des personnes rencontrées.

**Avis :** *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de l'article L.312-1 du Code des relations entre le public et l'administration du 1er janvier 2016, relatif à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.*