

Petite enfance : vers une compensation pour toutes les communes

Depuis le 1^{er} janvier 2025, les communes sont les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant dans le cadre du service public de la petite enfance. Les communes de plus de 3 500 habitants bénéficient d'une compensation financière versée par l'État leur permettant de faire face à l'accroissement des charges afférentes.

Or cette compensation financière n'a pas été prévue pour les communes de moins de 3 500 habitants, au motif que certaines de ces compétences ne sont que facultatives pour elles. Pourtant, l'enjeu de l'accueil du jeune enfant dans les territoires ruraux, est tout aussi prégnant que dans les territoires urbains.

De surcroît, le dispositif actuel laisse de côté les établissements publics de coopération intercommunale ainsi que les syndicats mixtes. En effet, alors qu'ils jouent un rôle clé dans le service public de la petite enfance, cette compétence leur étant fréquemment déléguée par les communes, ils ne bénéficient qu'indirectement de la compensation financière de l'État.

Pire, dans la situation où l'établissement public de coopération intercommunale où le syndicat mixte ne sont composés que de communes de moins de 3 500 habitants, aucun financement de l'accueil du jeune enfant par la compensation financière de l'État n'est possible.

La présente proposition de loi vise à remédier à ces difficultés en supprimant la nécessité pour les communes que les compétences d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance soient exercées à titre obligatoire afin de bénéficier de la compensation financière afférente. En conséquence, les communes de moins de 3 500 habitants ainsi que leurs intercommunalités pourraient bénéficier, à l'image des communes de plus de 3 500 habitants, d'une compensation financière versée par l'État au titre de l'accroissement des charges résultant de la mise en œuvre du service public de la petite enfance.



MARS 2026

I. La compensation financière pour les communes de moins de 3 500 habitants exerçant les compétences du service public de la petite enfance demeure partielle

A. La mise en place du service public de la petite enfance au sein des communes

L'article 17 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a institué, à compter du 1^{er} janvier 2025, un nouveau cadre pour l'accueil du jeune enfant. Aux termes de l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles, **les communes sont désormais considérées comme les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant dans le cadre du service public de la petite enfance.**

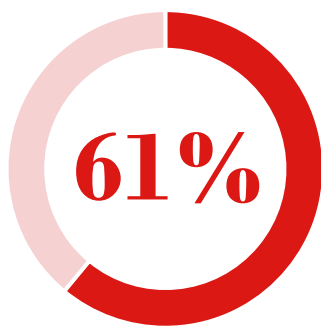


Les communes de plus de 3 500 habitants se voient confier, **à titre obligatoire, quatre compétences** : le recensement des besoins des enfants de moins de trois ans et des modes d'accueil disponibles sur leur territoire, l'information et l'accompagnement des familles, la planification pluriannuelle de l'offre d'accueil, ainsi que le soutien à la qualité des modes d'accueil.

Les communes de moins de 3 500 habitants n'ont, comme compétences obligatoires, que celles relatives au recensement des besoins des enfants de moins de trois ans et des modes d'accueil disponibles sur leur territoire, ainsi que l'information et l'accompagnement des familles. La planification pluriannuelle de l'offre d'accueil et le soutien à la qualité des modes d'accueil **peuvent être exercés par les communes de moins de 3 500 habitants, mais de façon facultative.**



La mise en place du service public de la petite enfance répond à un enjeu de poids, relatif aux attentes croissantes des familles pour bénéficier d'un mode de garde satisfaisant, favorisant la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale. Il s'agit, en outre, d'un enjeu de société : pour favoriser la natalité, offrir un cadre de vie satisfaisant aux parents et aux enfants demeure un impératif.



des parents déclarent que trouver un mode d'accueil est une source d'anxiété

Source : Ipsos, 2023

139 000

mères d'enfants de moins de trois ans sont contraintes d'être inactives ou de travailler à temps partiel faute de mode d'accueil accessible.

Source : Observatoire national de la petite enfance, 2020

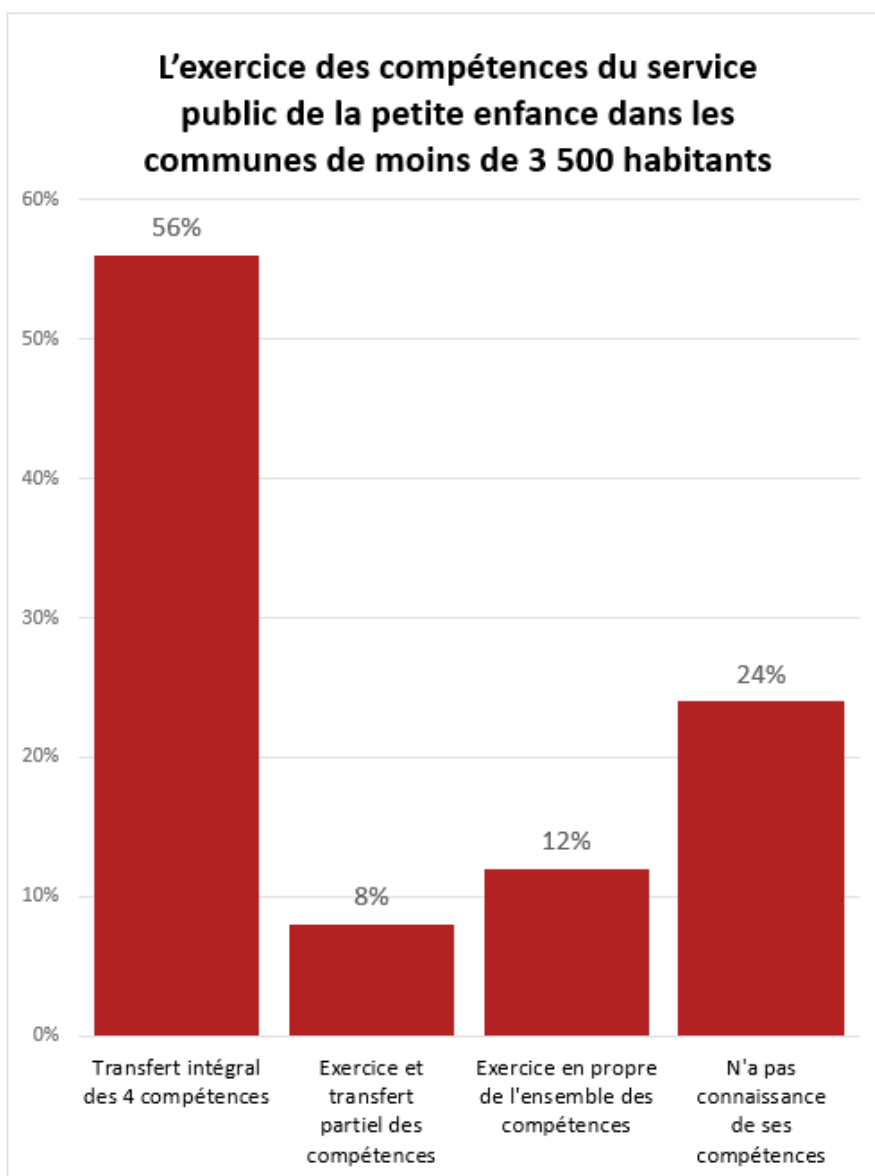
En outre, pour remplir leur mission de planification du développement des modes d'accueil, **les communes de plus de 10 000 habitants doivent élaborer un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant.**

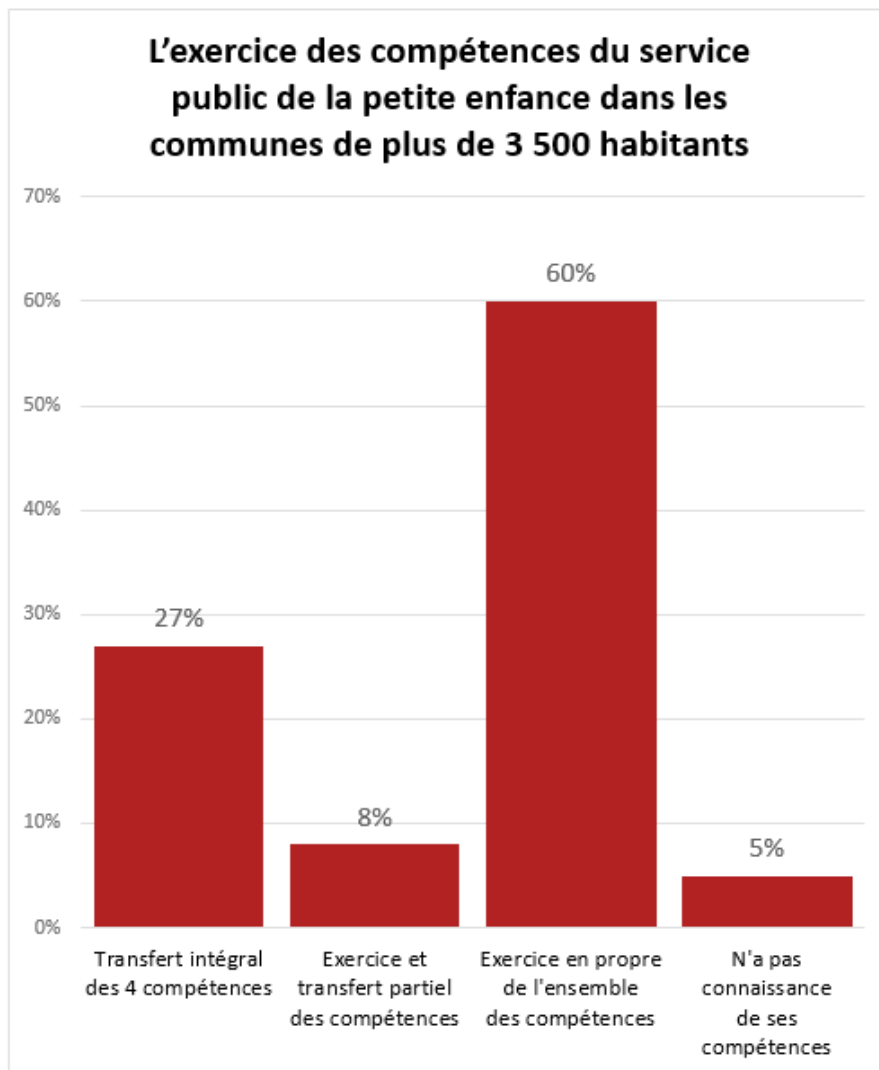
Pour exercer les compétences d'information et d'accompagnement des familles ainsi que de soutien à la qualité des modes d'accueil, **les communes de plus de 10 000 habitants mettent en place un relais petite enfance.**

B. Le rôle clé joué par les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes dans la mise en œuvre du service public de la petite enfance

Le nouvel article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, **donne aux communes la possibilité de transférer leurs compétences d'autorité organisatrice à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte.**

Ce transfert peut concerner tout ou partie des compétences attachées à la qualité d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant. L'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte doit mettre en œuvre les compétences pour lesquelles il a été désigné autorité organisatrice en tenant compte des obligations posées selon les seuils de population. Le nombre d'habitants dont il est tenu compte correspond alors à la population totale des seules communes qui auront transféré tout ou partie de leurs compétences d'autorité organisatrice.





Près de 64 % des communes de moins de 3 500 habitants ont transféré une ou plusieurs compétences du service public de la petite enfance à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte. En revanche, seuls 35 % des communes de plus de 3 500 habitants déclarent avoir procédé à un tel transfert¹.

L'exercice du service public de la petite enfance à un échelon intercommunal permet de gagner en efficacité. Les intercommunalités et les syndicats mixtes peuvent assurer tant la création que la gestion des établissements de petite enfance que le portage de la convention territoriale globale et la gestion prévisionnelle des emplois et compétences. Cet échelon permet en outre une mutualisation de moyens pour des communes qui ne disposent pas seules des moyens nécessaires afin de mettre en œuvre un service public de la petite enfance conforme aux besoins des usagers.

¹ Sénat, réponse de la direction générale de la cohésion sociale au questionnaire de la rapporteure.

C. Une compensation financière partielle, tant pour les communes de moins de 3 500 habitants que pour les intercommunalités ou les syndicats mixtes

Les communes de plus de 3 500 habitants bénéficient d'une compensation financière pour l'accroissement des charges résultant de l'exercice du service public de la petite enfance. **Ce principe de compensation trouve son fondement dans les exigences constitutionnelles relatives à la libre administration des collectivités territoriales** et dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle tout transfert de compétences de l'État vers les collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert de ressources équivalent¹.

86 millions d'euros

sont dédiés à l'accompagnement financier des autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant.

Source : Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025

3 304 communes

de plus de 3 500 habitants ont été bénéficiaires de l'accompagnement financier pour les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant.

Source : Sénat, réponse de la direction générale de la cohésion sociale au questionnaire de la rapporteure

La compensation financière pour 2025 a été répartie en tenant compte des naissances domiciliées entre 2021 et 2023, soit 715 000 naissances par an en moyenne. **Elle permet d'accompagner les communes qui accueillent 75 % des naissances enregistrées sur le territoire national².**

Les communes de moins de 3 500 habitants bénéficient d'un accompagnement financier par la branche famille de la sécurité sociale, **mais pas d'une compensation financière de l'État**, même pour leurs compétences obligatoires.



Toutefois, **les caisses d'allocations familiales et les caisses locales de la mutualité sociale agricole** peuvent soutenir la création et le fonctionnement des relais de la petite enfance. Elles accompagnent également les communes dans la réalisation de la convention territoriale globale afin d'assurer l'existence d'un outil de planification de l'offre d'accueil du jeune enfant.

Seules les communes, et non les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, sont les bénéficiaires directs de la compensation financière. Cette exclusion tient à la nature même du mécanisme : la compensation est conçue comme la contrepartie d'une charge nouvelle imposée aux communes par la loi, charge que l'établissement public de coopération intercommunale ne supporte que de manière dérivée, par transfert volontaire de la commune.

¹ Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005, Loi de programmation pour la cohésion sociale.

² Sénat, réponse de la direction générale de la cohésion sociale au questionnaire de la rapporteure.

Cette situation est d'autant plus anormale qu'un établissement de coopération intercommunale ou un syndicat mixte rassemblant plus de 3 500 habitants et exerçant la compétence d'accueil du jeune enfant **doivent mettre en œuvre l'ensemble des compétences prévues par la loi¹, sans pourtant disposer de la compensation financière afférente déjà existante** pour les communes de plus de 3 500 habitants.



Les communes membres d'un établissement public de coopération intercommunale ou d'un syndicat mixte ayant transféré leurs compétences d'autorité organisatrice peuvent percevoir la compensation et la reverser à cet établissement **via le mécanisme des attributions de compensation, lequel assure la neutralité budgétaire des transferts de charges et de compétences entre l'intercommunalité et ses membres.**

Ce circuit se révèle cependant inopérant lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte est composé exclusivement de communes de moins de 3 500 habitants. Dans cette hypothèse, aucune des communes membres ne perçoit de compensation au titre des compétences exercées, de sorte que l'intercommunalité ou le syndicat mixte se trouvent intégralement privés d'accompagnement financier pour l'exercice de compétences assumées pourtant de manière effective.

385 intercommunalités

de plus de 3 500 habitants et constituées uniquement de communes de moins de 3 500 habitants qui leur ont transféré la compétence d'accueil du jeune enfant ne peuvent percevoir aucune compensation puisqu'aucune de leurs communes ne dépasse en propre le seuil de 3 500 habitants.

Source : Travaux internes à la commission des affaires sociales du Sénat

II. L'élargissement de la compensation financière aux communes de moins de 3 500 habitants va permettre une meilleure appropriation et mise en œuvre des compétences du service public de la petite enfance

A. La proposition de loi vise à supprimer la nécessité pour les communes que les compétences d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance soient exercées à titre obligatoire afin de bénéficier de la compensation financière afférente.

L'article unique de la proposition de loi prévoit que **l'accroissement des charges d'une commune** résultant de l'exercice de l'ensemble des compétences des autorités organisatrices du service public de la petite enfance pour toutes les communes, **ferait l'objet d'une compensation financière indépendamment de son nombre d'habitants.**



Le dispositif proposé présente plusieurs avantages.

En premier lieu, il lève le **frein financier** qui pouvait dissuader certaines petites communes de s'engager pleinement dans l'exercice des compétences d'autorité organisatrice.

En deuxième lieu, il contribue à assurer une couverture homogène du territoire national en matière de **service public de la petite enfance**, en évitant que des déserts de services à la famille se constituent dans les zones de faible densité démographique.

En troisième lieu, il renforce la cohérence d'ensemble du dispositif législatif issu de la loi pour le plein emploi, **en alignant le régime de compensation financière sur la réalité des charges effectivement supportées par les collectivités**, plutôt que sur un critère purement démographique.

Enfin, il permettra, par voie de conséquence, aux **établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes réunissant des communes de moins de 3 500 habitants** de bénéficier des attributions de compensation, s'ils exercent des compétences associées au service public de la petite enfance.

Le coût annuel de ces dispositions devrait s'élever à un peu plus de 30 millions d'euros par an.

B. L'intégration par la commission des intercommunalités et des syndicats mixtes dans le dispositif de compensation

La commission a accueilli favorablement ce texte, considérant que l'adoption de la proposition de loi est nécessaire **afin de répondre à l'inégalité de traitement entre les communes de moins de 3 500 habitants et celles de plus de 3 500 habitants**.

À l'initiative de la rapporteure, la commission a adopté l'amendement COM-5, effectuant une coordination légistique, ainsi que l'amendement COM-6, fixant une date d'entrée en vigueur pour les présentes dispositions, afin de laisser le temps nécessaire au Gouvernement de réunir les conditions techniques nécessaires à l'extension de la compensation financière.



En outre, avec le soutien de l'autrice de la proposition de loi, la commission a adopté l'amendement COM-4. **Cet amendement remédie à l'absence de compensation financière directe pour les intercommunalités et les syndicats mixtes qui exercent les compétences du service public de la petite enfance.** L'objectif est de faciliter le financement des intercommunalités et les syndicats mixtes exerçant ces compétences, tout en consacrant leur rôle essentiel au sein du service public de la petite enfance.

POUR EN SAVOIR PLUS

- [Consulter le dossier législatif](#)



Philippe MOILLER
Président
Deux-Sèvres
Les Républicains



Brigitte DEVÉSA
Rapporteuse
Bouches-du-Rhône
Union Centriste

 contact.sociales@senat.fr/assets

 01.42.34.31.34

 www.senat.fr

