

JUIN 2024

# Dossier de presse



***Petite enfance :***  
*changeons la loi pour protéger  
le service public !*

**INTERCOMMUNALITÉS**  
**DE FRANCE**

# EN BREF

## CHIFFRES CLÉS

Plus de **900 intercos** (75 %) sont engagées en matière de petite enfance<sup>1</sup>.

Plus de **27 000 maires** sur 35 000 ont d'ores et déjà confié cette politique publique à leur intercommunalité.

**53 %** de ces intercos exercent seules la compétence, **47 %** la partagent avec une ou plusieurs de leurs communes membres<sup>2</sup>.

**50** équivalents temps plein en moyenne composent les services petite enfance des intercommunalités<sup>3</sup>.

Il faudrait **15 000** assistantes maternelles en plus chaque année jusqu'en 2030 pour répondre aux besoins des enfants et des familles<sup>4</sup>.

La part des jeunes enfants en accueil collectif et individuel a **doublé** en vingt ans<sup>5</sup>.



« Les intercommunalités sont des acteurs incontournables de la petite enfance et pourtant la loi s'applique à les contourner »

**Sébastien Martin**, président d'Intercommunalités de France

« Par son formalisme et sa vision anachronique des territoires, la loi va créer des ruptures dans l'accès au service public de la petite enfance et particulièrement pour les familles fragiles, de communes rurales isolées ou de quartiers populaires »

**Anne Terlez**, vice-présidente cohésion sociale et territoriale d'Intercommunalités de France



« La loi prend le risque de détricoter les coopérations entre communes et intercommunalités et ne répond en aucune façon aux problèmes de la petite enfance : déficit de l'offre de garde, tensions sur le recrutement, aggravation des inégalités entre les familles »

**Jean-Yves Brenier**, président de la Communauté de communes des Balcons du Dauphiné

<sup>1</sup> Analyse Intercommunalités de France : Estimation issue d'un recensement par mots clés sur les sites Internet de l'ensemble des intercommunalités (avril 2024)

<sup>2</sup> Etude menée par Intercommunalités de France et l'ADGCF auprès d'un panel de 40 intercommunalités (mai 2024)

<sup>3</sup> *ibid*

<sup>4</sup> Réponse du Gouvernement à une question de Emmanuel Capus, sénateur de Maine-et-Loire, 15 février 2024

<sup>5</sup> DREES, « Etudes et résultats » n°1257, février 2023

# UNE LOI MAL FAITE, QU'IL FAUT CHANGER EN URGENCE !

**Intercommunalités de France partageait les objectifs initiaux du « service public de la petite enfance »** : création de 200 000 places, clarification de la gouvernance. L'association a participé à toutes les réunions de concertation au niveau national.

Un rapport du Haut Conseil de la Famille, de l'Enfance et de l'Âge<sup>1</sup> indique que les disparités en couverture d'offre d'accueil sont telles d'une commune à l'autre, que l'objectif annoncé par le Président de la République de 200 000 places créées **est davantage réalisable à partir de l'échelle intercommunale**.

**Or le seul scénario proposé et retenu par le Gouvernement est celui d'une autorité organisatrice octroyée aux seules communes.**

- L'étude d'impact de la loi reposait sur **des données incomplètes**. Ce ne sont pas **428 intercommunalités** qui sont engagées en matière de petite enfance<sup>2</sup>, mais **plus de 900 intercommunalités**, rassemblant plus de **27 000 communes** (77 % d'entre elles), selon les calculs d'Intercommunalités de France.
- Les quatre compétences confiées à cette nouvelle autorité organisatrice **n'apportent rien de plus** à ce que faisaient déjà les intercommunalités et certaines de leurs communes membres. Pire, ce découpage en quatre compétences complexifie leurs actions.
- Le scénario ne prévoit **pas de moyens supplémentaires financiers** pour les intercommunalités, même si elles assument ces compétences, contrairement à ce qui est prévu pour les communes..
- **Le sujet de la petite enfance aurait mérité une autre traduction parlementaire**, tant les défis sont importants et non simplement quelques articles dans une loi dédiée au Plein emploi : le seul lien entre la politique de petite enfance et le plein emploi tient à une seule statistique sur le renoncement à l'emploi faute de solution de garde. C'est un lien plus que ténu pour réformer toute la politique de petite enfance.

Par ailleurs, **les dispositions de la loi ne répondent en rien aux priorités du secteur de la petite enfance**, mis en avant par les professionnels : faible attractivité des métiers et enjeux de qualité des modes d'accueil.

.....  
<sup>1</sup>Rapport du HCFEA « Vers un service public de la petite enfance », 9 mars 2023

<sup>2</sup> Étude d'impact préalable au projet de loi pour le Plein emploi qui indique : « Au 1er janvier 2023, plus d'un tiers des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (428), 32 syndicats de communes et 9 syndicats mixtes exercent la compétence « petite enfance »

## AUTORITÉ ORGANISATRICE DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Promulguée le 18 décembre 2023, la loi pour le Plein emploi modifie dans ses articles 17, 18 et 19 la gouvernance de la politique petite enfance, en faisant des communes, au 1er janvier 2025, les autorités organisatrices d'accueil du jeune enfant. Par ailleurs, la loi crée quatre compétences :

1. **Recenser les besoins** des enfants de moins de 3 ans et de leurs familles en termes de services aux familles, et les modes d'accueil disponibles sur le territoire ;
2. **Informier et accompagner les familles** des enfants de moins de 3 ans et les futurs parents ;
3. Planifier, au regard du recensement de ces besoins, **le développement des modes d'accueil** (pour les communes de plus de 3 500 habitants) ;
4. **Soutenir la qualité des modes d'accueil** (pour les communes de plus de 3 500 habitants).

Pour les communes de plus de 10 000 habitants, la loi prévoit également la mise en place d'un relais petite enfance et d'un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant.

« Une compensation financière » est prévue par la loi **mais uniquement à destination des communes de plus de 3 500 habitants.**

---

*« Une clarification de la répartition des compétences entre les communes et les intercommunalités apparaît nécessaire. [...] Le rôle des intercommunalités n'est pas encore clairement défini, puisque le texte ne semble pas exclure qu'elles exercent les compétences d'autorité organisatrice, tout en instituant la commune comme seule autorité organisatrice. En l'état, des conflits de compétences pourraient apparaître, et éventuellement conduire à une remise en cause des organisations territoriales souples qui se sont constituées au fil du temps. [...] Les décrets d'application de la loi pour le plein-emploi devront prévoir que lorsque la compétence facultative « petite enfance » avait déjà été transférée à l'intercommunalité, celle-ci reste compétente pour tout le champ de la compétence communale obligatoire, sauf délibérations contraires des communes membres. »*

---

**Rapport d'enquête de l'Assemblée nationale** sur le modèle économique des crèches et sur la qualité de l'accueil des jeunes enfants au sein de leurs établissements, n° 2660, 27 mai 2024

## QUELLES CONSÉQUENCES POUR LE BLOC LOCAL, COMMUNES-INTERCOS ?

Pour tenir compte des nouvelles obligations de l'autorité organisatrice, les intercommunalités et toutes leurs communes membres **vont devoir redélibérer pour redéfinir leurs statuts** :

- Dans un calendrier trop contraint ;
- **En rouvrant la question du partage** entre communes et intercommunalités des responsabilités en matière de petite enfance, **à quelques mois des élections locales** ;
- Un élément imposant un *statu quo* alors qu'il y a **urgence à agir** pour répondre à la demande des familles et aux besoins des enfants.

### MODIFIER LES STATUTS, UN PROCESSUS LONG ET SENSIBLE

Pour modifier ses statuts, une intercommunalité doit obtenir l'accord de la moitié de ses communes membres représentant les deux tiers de la population de l'intercommunalité (ou les 2/3 des communes représentant 50 % de la population), ainsi que l'accord de la commune la plus peuplée lorsqu'elle représente plus de 25 % de la population de l'intercommunalité. Les conseils municipaux ont seulement jusqu'à **trois mois** pour délibérer, sans compter le temps préalable d'information, de débat et d'expertise du sujet.

**Cette démarche n'est pas anodine :**

- **Elle est très chronophage et déraisonnable à moins de 6 mois de l'échéance fixée par la loi Plein emploi (1er janvier 2025) ;**
- **Elle risque, à moins de deux ans des élections municipales, de rouvrir des débats sur des sujets qui faisaient consensus, bien que très sensibles localement.**
- **La lettre de la loi est extrêmement floue et sa traduction dans des statuts intercommunaux ne va pas de soi : que signifie la compétence « soutien de la qualité de l'accueil » ? Quid des 385 intercommunalités sans commune de plus de 3 500 habitants – seuil à partir duquel la loi prévoit des compensations ?**

Deux cas de figure vont se présenter dans les mois qui viennent si la loi n'est pas modifiée :

- Soit les communes renouvelleront le transfert de compétence à l'intercommunalité et ces six mois de travail, de recours à des cabinets de consultants, d'experts financiers, etc. auront été inutiles et rendus seulement nécessaires du fait d'une énième norme nationale ;
- Soit les communes rurales voudront assumer cette compétence à leur échelle et cela conduira très fréquemment à une baisse de la qualité du service.

La majorité des petites communes en France ne pourront assumer seules ces nouvelles responsabilités en termes de budget et de ressources humaines. La loi présente un **risque de rupture dans l'égal accès à un service public de la petite enfance**, notamment pour les familles habitant les communes les plus isolées et pour les familles les plus fragiles.

**Il est essentiel de revenir sur cette loi. Il en va de la responsabilité du Gouvernement.**

# L'INTERCOMMUNALITÉ, L'ÉCHELLE PERTINENTE

## LE CHOIX DES MAIRES

L'intercommunalité mène des politiques de petite enfance depuis des années, c'est le choix réalisé par près de **27 000 maires**, qui ont volontairement transféré cette responsabilité à leur intercommunalité, pour les raisons suivantes :

- **Toutes les communes ne peuvent pas assumer seules des services de petite enfance** : il ne peut pas y avoir une crèche dans chaque commune de France ;
- **L'intercommunalité est le bon niveau pour organiser une répartition harmonieuse de l'offre de garde sur un bassin de vie**, en tenant compte du quotidien des familles (en particulier les déplacements domicile-travail) ;
- **Avec l'intercommunalité, les maires continuent de gérer collectivement la petite enfance**. Si la compétence était gérée à un autre niveau, ils en seraient dessaisis. Aujourd'hui toutes les configurations sont possibles : des intercommunalités exercent seules la compétence, des intercommunalités qui la partagent avec une ou plusieurs communes membres (souvent la ville-centre), des établissements gérés en régie ou délégués à un acteur associatif ou privé...

## ET POURQUOI ÇA FONCTIONNE...

Au-delà d'une bonne gestion collective, **l'intercommunalité est une échelle plus adaptée pour répondre aux enjeux et aux urgences du secteur** : inégalités d'accès entre les familles et entre les territoires, déficit d'attractivité des métiers, problématique de la qualité de l'accueil dans certains établissements.

**L'intercommunalité assure l'accès de toutes les types de familles aux solutions de garde** : qu'elles habitent un quartier populaire ou une commune rurale isolée. En planifiant une couverture géographique de l'ensemble de l'offre d'accueil (collectif et individuel) sur tout un bassin de vie, des solutions sont accessibles dans plusieurs bourgs-centre, à proximité des gares, des écoles, ou en itinérance, toujours en cohérence avec le quotidien des familles.

Donner accès à un mode de garde, **c'est aussi veiller au pouvoir d'achat et au reste à vivre des ménages**. L'intercommunalité s'efforce de déployer des établissements d'accueil et des politiques de tarification adaptées au potentiel financier des familles.

Cadre de travail des professionnels et qualité d'accueil des enfants sont étroitement liés. C'est pourquoi **les intercommunalités s'engagent aux côtés des professionnels** pour :

- Proposer un accompagnement juridique et pratique aux assistantes maternelles (dont des aides au logement) ;
- Financer et organiser des temps d'analyse des pratiques professionnelles au sein des relais petite enfance ;
- Enrichir les projets pédagogiques des établissements ;
- Développer la formation continue et revaloriser les salaires ;
- Créer des passerelles entre les métiers de la petite enfance, de l'enfance, de la jeunesse ;
- Mettre à disposition des locaux neufs et adaptés ;
- Promouvoir les métiers de la petite enfance.

**L'intercommunalité va déjà plus loin que ce que la loi demande : 76 % des intercommunalités<sup>1</sup> pilotent des projets éducatifs allant de 0 à 30 ans.** Plutôt qu'une approche par âges, par catégorie (petite enfance, enfance, jeunesse, orientation, insertion), qui cloisonne les projets, les intercommunalités contribuent à des logiques de parcours de vie des enfants et des familles. Cela permet de mieux travailler les questions de parentalité, de prévention en santé, les projets intergénérationnels...

## LES CAF, DES PARTENAIRES ESSENTIELS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

- Depuis plusieurs années les Caisses d'allocations familiales encouragent la signature des Conventions territoriales globales (CTG) à l'échelle des intercommunalités, devenant ainsi les partenaires essentiels des projets sociaux de territoire des intercommunalités pour formaliser les engagements réciproques entre CAF et collectivités ;
- Petite enfance, enfance, jeunesse, animation vie sociale... **la CTG dote les intercommunalités d'un véritable outil de pilotage et de financement de leurs projets ;**
- **La convention d'objectifs et de gestion signée entre l'État et la CNAF pour la période 2023-2027 est historique** : de nombreuses mesures sont mises en place pour répondre aux urgences du secteur (réforme complément mode de garde, barème de la Prestation service unique, financements des heures de concertation...)
- La loi pour le Plein emploi **risque d'aller à l'encontre des dynamiques locales et des coopérations positives entre CAF et intercommunalités.** Pire, le Gouvernement n'ayant pas prévu de compensations financières pour les intercommunalités pourtant compétentes, il semble vouloir demander aux CAF de compenser à sa place via des aides extra-légales et un mécanisme qui pourrait déstabiliser les relations entre partenaires.

<sup>1</sup> Étude menée par Intercommunalités de France et l'ADGCF auprès d'un panel de 40 intercommunalités (mai 2024)

# RETOUR EN CHIFFRES SUR LA COMPÉTENCE PETITE ENFANCE AU SEIN DES INTERCOMMUNALITÉS

(résultats issus de l'étude menée par Intercommunalités de France et l'ADGCF en décembre 2023)

## Nombre d'agents qui composent les services petite enfance

**50** équivalents temps plein (ETP) en moyenne

**110** ETP dans les agglomérations

**25** ETP dans les communautés de communes

## Les équipements portés par les intercommunalités

**90 %** des intercommunalités répondantes portent en propre un ou plusieurs établissements d'accueil du jeune enfant (crèche, microcrèche, halte-garderie, etc.)

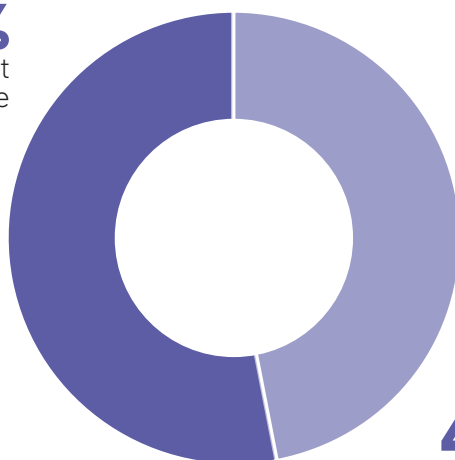
**85 %** des intercommunalités portent des relais petite enfance

**30 %** des intercommunalités répondantes gèrent également un ou plusieurs lieux d'accueil enfants-parents (LAEP)

**97 %** des intercommunalités répondantes sont signataires d'une convention territoriale globale (CTG) avec la CAF

## UNE COMPÉTENCE INTERCOMMUNALE

**53 %**  
des intercommunalités exercent seules la compétence



**47 %**  
des intercommunalités ont une compétence intercommunale partagée avec les communes

# DOUZE PROPOSITIONS EN FAVEUR DE LA PETITE ENFANCE

## L'INTERCOMMUNALITÉ, ACTEUR ESSENTIEL AU SEIN DU CONTINUUM ÉDUCATIF

### **Piste 1. Reconnaître l'échelle du bassin de vie comme périmètre stratégique et périmètre opérationnel de la politique de la petite enfance.**

L'échelle du bassin de vie permet d'observer et de planifier les besoins d'accueil du jeune enfant, en fonction des pratiques des familles au quotidien et au sein de leur territoire vécu, entre domicile-travail-loisirs.

Dans les territoires ruraux et péri-urbains, l'échelle du bassin de vie garantit plus d'équité territoriale et plus de complémentarité de l'offre entre les communes tout en permettant une mise en œuvre de proximité.

### **Piste 2. Reconnaître l'intercommunalité comme coordinatrice des politiques petite enfance – enfance – jeunesse et pilote d'une démarche de continuum éducatif.**

De plus en plus d'intercommunalités s'engagent dans des projets transversaux et décloisonnent les politiques enfance, jeunesse et insertion. Les intercommunalités structurent leurs services pour assumer un rôle de coordination globale. Elles organisent l'interface avec les partenaires institutionnels et financeurs et assument la coordination de proximité avec les communes et les acteurs associatifs.

### **Piste 3. Développer la production de connaissances fines à l'échelle du bassin de vie en regroupant les travaux menés dans le cadre de tous les documents stratégiques.**

Analyse des besoins sociaux, diagnostics préalables au contrat local de santé, à la convention territoriale globale (CTG) ou au projet éducatif de territoire : cette démarche permettrait d'une part de simplifier l'élaboration de tous ces documents (un diagnostic en continu, une fois pour toute) et permettrait d'anticiper les trajectoires démographiques, les évolutions de l'offre d'accueil, à l'échelle de l'intercommunalité et à l'échelle de chaque commune et de décloisonner les politiques publiques correspondantes. Cette démarche est à conduire étroitement avec la CAF et le département, qui pourraient apporter leur expertise et leur ingénierie, notam-

ment lorsque l'intercommunalité ne dispose pas de moyens suffisants.

### **Piste 4. Asseoir la convention territoriale globale comme cadre d'un projet partagé pour tous les acteurs et cadre d'engagements financiers.**

La CTG permet de formaliser le partenariat avec la CAF. Afin de favoriser l'articulation d'une part avec le schéma départemental et d'autre part avec le ou les projets éducatifs territoriaux lorsqu'ils sont communaux, la CTG pourrait associer le département, l'Éducation nationale et les réseaux d'éducation populaire. À terme, cette dynamique partenariale pourrait conduire à la signature d'un contrat unique à l'échelle du bassin de vie.

### **Piste 5. Au sein de la CTG, dédier un budget à la coordination et à l'animation des acteurs locaux, à la hauteur des besoins.**

Tendre au décloisonnement des pratiques professionnelles et des interventions de chaque acteur (institutionnel comme associatif) et faire converger les actions en termes de mobilités, d'accès au logement, d'accès aux soins, aux droits et aux services nécessitent de mobiliser une ingénierie technique compétente et spécialisée. C'est une condition indispensable à la construction de « parcours de vie » des jeunes, sans ruptures. Ces postes, intégrés au sein des intercommunalités, méritent un cofinancement.

### **Piste 6. Soutenir les intercommunalités de manière pérenne et pluriannuelle à la hauteur des objectifs fixés par le président de la République et au regard de leur rôle de gestionnaires de structures, d'employeuses, ou de coordinatrices des différents acteurs et dispositifs en faveur de la petite enfance et de la parentalité.**

Face aux attentes légitimes sur la qualité de l'offre et la revalorisation des métiers de la petite enfance, les orientations budgétaires de la CNAF inscrites dans la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG 2023-2027) seront scrutées avec attention et devront permettre de financer l'ouverture de nouvelles places d'accueil tout comme le fonctionnement des structures déjà existantes.

# DE MEILLEURES COOPÉRATIONS ENTRE ACTEURS INSTITUTIONNELS ET ACTEURS DE PROXIMITÉ

## **Piste 7. Renforcer les coopérations entre département et intercommunalités et réinvestir le comité, le schéma et les services existants du département.**

Le service public de la petite enfance ne pourra se faire sans un réengagement collectif de ses parties prenantes, dont le département, et un effort massif sur les moyens dédiés à l'animation des comités départementaux des services aux familles, aux schémas départementaux des services aux familles, aux services de la protection maternelle et infantile et aux contrôles des établissements d'accueil du jeune enfant. Il requiert d'investir pour encourager et faciliter les coopérations entre le département et les intercommunalités.

## **Piste 8. Valoriser les dynamiques de coopération et de mutualisation entre intercommunalités.**

Certaines intercommunalités mutualisent les ressources humaines et les équipements d'accueil du jeune enfant. Ces mutualisations favorisent l'attractivité des postes et la fidélisation des professionnels. Elles garantissent un meilleur maillage territorial du service public. Ces dynamiques sont particulièrement efficaces dans les territoires ruraux et pourraient être encouragées et renforcées par le biais d'une **bonification à la coopération au sein des financements CAF** (à l'instar des bonus « Territoires » et « Inclusion » déjà existants) et à travers leur reconnaissance au sein de la déclinaison territoriale des Schémas départementaux des services aux familles.

# L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS ET LES CONDITIONS D'UN CADRE DE VIE QUALITATIF AU TRAVAIL

## **Piste 9. Transposer et étendre aux étudiants et professionnels de la petite enfance les dispositifs de soutien aux étudiants et professionnels de santé.**

Les leviers utilisés pour répondre à la pénurie des professionnels de santé (logement, mobilité, contrat d'engagement de service public) pourraient être transposés dans les secteurs de la petite enfance et des jeunes (métiers de l'animation), en identifiant les accompagnements les plus efficaces pour attirer et fidéliser ces professionnels et leur proposer une carrière et un parcours de vie encourageants.

## **Piste 10. Développer les actions d'orientation vers les métiers de la petite enfance et renforcer l'accès aux formations professionnelles qualifiantes, en élargissant la contractualisation entre région et intercommunalités.**

Les initiatives aujourd'hui portées par les intercommunalités (campus connectés, soutien au BAFA) devraient se déployer largement. Un dialogue avec l'Éducation nationale, l'enseignement professionnel

et les régions est nécessaire pour, par exemple, organiser des stages pratiques, développer l'apprentissage et ainsi familiariser les étudiants avec les territoires, dès leur formation.

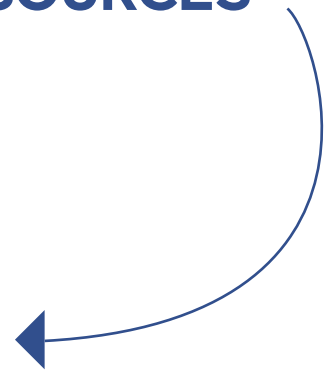
## **Piste 11. Intégrer au sein des démarches de gestion prévisionnelle des emplois et compétences territoriales un volet spécifique dédié aux métiers du « care ».**

## **Piste 12. Créer un nouveau canal de financement de la formation continue au sein de la CTG.**

Couvrant un spectre élargi de métiers essentiels aux habitants, la CTG peut être un levier pour répondre aux enjeux de formation et d'attractivité des métiers.



## RETROUVEZ TOUTES NOS RESSOURCES



## CONTACT PRESSE

Yoann Jacquet : [y.jacquet@intercommunalites.fr](mailto:y.jacquet@intercommunalites.fr) – 06 71 50 65 88

## CONTACTS

**Romain Briot**, directeur adjoint et responsable du pôle Cohésion sociale et territoriale : [r.briot@intercommunalites.fr](mailto:r.briot@intercommunalites.fr)

**Marie Morvan**, conseillère Cohésion sociale : [m.morvan@intercommunalites.fr](mailto:m.morvan@intercommunalites.fr)

Crédits photos : iStock

# INTERCOMMUNALITÉS — DE FRANCE —



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

22, rue Joubert - 75009 Paris

T. 01 55 04 89 00

[www.intercommunalites.fr](http://www.intercommunalites.fr)