



N° 2806

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 mai 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *visant à étendre à toutes les communes la compensation financière prévue pour les communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de l'ensemble des compétences du service public de la petite enfance* (n° 2637 rectifié),

PAR M. CHRISTOPHE NAEGELEN,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 213, 500, 501 et T.A. 88 (2025-2026).

Assemblée nationale : 2637.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
I. LES COMMUNES, NOUVELLES AUTORITÉS ORGANISATRICES DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE	6
II. L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE EST INÉQUITABLE	6
III. ÉTENDRE LA COMPENSATION FINANCIÈRE POUR RESTAURER L'ÉGALITÉ TERRITORIALE DEVANT LE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE	8
COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE	9
<i>Article unique</i> : Étendre à toutes les communes la compensation financière dont bénéficient celles de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de l'ensemble des compétences du service public de la petite enfance.....	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	25
ANNEXE N° 2 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI	27

AVANT-PROPOS

La politique de la petite enfance constitue aujourd’hui l’un des piliers de la cohésion sociale, de l’égalité des chances et du soutien à l’activité économique de notre pays. Ces dernières années, elle a fait l’objet d’une profonde refondation, ainsi qu’en témoignent le plan « Rebond petite enfance » mis en œuvre par la Caisse nationale d’allocations familiales ⁽¹⁾, la démarche des 1 000 premiers jours ⁽²⁾ ou encore la réforme de certains services aux familles – le complément de libre choix du mode de garde par exemple ⁽³⁾.

L’accueil du jeune enfant fait intervenir une multiplicité d’acteurs : outre l’État, la Caisse nationale des allocations familiales, les communes et les départements. **La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi** a rénové le cadre juridique applicable en clarifiant la répartition des compétences et en modernisant les outils à disposition des collectivités territoriales ⁽⁴⁾.

Les communes sont devenues les **autorités organisatrices du service public de la petite enfance**. Il leur incombe désormais de garantir aux familles un accès effectif à des solutions d’accueil à partir d’un recensement des besoins locaux. Ce faisant, elles agissent en faveur non seulement du développement des jeunes enfants, mais également d’une meilleure conciliation des vies professionnelle et familiale de leurs parents.

Toutefois, dans l’exercice de ces nouvelles compétences, **les communes et les intercommunalités déplorent un soutien parfois jugé insuffisant de l’État, perçu comme inadapté à l’organisation effective du service public de la petite enfance**, voire considéré comme inégalitaire selon la taille des communes. En particulier, les petites communes et les communes rurales se sentent exclues de tout accompagnement. Cette situation attente aux objectifs mêmes du service public de la petite enfance : alors qu’il prône un **accès universel et unifié aux modes de garde sur le territoire national**, le **dispositif pénalise les collectivités les plus en difficulté dans la mise en œuvre de cette politique publique**.

La présente proposition de loi entend aplanir les inégalités territoriales. Son principe est simple : le soutien financier de l’État doit reposer sur l’exercice effectif des compétences d’autorité organisatrice du service public de la petite enfance, qu’elles soient exercées par une commune ou par une intercommunalité, et indépendamment de la taille de sa population.

(1) En février 2021, le Conseil d’administration de la Caisse nationale des allocations familiales a voté un plan de rebond de près de 300 millions d’euros sur deux ans (2021/2022) pour le secteur de la petite enfance, fragilisé par la crise sanitaire. Cinq mesures ont été adoptées pour soutenir durablement l’activité des structures d’accueil de la petite enfance et encourager le développement de nouveaux projets, notamment dans les territoires les plus démunis.

(2) Commission des 1 000 premiers jours, Les 1 000 premiers jours. Là où tout commence, septembre 2020.

(3) Article 86 de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la Sécurité sociale pour 2023.

(4) Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

I. LES COMMUNES, NOUVELLES AUTORITÉS ORGANISATRICES DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

Les difficultés d'accès aux modes de garde constituent un frein majeur à l'activité professionnelle des parents, en particulier des mères ⁽¹⁾. Dès lors, le développement des modes d'accueil participe à la fois à l'éveil des jeunes enfants et à l'insertion professionnelle de leurs parents.

Dans cet objectif, **la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a institué le service public de la petite enfance** afin de garantir aux familles qui le souhaitent l'accès à des solutions d'accueil de qualité, adaptées à leurs besoins et sur l'ensemble du territoire. Ce nouveau service public est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Pour sa mise en œuvre, la loi a désigné les communes **autorités organisatrices**. Elles ont été considérées l'échelon le mieux à même d'identifier les besoins du territoire et d'y répondre. **De cette qualité d'autorités organisatrices découlent les quatre compétences spécifiques** attribuées par le code de l'action sociale et des familles ⁽²⁾ :

– le recensement des besoins des enfants âgés de moins de trois ans et de leurs familles en matière de services aux familles ;

– l'information et l'accompagnement des familles ayant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans et des futurs parents ;

– la planification, au vu du recensement des besoins, du développement des modes d'accueil ;

– le soutien à la qualité des modes d'accueil.

Ces nouvelles prérogatives s'inscrivent dans une **logique de service public de proximité**. Elles s'appuient sur la capacité des collectivités locales à adapter leur action aux réalités démographiques, sociales et économiques du territoire. Toutefois, si les communes et les intercommunalités assument désormais les charges résultant de l'exercice de ces compétences, l'accompagnement financier de l'État demeure insuffisamment adapté à leurs réalités.

II. L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DES AUTORITÉS ORGANISATRICES DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE EST INÉQUITABLE

En application de l'article 72-2 de la Constitution, l'État est tenu de compenser financièrement toute dépense supplémentaire résultant, pour une

(1) *Rapport d'information n° 473 de M. Cyril Pellevat au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes, 28 mai 2015, pp. 15 et suivantes.*

(2) *Article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles.*

collectivité territoriale, **de la création ou de l'extension de ses compétences**. En conséquence, la loi précitée pour le plein emploi, puis la loi de finances pour 2025⁽¹⁾, ont institué un mécanisme d'accompagnement financier des communes en tant que nouvelles autorités organisatrices du service public de la petite enfance. Or, ce dispositif souffre de deux écueils majeurs.

- En premier lieu, les intercommunalités ont été exclues du champ de la compensation financière, réservée aux communes. Pourtant, en pratique, les compétences relatives à l'accueil du jeune enfant sont souvent transférées à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte.

L'échelon intercommunal présente en effet divers atouts. Il permet de **mutualiser les moyens humains, administratifs et financiers nécessaires au développement des modes d'accueil**. Dans les territoires ruraux à la faible densité démographique, cette mutualisation peut être la seule solution de maintien de l'offre d'accueil. En outre, alors que les zones rurales sont, en moyenne, moins dotées en structures d'accueil formel⁽²⁾, l'accent mis sur l'échelon intercommunal apparaît pertinent pour favoriser une logique d'équité territoriale. Dès lors, **en excluant les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes du mécanisme de la compensation financière au titre du service public de la petite enfance**⁽³⁾, l'État se prive d'un levier majeur de déploiement des modes d'accueil en zone rurale.

En outre, l'exclusion des intercommunalités de ce dispositif revêt parfois un **caractère injuste**. Une commune qui aurait transféré ses compétences d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte peut percevoir la compensation financière de l'État sans être tenue de la reverser à l'échelon intercommunal.

- En second lieu, seules les communes de plus de 3 500 habitants sont aujourd'hui éligibles à l'accompagnement financier de l'État⁽⁴⁾. Ce seuil démographique exclut de fait l'intégralité des petites communes et des communes rurales, sans considération des compétences qu'elles exercent effectivement.

Cette exclusion apparaît injustifiée au regard des charges supportées par ces collectivités : **alors même qu'elles sont amenées à exercer les mêmes compétences qu'une commune de plus de 3 500 habitants, et donc à satisfaire des exigences comparables, elles ne perçoivent aucun soutien financier**.

Le régime de compensation financière pénalise dès lors **les territoires qui rencontrent déjà le plus de difficultés à maintenir ou développer l'offre d'accueil du jeune enfant**.

(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) Les modes d'accueil formel désignent les établissements d'accueil du jeune enfant : crèche, assistante maternelle ou encore garde à domicile.

(3) Article 188 de la loi du 14 février 2025 précitée.

(4) VI de l'article 17 de la loi du 18 décembre 2023 précitée.

III. ÉTENDRE LA COMPENSATION FINANCIÈRE POUR RESTAURER L'ÉGALITÉ TERRITORIALE DEVANT LE SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

La présente proposition de loi souhaite remédier aux écueils du **mécanisme actuel de la compensation financière dans le cadre du service public de la petite enfance**. Elle substitue, au critère démographique et à la condition tenant au caractère obligatoire des compétences exercées, une logique reposant sur l'exercice effectif de ces compétences indépendamment de la taille et de la nature de la collectivité concernée.

Seront ainsi bénéficiaires de l'accompagnement financier de l'État :

– **l'ensemble des communes**, qu'elles comptent plus ou moins de 3 500 habitants, dès lors qu'elles exercent, à titre obligatoire ou facultatif, les quatre compétences d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance ;

– **les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes**, dès lors qu'ils se sont vu transférer par leurs communes membres ces mêmes compétences.

Ainsi, toute collectivité locale assumant effectivement la charge du service public de la petite enfance sera éligible au soutien financier de l'État. La loi rétablira de cette façon une véritable équité territoriale et offrira une compensation cohérente au regard des modalités réelles d'organisation de ce service public.

En outre, en sécurisant le financement des petites communes, des communes rurales et des intercommunalités qui exercent les compétences liées au service public de la petite enfance, ces dernières contribueront au maintien et au développement des solutions d'accueil du jeune enfant sur l'ensemble du territoire. L'engagement des communes et des intercommunalités en faveur de la petite enfance sera mieux reconnu et aura, à terme, un effet incitatif.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Étendre à toutes les communes la compensation financière dont bénéficient celles de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de l'ensemble des compétences du service public de la petite enfance

Adopté par la commission sans modification

L'article 1^{er} étend à toutes les communes la compensation financière dont bénéficient celles de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de l'ensemble des compétences du service public de la petite enfance.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA COMMUNE, AUTORITÉ ORGANISATRICE DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE

1. En qualité d'autorités organisatrices, les communes exercent plusieurs compétences au titre du service public de la petite enfance

• La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi ⁽¹⁾ a créé le service public de la petite enfance, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2025. Ce nouveau service public a pour objectifs :

– d'une part, de clarifier les rôles et les missions des acteurs de la politique d'accueil du jeune enfant pour en assurer une meilleure coordination ;

– d'autre part, d'instituer de nouveaux leviers d'actions et de rénover les leviers existants à la disposition desdits acteurs.

À ce titre, la commune a été désignée autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant. De ce statut découlent des compétences spécifiques énoncées à l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles :

– le recensement des besoins des enfants âgés de moins de trois ans et de leurs familles en matière de services aux familles ⁽²⁾ et des modes d'accueil disponibles sur leur territoire ;

– l'information et l'accompagnement des familles ayant un ou plusieurs enfants âgés de moins de trois ans et des futurs parents ;

(1) Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

(2) Ces derniers correspondent aux modes d'accueil du jeune enfant ainsi qu'aux services de soutien à la parentalité.

– la planification, au vu du recensement des besoins, du développement des modes d'accueil ;

– le soutien à la qualité des modes d'accueil.

2. Le caractère obligatoire ou facultatif de ces compétences dépend du nombre d'habitants des communes

● L'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles précise le caractère obligatoire ou facultatif des compétences du service public de la petite enfance en fonction du nombre d'habitants. Seules les communes comptant plus de 3 500 habitants sont tenues d'exercer les quatre compétences du service public. Les communes de moins de 3 500 habitants ne sont, elles, tenues d'exercer que les deux premières : le recensement des besoins des familles et des modes d'accueil disponibles sur leur territoire d'une part ; l'information et l'accompagnement des familles d'autre part.

COMPÉTENCES DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE EN FONCTION DE LA POPULATION DE LA COMMUNE

Population de la commune	Compétences obligatoires	Compétences facultatives
Moins de 3 500 habitants	<ul style="list-style-type: none"> – Recensement des besoins et des modes d'accueil ; – Information et accompagnement des familles. 	<ul style="list-style-type: none"> – Planification du développement des modes d'accueil – Soutien à la qualité des modes d'accueil.
Plus de 3 500 habitants	<ul style="list-style-type: none"> – Recensement des besoins et des modes d'accueil ; – Information et accompagnement des familles ; – Planification du développement des modes d'accueil ; – Soutien à la qualité des modes d'accueil. 	
Plus de 10 000 habitants	<ul style="list-style-type: none"> – Recensement des besoins et des modes d'accueil ; – Information et accompagnement des familles ; – Planification du développement des modes d'accueil ; – Soutien à la qualité des modes d'accueil. – Élaboration et mise en œuvre d'un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant ; – Mise en place des relais petite enfance. 	

Source : Commission des affaires sociales d'après l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles.

Les communes comptant plus de 10 000 habitants exercent deux compétences supplémentaires. Au titre de la planification du développement des modes d'accueil, elles établissent et mettent en œuvre un schéma pluriannuel de

maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant ⁽¹⁾. Au titre de l'information et de l'accompagnement des familles, de même que pour le soutien à la qualité des modes d'accueil, elles mettent en place des relais petite enfance ⁽²⁾.

• Les communes restent libres de **transférer tout ou partie des compétences exercées au titre du service public de la petite enfance à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte**. Dans ce cas, « *le nombre d'habitants dont il est tenu compte correspond à la population totale de l'ensemble des communes ayant transféré leurs compétences* » ⁽³⁾.

B. L'ACCOMPAGNEMENT FINANCIER DES COMMUNES EST CONDITIONNÉ À L'EXERCICE DE L'ENSEMBLE DES COMPÉTENCES

1. Le droit à la compensation financière est conditionné à l'exercice, par une commune, des quatre compétences obligatoires

L'article 72-2 de la Constitution pose le principe selon lequel « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ».

En application de ce principe, la loi pour le plein emploi a prévu une compensation financière à destination des communes au regard des charges nouvelles résultant des **compétences exercées dans le cadre du service public de la petite enfance**. Le VI de l'article 17 de ladite loi dispose que « *l'accroissement des charges résultant de l'exercice obligatoire, par une commune, de l'ensemble des compétences d'autorité organisatrice [...] fait l'objet d'une compensation financière* ».

Cette compensation figure, depuis la loi de finances pour 2025 ⁽⁴⁾, au sein de l'action 17 « Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables » du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* du budget de

(1) Prévus à l'article L. 214-2 du code de l'action sociale et des familles, ce schéma prévoit notamment « les modalités de développement quantitatif et qualitatif ou de redéploiement des équipements et services d'accueil du jeune enfant ainsi que le calendrier de réalisation et le coût prévisionnel des opérations projetées ».

(2) Conformément à l'article L. 214-2-1 du code de l'action sociale et des familles, les relais petite enfance sont les services de référence de l'accueil du jeune enfant pour les parents et les professionnels. Ils ont notamment pour rôle d'informer les parents et les assistants maternels sur la garde individuelle et d'offrir aux assistants maternels un cadre pour échanger sur leur pratique professionnelle ainsi que leurs possibilités d'évolution de carrière.

(3) III de l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles.

(4) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

l'État. Elle représentait **86 millions d'euros en 2025** ⁽¹⁾ et **87,4 millions d'euros en 2026** ⁽²⁾.

Le périmètre des collectivités bénéficiaires est néanmoins circonscrit. L'article 188 de la loi de finances pour 2025 dispose que « *l'État accompagne financièrement les communes [...] pour l'exercice de leurs compétences obligatoires en matière d'accueil du jeune enfant* ». La compensation financière **ne concerne dès lors que les communes**, seules entités mentionnées. En outre, la lecture de ces dispositions avec celles du VI de l'article 17 de la loi pour le plein emploi restreint le bénéfice de l'accompagnement financier aux **seules communes tenues d'exercer les quatre compétences obligatoires** du service public de la petite enfance, **soit celles comptant plus de 3 500 habitants**.

L'article 188 de la loi de finances pour 2025 prévoit par ailleurs que l'enveloppe budgétaire est répartie entre les communes selon deux critères : le **nombre de naissances domiciliées** et le **potentiel financier par habitant**. Ces modalités de répartition ont été précisées par le décret du 21 juillet 2025 ⁽³⁾.

2. Les communes de moins de 3 500 habitants, de même que les intercommunalités, ne bénéficient d'aucun accompagnement financier

Au regard des exigences de l'article 17 de la loi pour le plein emploi et de l'article 188 de la loi de finances pour 2025, sont exclues du bénéfice direct de la compensation financière :

– **les communes de moins de 3 500 habitants**, qui n'ont l'obligation d'exercer que deux des quatre compétences du service public de la petite enfance ;

– **les intercommunalités**, même lorsque les communes membres leur ont transféré leurs compétences liées au service public de la petite enfance.

Or, même si elles n'y sont pas tenues, certaines communes de moins de 3 500 habitants peuvent choisir d'exercer, en plus des deux compétences obligatoires que sont le recensement des besoins et de l'offre d'accueil ainsi que l'information et l'accompagnement des familles, les deux compétences qui sont facultatives pour elles – la planification du développement des modes d'accueil et le soutien à la qualité de ces modes d'accueil.

De même, alors que la loi pour le plein emploi a autorisé les communes à transférer tout ou partie de leurs compétences d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance à un établissement public de coopération intercommunale

(1) *Projet annuel de performances de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances annexé au projet de loi de finances pour 2025.*

(2) *Projet annuel de performances de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances annexé au projet de loi de finances pour 2026.*

(3) *Décret n° 2025-678 du 21 juillet 2025 relatif aux modalités de répartition de l'accompagnement financier des communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice des compétences d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant.*

ou à un syndicat mixte, l'échelon intercommunal ne bénéficie d'aucun accompagnement financier de l'État. Les communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte peuvent en pratique, par le mécanisme des attributions de compensation, reverser à l'intercommunalité la compensation qu'elles perçoivent de la part de l'État.

Ce dispositif souffre néanmoins de deux limites :

– d'une part, même lorsque la commune a transféré l'ensemble de ses compétences d'autorité organisatrice à l'échelon intercommunal, **elle n'est pas tenue de lui reverser la compensation perçue à ce titre** ;

– d'autre part, lorsque l'établissement public de coopération intercommunale ou le syndicat mixte est composé exclusivement de communes de moins de 3 500 habitants, aucune de ces communes ne perçoit de compensation financière, et **l'intercommunalité se trouve privée de tout accompagnement financier, quand bien même elle exerce ses compétences de manière effective.**

II. LES DISPOSITIONS INITIALES DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi a été déposée sur le bureau du Sénat par la sénatrice Anne-Catherine Loisier.

Dans sa rédaction initiale, l'article unique prévoyait la suppression du mot « obligatoire » au VI de l'article 17 de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi de sorte que l'exercice, facultatif ou obligatoire pour la commune, de l'ensemble des compétences liées au service public de la petite enfance ouvre droit à l'accompagnement financier de l'État.

La proposition de loi était de nature à accroître une charge publique en incitant l'État à augmenter les dépenses consacrées à l'accompagnement financier des communes. En conséquence, l'article unique gageait cette charge par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

III. LES DISPOSITIONS RÉSULTANT DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI PAR LE SÉNAT

A. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

À l'initiative de sa rapporteure, Mme Brigitte Devésa, la commission des affaires sociales a adopté trois amendements afin :

– d'intégrer les intercommunalités et les syndicats mixtes dans le dispositif de compensation financière (amendement n° COM-4) ;

- de procéder à une coordination légistique (amendement n° COM-5) ;
- de fixer l’entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} janvier 2027 (amendement n° COM-6).

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN SÉANCE PUBLIQUE

Dans la rédaction issue du Sénat, le **1°** du **I** et le **b** du **1°** du **I bis** suppriment, à l’article 17 de la loi pour le plein emploi et à l’article 188 de la loi de finances pour 2025, la condition relative à l’exercice des compétences obligatoires du service public de la petite enfance pour bénéficier de l’accompagnement financier de l’État. **L’exercice de l’ensemble des quatre compétences reste nécessaire pour y être éligible.**

Le **3°** du **I** ouvre aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes le bénéfice de l’accompagnement financier de l’État. Le Sénat a adopté un **amendement du Gouvernement (n° 3) sous-amendé par la commission (n° 4)** afin que les communes ne perçoivent la compensation financière que lorsqu’elles n’ont pas transféré leurs compétences à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte.

Le **a** du **1°** et le **2°** du **I bis**, issus d’un amendement de la rapporteure bénéficiant du soutien du Gouvernement, procèdent à des coordinations légistiques à l’article 188 de la loi de finances pour 2025 afin de tirer les conséquences de l’intégration des intercommunalités dans le dispositif.

Le **I ter** prévoit l’entrée en vigueur de ces dispositions le 1^{er} janvier 2027.

Enfin, le **II** correspond au gage de la proposition de loi.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 19 mai 2026, la commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à étendre à toutes les communes la compensation financière prévue pour les communes de plus de 3 500 habitants pour l'exercice de l'ensemble des compétences du service public de la petite enfance (n° 2637 rectifié) (M. Christophe Naegelen, rapporteur) ⁽¹⁾.

M. le président Frédéric Valletoux. Pour les séances qui lui sont réservées le jeudi 28 mai, le groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires (LIOT) a inscrit trois textes renvoyés à notre commission. Nous examinerons le premier cet après-midi et les deux autres demain matin.

Avant de passer la parole au rapporteur, je souhaite préciser que ce texte ne constitue pas une réforme du service public de la petite enfance. Son objet est strictement circonscrit au mécanisme de compensation financière en faveur des communes. C'est pourquoi j'ai été amené à déclarer irrecevables plusieurs amendements au titre de l'article 45 de la Constitution.

M. Christophe Naegelen, rapporteur. La politique de la petite enfance constitue le socle sur lequel se construisent l'avenir de nos enfants, le maintien dans l'emploi et l'insertion professionnelle des parents, en particulier des mères. Depuis le 1^{er} janvier 2025, en application de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, les communes sont devenues les autorités organisatrices du service public de la petite enfance. À ce titre, elles se sont vues confier quatre missions essentielles : le recensement des besoins des familles et de l'offre d'accueil, l'information et l'accompagnement des parents, la planification du développement des modes d'accueil et, enfin, le soutien à la qualité de cet accueil.

Bien entendu, l'article 72-2 de la Constitution impose à l'État de compenser financièrement toute dépense supplémentaire résultant, pour une collectivité territoriale, de la création ou de l'extension de ses compétences. En conséquence, la loi pour le plein emploi, puis la loi de finances pour 2025, ont institué un mécanisme d'accompagnement financier des communes en leur qualité d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance.

Ce dispositif souffre néanmoins de deux écueils. Tout d'abord, la compensation financière est réservée aux seules communes, excluant de fait les intercommunalités. Or, dans la pratique, les compétences relatives à l'accueil du jeune enfant sont souvent transférées à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte. C'est d'autant plus vrai dans les zones rurales, où la mutualisation des moyens au sein des intercommunalités représente souvent la seule option pour le maintien d'une offre d'accueil. En outre, l'exclusion

(1) <https://assnat.fr/OdXYS6>

des intercommunalités donne lieu à une injustice. En effet, même lorsqu'elles ont transféré leurs compétences d'autorité organisatrice à l'échelon intercommunal, les communes ne sont pas tenues de reverser à l'établissement public la compensation financière qu'elles perçoivent à ce titre de la part de l'État.

Ensuite, la compensation financière ne bénéficie qu'aux communes de plus de 3 500 habitants, pour lesquelles la mise en œuvre des quatre compétences d'autorité organisatrice est obligatoire. Pourtant, les communes de moins de 3 500 habitants peuvent également exercer ces compétences. Or, lorsqu'elles décident de s'investir dans ce domaine, elles ne bénéficient d'aucun accompagnement financier de l'État. Ce mécanisme pénalise les territoires qui rencontrent déjà des difficultés pour maintenir ou développer une offre d'accueil du jeune enfant.

La présente proposition de loi entend répondre à ces écueils selon un principe simple : le soutien financier de l'État doit suivre l'exercice effectif des compétences. Il ne doit dépendre ni de la taille de la population ni de l'échelon de gestion, qu'il soit communal ou intercommunal. À cette fin, le dispositif prévoit deux évolutions majeures : l'extension de l'accompagnement financier à toutes les communes, qu'elles comptent plus ou moins de 3 500 habitants, et l'intégration des intercommunalités dans le mécanisme de compensation financière.

Pour terminer, je souhaite évoquer le coût de cette proposition de loi. Le contexte budgétaire contraint dans lequel nous nous trouvons est connu. La loi de finances pour 2026 prévoit 87,4 millions d'euros au titre de l'accompagnement financier des communes en leur qualité d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance. En l'état, cette proposition de loi n'entraîne aucun accroissement mécanique de cette enveloppe. Elle rend simplement un plus grand nombre de collectivités éligibles à une dotation dont le montant global devra être réparti. Néanmoins, une augmentation de ces crédits ne doit pas être écartée car il nous faut renforcer le soutien de l'État aux collectivités territoriales ; c'est un sujet majeur que nous devons aborder lors de l'examen du prochain projet de loi de finances (PLF). Ce besoin de financement complémentaire a été évalué à environ 30 millions d'euros par les services du Sénat, où le texte a été adopté à l'unanimité. Cette estimation me paraît toutefois élevée, dans la mesure où elle postule que toutes les communes de moins de 3 500 habitants souhaiteront exercer les quatre missions liées à la compétence d'autorité organisatrice, ce qui semble peu probable compte tenu de leurs capacités financières et techniques.

En outre, en ce qui concerne les intercommunalités, la proposition de loi n'entraînerait aucune charge supplémentaire : dès lors que la compensation financière est versée à l'échelon intercommunal, elle ne bénéficie plus aux communes membres, ce qui paraît logique. Fondé sur un impératif d'équité territoriale qu'il convenait de préciser par rapport aux dispositions de la loi pour le plein emploi, ce texte n'engendre aucun coût excessif et a déjà été adopté à l'unanimité par le Sénat. C'est pourquoi je vous invite à l'adopter.

M. le président Frédéric Valletoux. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Christine Loir (RN). Depuis janvier 2025, les communes sont devenues autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant dans le cadre du service public de la petite enfance. Toutefois, seules les communes de plus de 3 500 habitants bénéficient d'une compensation financière lorsqu'elles exercent ces compétences prévues par la loi. Les communes rurales ont été laissées de côté, y compris lorsqu'elles choisissent volontairement d'assurer les missions associées. Pourtant, une collectivité engagée ne saurait être pénalisée au motif qu'elle est rurale ou faiblement peuplée : seul doit compter le service rendu aux familles.

La même logique doit prévaloir pour les intercommunalités et les syndicats mixtes qui organisent concrètement la petite enfance dans nos territoires ruraux. Ce texte corrige ainsi une inégalité territoriale réelle.

Plusieurs points de vigilance appellent néanmoins notre attention. Le premier concerne la question des compétences partagées. Si le texte sécurise les situations dans lesquelles une seule autorité exerce l'ensemble des compétences, qu'en est-il des territoires où le service existe réellement mais où les compétences sont réparties entre la commune et l'intercommunalité ? Cette situation doit être clarifiée.

Nous devons également être vigilants quant aux critères de répartition de la compétence. Le nombre de naissances ne peut constituer le seul indicateur pertinent pour les zones rurales, où nos communes doivent accompagner des familles dispersées, couvrir de longues distances et coordonner une offre éclatée.

Enfin, soyons lucides : les montants annoncés restent modestes eu égard aux budgets réellement engagés par les collectivités. Nous voterons donc ce texte, car il apporte une correction utile, mais nous exigeons une mise en œuvre claire et adaptée aux réalités des territoires ruraux.

Mme Joséphine Missoffe (EPR). La création du service public de la petite enfance répondait à un constat largement partagé sur le terrain, celui d'inégalités territoriales persistantes dans l'accès aux modes d'accueil et de difficultés croissantes tant pour les familles que pour les professionnels. La loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a ainsi confié aux communes le rôle d'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant autour de quatre compétences. Deux d'entre elles sont obligatoires pour toutes les communes, tandis que les deux autres – planifier l'offre d'accueil et soutenir sa qualité – ne le deviennent qu'au-delà du seuil de 3 500 habitants.

C'est ici que le dispositif révèle ses limites. La compensation financière de l'État reste réservée aux seules communes de plus de 3 500 habitants. Celles qui se situent en deçà de ce seuil, même lorsqu'elles exercent volontairement les quatre compétences, ne perçoivent aucune aide. Cette question se pose avec encore plus de force pour les intercommunalités et les syndicats mixtes : dans de nombreux

territoires, ce sont eux qui organisent concrètement le service public de la petite enfance, sans bénéficier directement de ce financement. Le mécanisme existant repose sur l'attribution d'une compensation dont chacun mesure les limites. L'évolution introduite au Sénat pour permettre aux établissements publics de coopération intercommunale de la percevoir directement apporte ainsi une réponse utile et cohérente avec les réalités du terrain.

Nous émettons cependant plusieurs réserves sur l'extension plus large du dispositif. Le service public de la petite enfance n'est en vigueur que depuis 2025 et nous manquons encore de recul sur sa mise en œuvre concrète. Par ailleurs, la vérification de l'exercice effectif des quatre compétences entraînera des coûts de gestion qui n'ont pas été évalués à ce stade. Dans le contexte budgétaire que nous connaissons, la responsabilité et la prudence doivent nous guider. La qualité et la pérennité du service rendu aux familles doivent toujours rester notre priorité.

M. Emmanuel Fernandes (LFI-NFP). Cette proposition de loi comble une injustice évidente. Jusqu'ici, les communes de moins de 3 500 habitants se voyaient confier des responsabilités dans le cadre du service public de la petite enfance sans pour autant bénéficier de la compensation financière afférente. Il est donc logique et nécessaire de corriger enfin cette inégalité.

Mais soyons clairs : ce texte reste largement insuffisant face à la crise profonde que traverse le secteur de la petite enfance. Le véritable problème réside en effet dans l'absence d'un droit universel à l'accueil pour chaque enfant. En 2022, Emmanuel Macron promettait l'instauration d'un véritable droit à la garde d'enfants ; pourtant, si 50 % des familles souhaitent inscrire leur enfant en crèche, seules 19 % d'entre elles y parviennent réellement, faute de places disponibles. Qu'en est-il donc de ce droit ? Élisabeth Borne avait annoncé la création de 200 000 places de crèche supplémentaires d'ici à 2030, dont 100 000 d'ici à 2027. Depuis 2022, seules 16 000 places ont été créées, soit à peine 8 % de l'objectif.

Derrière cette pénurie se cache une grande injustice sociale. L'accès aux modes de garde reste profondément inégal selon les revenus. Les familles les plus modestes sont les premières exclues d'un accueil de qualité, alors même qu'il est essentiel pour l'éveil de l'enfant, pour réduire les inégalités dès le plus jeune âge et pour permettre aux parents de travailler.

La racine du problème est le sous-financement chronique des services publics. 86 millions d'euros : voilà ce que prévoit l'État pour la petite enfance. C'est dérisoire. Comment répondre à la pénurie massive de professionnels, à l'épuisement du personnel, à la faiblesse des salaires, aux conditions de travail désastreuses et au manque de places quand l'État sous-finance à ce point le secteur ? Ce sous-financement favorise la privatisation : à force de désengagement public, on laisse le privé lucratif prospérer au détriment de la qualité de l'accueil et de l'égalité territoriale.

Nous voterons en faveur de ce texte parce qu'il apporte une correction utile, notamment pour les petites communes rurales, mais nous refusons de nous satisfaire de ce simple ajustement technique. La France a besoin d'un véritable service public de la petite enfance, financé à la hauteur des besoins, garantissant l'égalité territoriale, la gratuité, de meilleures conditions de travail et un droit réel à l'accueil pour toutes les familles.

Mme Céline Hervieu (SOC). Peut-on parler de service public quand il manque toujours 200 000 places de crèche pour garantir à chaque famille un mode d'accueil pour son enfant, et quand une famille pauvre n'a pas le même accès à un mode d'accueil qu'une famille riche ? C'est le cas dans notre pays : plus des trois quarts des enfants vivant sous le seuil de pauvreté entrent à l'école sans aucune autre expérience de socialisation que celle de leur famille. Peut-on parler de service public quand une famille qui réside dans une petite commune n'a pas de solution d'accueil à moins de 20 kilomètres de son domicile ? En 2020, plus d'un jeune enfant sur quatre vivait dans une commune n'offrant aucune place en crèche.

La réforme de 2023, qui a institué le service public de la petite enfance, est ainsi restée au milieu du gué. La compensation financière de l'État a été réservée aux seules communes de plus de 3 500 habitants. Or 90 % des communes de notre pays comptent moins de 3 500 habitants. En ignorant ainsi la quasi-totalité de nos communes et un tiers de nos compatriotes, le Gouvernement ne peut parler sérieusement d'un service public de la petite enfance.

La présente proposition de loi revient donc sur une absurdité et sur une inégalité territoriale majeure, qui mérite d'être corrigée. Je salue à cet égard le travail du rapporteur, qui s'est saisi de ce sujet crucial. Les députés socialistes soutiennent évidemment ce texte, qui constitue un premier pas. Nous tenons cependant à lancer une alerte : la compensation financière s'inscrit dans une enveloppe fermée. Si toutes les communes ont désormais vocation à y prétendre, rien ne changera véritablement tant que le Gouvernement n'augmentera pas sensiblement le montant global de ces crédits. On ne peut pas, d'un côté, appeler au réarmement démographique et, de l'autre, soumettre la petite enfance au régime de l'économie de guerre.

M. Jérôme End (DR). Nous débattons d'une proposition de loi qui vise à corriger une inégalité de traitement entre les communes de plus de 3 500 habitants et les autres concernant le service public de la petite enfance. Vous l'avez souligné à juste titre, monsieur le rapporteur : il s'agit d'une question d'équité territoriale. Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2025, de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, la création de ce service public a été actée afin de mieux répondre aux besoins des familles ayant des enfants de moins de 3 ans. Ainsi, 3 304 communes de plus de 3 500 habitants ont bénéficié d'un accompagnement financier pour un montant total de 86 millions d'euros. Les petites communes, en revanche, n'ont perçu aucune compensation malgré des charges nouvelles. Le dispositif actuel est donc injuste et inadapté.

De plus, il laisse de côté les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes, qui jouent pourtant un rôle essentiel dans le service public de la petite enfance, cette compétence leur étant fréquemment déléguée par les communes. Près de 64 % des communes de moins de 3 500 habitants ont ainsi transféré une ou plusieurs compétences liées à ce service public à l'une de ces structures. Or, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale ou un syndicat mixte est composé exclusivement de communes de moins de 3 500 habitants, aucun accompagnement financier de l'État n'est possible.

En tant qu'ancien président d'une intercommunalité de 128 communes s'étendant sur 1 000 kilomètres carrés pour seulement 30 000 habitants, je l'ai personnellement vécu. Nous avons mis en place cinq multi-accueils, un lieu d'accueil enfants-parents itinérant, une maison des 1 000 premiers jours et un relais petite enfance, alors même que la population de nos communes s'échelonnait de 5 à 3 000 habitants. Nous ne touchions pourtant aucune contribution au titre du service public de la petite enfance. Pour les zones rurales qui font l'effort de s'investir dans ces services essentiels, il est impératif que cette inégalité territoriale soit résolue. C'est pourquoi notre groupe votera en faveur de cette proposition de loi.

Mme Julie Ozenne (EcoS). Nous examinons une proposition de loi qui apporte une réponse concrète à une difficulté bien identifiée dans la mise en œuvre du service public de la petite enfance : l'insuffisance et l'iniquité des compensations financières versées aux collectivités territoriales qui exercent effectivement ces missions. En étendant le bénéfice de cette compensation à l'ensemble des communes, indépendamment de leur taille, ce texte vient corriger une incohérence manifeste, car les besoins des familles ne s'arrêtent évidemment pas au seuil des 3 500 habitants.

Cette question renvoie plus largement à un déséquilibre profond. Nous sommes donc favorables aux modifications apportées lors de l'examen au Sénat, et tout particulièrement à l'intégration explicite des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes parmi les bénéficiaires du financement. Cette évolution est essentielle car, dans la très grande majorité des cas, notamment dans les territoires ruraux et les petites communes, les missions du service public de la petite enfance sont organisées à l'échelle intercommunale. Le groupe Écologiste et Social votera donc en faveur de ce texte.

Toutefois, le problème de fond demeure. Le service public de la petite enfance souffre d'un sous-financement structurel qui fragilise les collectivités territoriales, aggrave les inégalités et limite fortement l'accès des familles à des solutions d'accueil de qualité. Budget après budget, les gouvernements successifs multiplient les coupes et les contraintes financières imposées aux collectivités, tout en ayant progressivement supprimé l'essentiel de leur autonomie fiscale. La revalorisation de 2 % de la prestation de service unique annoncée l'an dernier, même rétroactive, demeure très insuffisante au regard des besoins réels du secteur.

Il ne faut donc pas se tromper : si cette proposition de loi corrige une injustice de répartition, elle ne répond pas au problème de fond, qui est celui du sous-financement structurel des collectivités territoriales et, plus largement, du service public de la petite enfance. Construire un tel service public suppose autre chose qu'un simple ajustement comptable ; cela exige une stratégie nationale ambitieuse, des investissements massifs et pérennes ainsi qu'un accompagnement réel des collectivités qui supportent l'essentiel de cet effort. À cet égard, nous avons déposé un amendement qui a malheureusement été déclaré irrecevable, car considéré comme un cavalier législatif. Il demandait au Gouvernement une évaluation transparente des moyens nécessaires à la création d'au moins 500 000 places de crèche.

Mme Sabine Gervais (Dem). Le groupe Les Démocrates soutient cette proposition de loi qui répond à une réalité de terrain très concrète. Les communes et les intercommunalités assument des responsabilités nouvelles dans le cadre du service public de la petite enfance, mais toutes ne bénéficient pas d'un accompagnement financier équitable. Élu(e) local(e) moi-même, je mesure pleinement les difficultés que rencontrent les collectivités pour mettre en œuvre ces compétences. J'ai également échangé avec plusieurs maires de ma circonscription qui m'ont tous fait part du même constat : les besoins des familles sont bien réels et les attentes fortes, mais les moyens financiers ne suivent pas toujours. Cette situation est doublement injuste : d'abord, parce qu'elle pénalise les territoires qui ont déjà le plus de difficultés à maintenir une offre d'accueil ; ensuite, parce qu'elle crée une inégalité de traitement entre des collectivités qui rendent pourtant le même service. La politique de la petite enfance se veut universelle ; elle ne peut reposer sur un financement à géométrie variable selon la taille de la commune.

Le second écueil, corrigé par le Sénat, était tout aussi réel. C'est pourquoi nous saluons l'intégration des intercommunalités et des syndicats mixtes dans le dispositif. Dans de nombreux territoires, comme celui de l'île de Ré, dans ma circonscription, c'est l'échelle intercommunale qui permet concrètement de maintenir des services de petite enfance viables grâce à la mutualisation des moyens. La logique de ce texte est simple et juste : la compensation doit suivre l'exercice effectif des compétences et non la taille de la population. Notre groupe y souscrit pleinement. Nous serons particulièrement attentifs, lors de l'examen du PLF 2027, à ce que les modalités de répartition budgétaire soient à la hauteur de l'ambition affichée. C'est une question d'égalité des chances pour les enfants, pour les parents et pour les élus qui s'engagent au quotidien dans nos territoires.

Mme Nathalie Colin-Oesterlé (HOR). Aujourd'hui, 139 000 mères de jeunes enfants sont contraintes à l'inactivité ou au temps partiel faute de solutions d'accueil, et deux parents sur trois déclarent vivre dans l'angoisse de trouver une place pour leur enfant. La politique familiale doit redevenir un investissement pour la nation, et l'accueil du jeune enfant doit en être la pierre angulaire.

Nous saluons ainsi l'inscription à l'ordre du jour de cette proposition de loi, adoptée à l'unanimité par le Sénat, car ce texte répare une incohérence majeure. La

loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a confié aux communes la qualité d'autorité organisatrice du service public de la petite enfance, mais elle a oublié en chemin plus d'un quart de la population française. L'État verse une compensation financière aux communes de plus de 3 500 habitants, mais n'attribue pas 1 euro aux autres, au motif que l'exercice de cette compétence n'est pas obligatoire pour elles. Pas 1 euro pour les villages qui, ensemble, accueillent pourtant 27 % des naissances sur notre territoire ! Dès lors, comment justifier qu'une commune de 3 501 habitants soit accompagnée tandis que sa voisine de 3 499 habitants est abandonnée ? Cela n'a aucun sens.

Cette proposition de loi y remédie. Désormais, le critère sera non plus la démographie de la commune mais l'effectivité du service rendu aux familles. Le texte répond ainsi à une préoccupation majeure exprimée par les élus locaux, et tout particulièrement par les maires ruraux. Enfin, nous nous félicitons de la disposition adoptée au Sénat qui ouvre le bénéfice de la compensation directement aux établissements publics de coopération intercommunale et aux syndicats mixtes. Notre groupe est convaincu que la mutualisation intercommunale est, dans bien des territoires ruraux, la seule voie réaliste pour offrir un service public de la petite enfance de qualité, et qu'elle mérite à ce titre d'être pleinement reconnue et soutenue par l'État.

Cette proposition de loi envoie un signal puissant : la République ne doit plus faire de différence entre les enfants selon leur code postal. Elle doit aider toutes les collectivités à les accueillir, quelle que soit leur taille. Bien évidemment, le groupe Horizons & Indépendants votera en faveur de ce texte.

M. Paul Molac (LIOT). Nous sommes ici au cœur d'un problème qui touche les territoires ruraux, confrontés à une pénurie de solutions de garde. Les assistantes maternelles sont de moins en moins enclines à accueillir les enfants à leur domicile, du fait de contraintes de disponibilité mais aussi en raison du durcissement des normes d'agrément. L'accumulation d'exigences de sécurité – comme celles relatives aux poêles à bois – complexifie excessivement l'exercice de cette profession, alors même que le bon sens des familles a toujours suffi à protéger les enfants.

Face à cette situation, de nombreuses communes décident de prendre le relais en créant des maisons d'assistants maternels. Or, lorsqu'elles comptent moins de 3 500 habitants, elles ne perçoivent aucune compensation financière de l'État. Pourtant, elles agissent par absolue nécessité : si les parents ne trouvent pas de solution de garde sur place, ils se tournent vers d'autres communes. À terme, les enfants y seront scolarisés et nos villages perdront leurs écoles. C'est une spirale délicate : sans mode d'accueil, c'est toute l'animation locale, des clubs de sport à la vie associative, qui se retrouve en péril.

La proposition de loi adoptée par le Sénat répond parfaitement à cet enjeu. Le seuil de 3 500 habitants, adossé à l'obligation d'exercer l'intégralité des quatre compétences de la petite enfance pour prétendre à une aide, introduit une rigidité

incompréhensible. Faisons preuve de souplesse ! Constatant l'accord de la plupart des collègues, je souhaite que ce texte soit voté conforme afin qu'il puisse s'appliquer dans les plus brefs délais.

M. Yannick Monnet (GDR). Lors de l'examen du projet de loi pour le plein emploi, notre groupe avait contesté les modalités de mise en œuvre du service public de la petite enfance. Nous considérons d'abord qu'un tel sujet méritait d'être traité autrement qu'au sein d'un texte déjà volumineux et dans une perspective bien plus large que celle de l'emploi *stricto sensu*. La création d'un prétendu service public de la petite enfance aurait mérité un texte à part entière, en partant notamment des besoins de l'enfant et en traitant en particulier la question de la formation aux métiers de la petite enfance et celle, urgente, de la valorisation des professionnels de la petite enfance. Ensuite, nous avons exprimé notre inquiétude quant au financement. Nous craignons un scénario similaire à celui du revenu de solidarité active, pour lequel les compensations liées aux transferts de compétences aux départements n'ont jamais suivi l'évolution des dépenses réelles.

Un véritable service public de la petite enfance doit être assis sur un financement d'État pérenne, à l'euro près. Or rien de tel n'a été prévu ni n'est prévu aujourd'hui. La ministre a confirmé au Sénat que l'enveloppe de 86 millions d'euros demeurerait fermée. L'arrêté du 22 octobre 2025 prévoit que les montants attribués à chaque commune de plus de 3 500 habitants exerçant les quatre compétences varient entre 20 000 et 97 000 euros, pour une moyenne de 25 000 euros. Si les communes n'ont pas les moyens de mener leurs missions d'accueil de la petite enfance, elles se tourneront inmanquablement vers des prestataires du secteur privé lucratif. La décision du Gouvernement de ne pas donner les moyens aux communes d'exercer ces nouvelles missions tout en les rendant entièrement responsables constitue une incitation pernicieuse à faire assumer les missions d'accueil de la petite enfance dite de service public par le secteur privé lucratif.

L'étranglement financier produit par le dispositif gouvernemental résulte également de la distinction qui est opérée selon le nombre d'habitants, les communes de moins de 3 500 habitants ne bénéficiant pas d'une compensation financière. La présente proposition de loi répare cette injustice. En outre, les débats au Sénat ont permis de remédier à l'absence de compensation financière directe en faveur des intercommunalités et des syndicats mixtes qui exercent les compétences du service public de la petite enfance.

Le texte a le mérite de réparer une inégalité territoriale mais, en l'absence d'une compensation à l'euro près des dépenses réellement engagées par les collectivités territoriales, le service public de la petite enfance n'aura de public que le nom.

M. le rapporteur. Nous nous accordons tous sur le fait que les moyens sont insuffisants. Il nous faudra en discuter ensemble lors de l'examen du prochain PLF. L'enveloppe de 86 millions d'euros ne concerne pas le fonctionnement des crèches – qui exige des montants bien supérieurs ; elle constitue la

compensation – partielle – de l’État au titre des quatre missions essentielles : le recensement des besoins des familles, l’information et l’accompagnement des parents, la planification du développement des modes d’accueil et le soutien à la qualité de l’accueil. Le budget relatif à ces quatre compétences essentielles devra être revu à la hausse. La proposition de loi a avant tout pour objet de mettre fin à une inégalité territoriale très forte. Comme l’a dit fort justement Mme Colin-Oesterlé, la République ne doit plus faire de différence entre les enfants selon leur code postal. Si nous adoptons ce texte, grâce à votre soutien, nous rassurerons les territoires ruraux, nous leur montrerons que nous ne les oublions pas et qu’ils bénéficieront du même soutien que les communes de plus de 3 500 habitants.

*

* *

*En conséquence, la commission des affaires sociales demande à l’Assemblée nationale d’**adopter** la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

– Texte adopté par la commission : <https://assnat.fr/1OrC6P>

– Texte comparatif : <https://assnat.fr/HwL6pp>

ANNEXE N° 1
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL) – Mme Marie Cornet**, cheffe du bureau des services publics locaux de la sous-direction des compétences et des institutions locales, **M. Thomas Fauconnier**, sous-directeur, **M. Yoann Blais**, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique, **Mme Mathilde Trevisiol**, cheffe du bureau du financement des transferts de compétences, et **M. Alexandre Barbier**, adjoint à la cheffe de bureau

ANNEXE N° 2
TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À
L'OCCASION DE L'EXAMEN DE LA PROPOSITION DE LOI

Proposition de loi	Dispositions en vigueur modifiées	
<i>Article</i>	<i>Codes et lois</i>	<i>Numéro d'article</i>
Unique	Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi	17
	Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025	188