

15

Modes de contractualisation dans le domaine de la petite enfance

> *Points de RepèrESS*

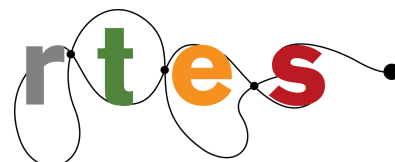
Les politiques en faveur de la petite enfance et le paysage des acteurs ont subi d'importantes évolutions ces dernières années. La création d'un service public de la petite enfance (SPPE) fait depuis 2025 des **communes les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant**. Le bloc communal (commune ou EPCI si la compétence a été déléguée) a ainsi un rôle important pour répondre aux besoins du territoire, aux côtés de la CAF et/ou de la MSA (principal financeur et responsable de l'ingénierie) et des départements (notamment via la Protection Maternelle et Infantile (PMI) pour l'autorisation et le contrôle des modes d'accueil, mais aussi en s'appuyant sur leurs compétences Aide Sociale à l'Enfance et insertion). Depuis 2025, l'avis du Maire sur l'opportunité de création est nécessaire avant tout dépôt de projet auprès de la PMI pour son autorisation ou auprès de la CAF pour son financement.

Les EPCI et les régions sont partenaires au titre d'autres compétences (aide à l'immobilier d'entreprises pour les EPCI, formation des professionnels de la petite enfance pour les régions).

Ces nouvelles compétences, et la part croissante des structures privées lucratives, éclaboussées par des scandales récents soulignant la recherche de profit au détriment du bien-être de l'enfant (enquête "Les Ogres" de Victor Castanet, documentaire "Crèches, razzia sur les bébés"...), engagent les collectivités territoriales à se questionner sur le service qu'elles souhaitent proposer en matière d'accueil du jeune enfant. Dans quelle mesure la mise en œuvre d'un service public de la petite enfance peut être un point d'appui pour favoriser le dialogue sur les territoires et remettre la qualité de l'accueil au cœur des contractualisations ?

Ce Points de RepèrESS présente les modes de contractualisation possibles en matière de soutien aux structures de l'accueil du jeune enfant. Il n'aborde pas les autres leviers possibles des collectivités (accès ou mise à disposition de locaux accompagnement de la parentalité, soutien à la formation,...).

Janvier 2026



1 ESS & petite enfance, de quoi parle-t-on ?

L'ESS dans les établissements d'accueil du jeune enfant :

Nombre de places en EAJE, selon le type de gestionnaire

420 361

places en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) PSU, en France en 2023

245 457
places gérées par
des **collectivités**

94 041
places gérées par
des **associations**

63 477
places gérées par des
**structures privées
lucratives**

11 000
places gérées par
des **mutuelles**

L'accueil collectif est aujourd'hui majoritairement assuré par les collectivités territoriales (58% des places) et par les associations (22% des places). Cependant, les créations nettes de places sont essentiellement assurées depuis 2015 par le secteur privé lucratif. En 2023, le secteur privé lucratif gère 39% des EAJE, du fait notamment du développement des micro-crèches.

Les principales caractéristiques des EAJE de l'ESS

Les travaux menés notamment par le chercheur Laurent Fraisse identifient plusieurs caractéristiques des EAJE de l'ESS :

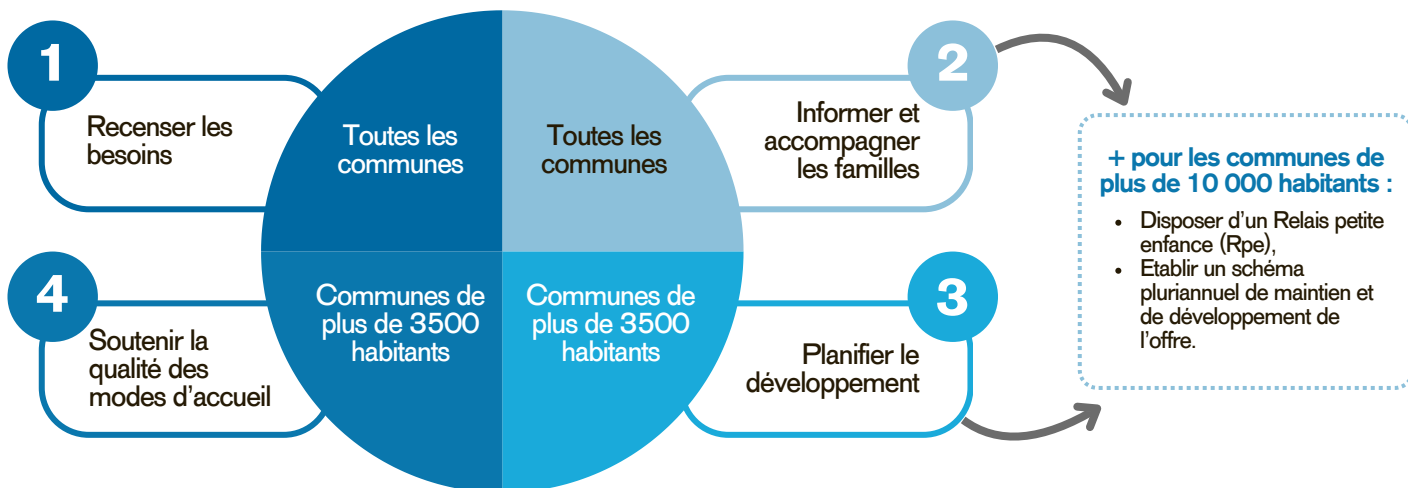
- Des finalités sociales, la non-lucrativité et le réinvestissement,
- Des modes d'accueil porteurs d'innovation sociale, démocratique et territoriale,
- L'autonomie, l'engagement des directions, la reconnaissance et le sens du travail : des conditions favorables à la prise d'initiatives des professionnel.le.s et à la cohésion des équipes,
- Le dialogue et l'implication des parents, une dimension distinctive de la qualité d'accueil,
- Des structures actrices et partenaires de la politique locale de la petite enfance.



A noter : Les Maisons d'assistant.es maternelles (MAM), qui permettent à plusieurs assistants maternels (4 au maximum) de mutualiser un local qui garantit la sécurité et la santé des enfants accueillis, sont pour les collectivités un partenaire complémentaire qui propose une évolution des modes d'accueil individuels.

2 Le service public de la petite enfance

Le **Service Public de la Petite Enfance (SPPE)**, instauré par la loi Plein emploi de 2023, est entré en vigueur le **1er janvier 2025**. Avec pour principal objectif d'offrir à tous les enfants de moins de 3 ans une **place d'accueil de qualité et accessible géographiquement et financièrement**, il instaure la reconnaissance de **la commune comme autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant** et définit des compétences obligatoires.



2 Subvention ou commande publique : un choix d'action publique

L'instauration d'un service public de la petite enfance ne préjuge pas du mode de contractualisation à utiliser : régie, commande publique ou subvention sont juridiquement possibles. Le choix du mode de contractualisation dépend de la stratégie locale, du dialogue territorial et des objectifs de qualité poursuivis. **Subvention ou commande publique répondent à des objectifs et des logiques différentes, qu'il importe de connaître afin de permettre aux élu.e.s d'avoir le choix dans la mise en œuvre de leur politique publique.** En France, le principal critère de distinction entre subvention et commande publique est celui de l'initiative du projet. La commande publique a pour objectif la satisfaction des besoins des collectivités publiques, les subventions ont pour objectif de rendre possible le projet associatif ou de l'organisme privé qui a un but d'intérêt général.

Le mode de contractualisation le plus fréquent aujourd'hui entre collectivités territoriales et structures de l'ESS en matière d'EAJE reste celui de la subvention. Le recours à la Délégation de Service Public (DSP) a cependant fortement progressé depuis les années 2000, au détriment de la subvention (même si on peut noter un infléchissement de cette tendance dans certains territoires).

Juridiquement, la jurisprudence a conforté la pluralité d'options en présence d'un service public, entre la régie directe, la commande publique et le soutien en subvention (CE Cmne Aix-en-Provence, 6 avril 2007, n°284736).

La commande publique

La caractéristique principale de la commande publique est que l'initiative vient de la puissance publique, qui définit le besoin et choisit un opérateur. La commande publique (marché public ou délégation de service public) représentait en 2021 **moins de 10% des places**, confiées pour 55% à des associations, et pour 45% à des structures lucratives ("La politique d'accueil du jeune enfant", Cour des comptes, décembre 2024).

Le SPPE est un point d'appui pour placer la qualité d'accueil au cœur du cahier des charges et renforcer le poids de la note technique par rapport à la note financière.

► Les marchés publics

La puissance publique définit un besoin et paie entièrement un prestataire sans lui transférer de risque économique. C'est par exemple le cas lorsqu'une collectivité achète des places en EAJE pour ses propres agents.

Dans le cas d'un marché public, la collectivité peut réserver le marché à l'ESS. C'est le cas par exemple à Roche-sur-Yon Agglomération. La collectivité a lancé un marché réservé aux structures de l'ESS, sous forme d'un accord-cadre avec un minimum de 7 places et un maximum de 12 places réservées pour les habitant.e.s du territoire.

► Les délégations de service public (DSP)

La collectivité confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité, à un ou plusieurs opérateurs. Le "risque" lié à l'exploitation du service est transféré à l'opérateur, à la différence d'un marché public, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. Un avantage de la DSP, du fait de l'application du principe des "biens de retours" est la possibilité pour la collectivité de confier au partenaire, non seulement la gestion d'un EAJE, mais également d'acquérir ou faire construire et entretenir à cette fin l'immeuble et les équipements nécessaires qui reviendront à la collectivité au terme de la DSP.

Une clause de bénéfice raisonnable à Bordeaux

La Ville de Bordeaux compte 34 EAJE en régie directe, 34 EAJE portées par des associations subventionnées, et 6 en DSP. En février 2022, la Ville de Bordeaux délibère pour la révision du cahier des charges d'une DSP jusque-là confiée à une entreprise privée lucrative, en intégrant notamment une clause plafonnant la lucrativité du contrat à un bénéfice raisonnable : "Les bénéfices du délégataire sont plafonnés contractuellement à un niveau considéré comme raisonnable et il devra reverser à la Ville l'ensemble des bénéfices perçus au-delà de ce niveau de bénéfices raisonnables défini au contrat." Par ailleurs, le prestataire doit répondre à un certain nombre d'exigences sur le plan environnemental et social : fournir des repas préparés sur place avec un minimum de 80 % d'aliments issus de l'alimentation biologique (objectif 100% à termes) ; fournir des couches écologiques ou lavables, privilégier le savon et l'eau pour l'hygiène des enfants, emploi de personnes en insertion, etc. La qualité de l'offre technique et la qualité de service rendu aux usagers de la crèche compte pour 75% de la note. A partir de 2023, cette DSP est confiée à une structure de l'ESS (Léo Lagrange).

La subvention

La subvention a été définie dans la loi sur l'ESS de 2014. Pour qu'il y ait subvention, trois critères doivent être réunis :

- l'initiative du projet appartient à l'association, même si elle peut être incitée par une politique publique,
- le financement public soutient un objectif d'intérêt général,
- l'action est *"initiée, définie et mise en œuvre"* par la structure.

La subvention peut ainsi favoriser la capacité d'innovation et la vitalité démocratique des acteurs de l'ESS.

Certaines collectivités ont adopté un Service d'Intérêt Economique Général (SIEG) petite enfance, mais il n'y a que peu de retours d'expériences documentés (pour aller plus loin, retrouver le Points de RepèreESS "SIEG & Collectivités" du RTES).

L'une des craintes souvent exprimées par les collectivités locales est le risque de recours juridique de la part de structures privées lucratives, au titre du principe d'égalité de traitement. La jurisprudence récente du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis permet de lever cette difficulté. Le Conseil départemental avait décidé de réserver ses subventions d'investissement aux EAJE gérés par les communes et leurs groupements, ou par l'ESS (agrées ESUS lorsqu'il ne s'agissait pas d'une association ou d'une coopérative). Une structure privée a contesté cette décision. Le jugement rendu par la Cour Administrative de Paris l'a déboutée, en précisant notamment : *"bien que les structures auxquelles la délibération contestée réserve le bénéfice de la subvention d'investissement exercent les mêmes missions d'accueil de jeunes enfants que les structures du secteur marchand, elles sont, de par leur finalité, leur mode de gestion ou leur capacité de financement, dans une situation différente de celle des structures du secteur marchand."*

Les collectivités peuvent favoriser la participation des acteurs de l'ESS à l'élaboration des Conventions Territoriales Globales, convention de partenariat entre la collectivité et la Caisse d'Allocations Familiales, ou d'autres schémas territoriaux, par exemple les "schémas pluriannuels de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant", obligatoires pour les communes de plus de 10 000 habitant.e.s.

Des CPO à la Ville de Paris

La **Ville de Paris** finance 457 EAJE, soit 37 000 places. Hormis ceux en régie, la majorité de ces EAJE (290, pour 10 300 places d'accueil) sont gérés par des associations subventionnées par la ville de Paris dans le cadre de CPO de 3 ans, avec un montant forfaitaire par berceau pour la vingtaine d'associations gérant plus de 100 berceaux. La mairie organise chaque année un dialogue de gestion et un dialogue d'ajustement budgétaire. Quant aux quelques DSP en la matière (6%), la Ville a adopté deux vœux en octobre 2024 : l'un visant à ce que la commune *"Cesse les achats de berceaux par des appels d'offres avec des entreprises privées à but lucratif ; Réduise la part globale de ses places en crèches, en gestion externalisée par des entreprises privées à but lucratif"* et l'autre pour qu'elle *"présente, à chaque échéance de marché ou de DSP d'un EAJE une étude pour envisager la reprise en régie directe à l'échéance de marché"*.

Faciliter l'émergence d'initiative associative à Anstaing (59)

La commune d'**Anstaing** (1600 habitant.e.s) ayant identifié un enjeu de solution de garde de jeunes enfants sur son territoire a fait appel à une chargée de mission pour réaliser une étude de faisabilité pour une crèche sur le territoire et faciliter l'émergence d'une initiative associative (rencontre avec des habitants, visites de crèches associatives, organisation de groupes de travail, ...). La collectivité a mis à disposition et financé les travaux de réhabilitation de l'ancienne école. La crèche associative a recruté une directrice en mai 2024 et a ouvert en février 2025. Anstaing, ainsi qu'une commune voisine, **Gruson**, soutiennent financièrement la crèche via une subvention annuelle de 25000€ chacune.

La place des associations dans le SPPE de Nancy

La **Ville de Nancy** s'est engagée dès 2021 à subventionner à parité égale avec la CAF 54, les EAJE associatifs. Elle a fait le choix, aux côtés de la gestion de 10 EAJE en régie municipale, de ne pas recourir à des DSP. Huit associations (247 berceaux) sont aidées par une subvention annuelle de la Ville, dans le cadre de sa Convention territoriale globale (CTG) pluriannuelle avec la CAF 54. Par ailleurs, la Ville de Nancy finance également une crèche associative franco-allemande située à Maxéville (hors CTG Nancy).

D'autre part, Nancy attribue des subventions d'investissement aux EAJE associatifs.

Le SPPE permet de renforcer la mise en réseau des EAJE municipaux et associatifs, avec par exemple la création d'une mission qualité favorisant le partage de bonnes pratiques (à l'instar du contrat d'éducation artistique et culturel développé avec les crèches en régie et désormais étendu à celles associatives).

Pour aller plus loin :

- L'ensemble des liens vers les délibérations et délibérés mentionnés sont disponibles dans la version numérique du document à retrouver en scannant ce QR Code :
- Présentation du SPPE à destination des élus, novembre 2024, Ministère du Travail, de la Santé, des Solidarités et des Familles.
- Gazette 151, Service public de la petite enfance, investissons l'Associatif !, novembre 2025, ACEPP



Le **Réseau des collectivités Territoriales pour une Economie Sociale et Solidaire (RTES)** rassemble plus de 180 collectivités françaises (régions, départements, intercommunalités, communes...) engagées dans le développement de l'économie sociale et solidaire (ESS) sur leurs territoires et qui ont manifesté le besoin d'un espace d'échanges et de coordination nationale. Depuis 20 ans, le RTES agit pour promouvoir les initiatives des territoires, valoriser auprès des institutions la richesse des actions menées, favoriser le transfert de bonnes pratiques et rechercher les conditions d'amélioration des politiques mises en œuvre.