



Syndicat
National des
Professionnel·le·s
de la Petite Enfance

Réforme du financement de l'accueil collectif du jeune enfant

Pour un modèle stable, équitable et cohérent avec les missions
réelles des professionnel·le·s

CONTEXTE | DIAGNOSTIC | PRINCIPES | ARCHITECTURE FINANCIÈRE |
GOUVERNANCE | TRAJECTOIRE

Introduction — Pourquoi cette réforme ne peut plus attendre

Le financement des établissements d'accueil du jeune enfant est arrivé à un point de rupture. Depuis trop longtemps, le système empile des correctifs sans traiter le problème de fond. Or ce problème est désormais clair : on continue de financer une partie essentielle de l'accueil collectif comme si un EAJE était d'abord une activité à ajuster au fil de l'eau, alors qu'il s'agit d'un service à fortes charges fixes et incompressibles, à obligations permanentes, et à responsabilité éducative, sociale et sanitaire continue.

Un EAJE ne doit pas seulement être financé pour des heures d'accueil effectivement consommées. Il doit d'abord être financé pour sa capacité à garantir, chaque jour, la sécurité, la santé, la qualité éducative, la continuité d'accueil, l'inclusion, la qualification des équipes et le respect des obligations réglementaires. À défaut, on entretient une fiction comptable qui fragilise les structures, dégrade le travail et finit par nuire à l'accueil lui-même.

Dans un contexte de baisse de la natalité, de tensions majeures de recrutement, de montée en charge du Service public de la petite enfance et de crise durable d'attractivité du secteur, la réforme du financement ne peut plus être différée.

Le bilan du FNAS 2025 le confirme : 630 millions d'euros n'ont pas été employés, principalement dans le champ de la petite enfance — 326 millions sur le fonctionnement, 224 millions sur le plan crèches. Ce n'est pas un excès de moyens. Une part importante de cette sous-consommation est directement liée à la baisse des heures facturées : celle-ci explique 51 % des 326 millions d'euros de sous-exécution du fonctionnement. Autrement dit : le système est conçu pour ne pas dépenser au moment précis où les structures en ont le plus besoin. Quand une crèche perd de l'activité, elle perd des crédits alors que ses charges ne bougent pas ; les crédits restent dans l'enveloppe, non consommés.

Cette position n'est pas isolée. La revue de dépenses conduite par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales en juin 2026 a documenté l'ensemble des effets du modèle actuel, et identifié — sans la retenir, faute de travaux complémentaires — la piste d'un financement des personnels des EAJE par la branche famille, sur le modèle de l'éducation nationale. Le présent document apporte une contribution à ces travaux, du point de vue des professionnel·le·s. Il s'inscrit dans la préparation de la prochaine convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF.

Le SNPPE porte une ligne simple : un EAJE doit être financé comme un service d'intérêt général à fortes charges fixes et à missions permanentes, non comme une activité dont la viabilité dépendrait d'abord du niveau quotidien de fréquentation.

Ce débat ne doit pas être réservé aux seules fédérations gestionnaires ou aux administrations.

Les professionnel·le·s connaissent les effets concrets du système actuel : pression sur le remplissage, temps indirects invisibles non financés, surcharge, recul de l'accueil occasionnel, difficultés d'inclusion, fragilisation des collectifs de travail. Leur analyse est non seulement légitime ; elle est indispensable.

Pourquoi maintenant : la fenêtre 2026-2033

La réforme du financement n'est pas une revendication de confort. C'est une décision à prendre dans une fenêtre qui se referme.

D'ici 2033, la France perdra environ **240 000 places d'accueil formel**, principalement du fait des départs en retraite massifs dans l'accueil individuel. Le taux de couverture passerait de 60,8 places pour 100 enfants aujourd'hui à moins de 55. Selon les scénarios démographiques, il faudra créer **entre 107 000 et 210 000 places** pour simplement maintenir le niveau de couverture actuel — et deux fois plus pour atteindre le seuil que le Haut Conseil de la famille estime nécessaire à un service public de la petite enfance effectif.

Dans le même temps, le creux démographique se referme : dans les trois scénarios de projection du ministère de l'éducation nationale, **le nombre d'enfants de moins de trois ans repart à la hausse après 2030**, avec l'arrivée aux âges de forte fécondité des générations nombreuses nées à partir de 1998.

Ces deux mouvements convergent vers une même conclusion. Une part importante de la sous-occupation constatée aujourd'hui dans les crèches est conjoncturelle : elle résulte d'un creux démographique temporaire, d'une évolution des pratiques familiales et d'une pénurie de personnel qui empêche d'ouvrir des places. Le besoin de places collectives, lui, est structurellement orienté à la hausse.

La capacité d'accueil collectif est un actif public dont la valeur est contracyclique : elle vaut le moins cher quand on en a le moins besoin, et le plus cher quand on en a le plus besoin. Financer à l'activité pendant ce creux, c'est fermer aujourd'hui, à perte définitive, des places qu'il faudra rouvrir demain à un coût supérieur. Fermer aujourd'hui des capacités qu'il faudra reconstruire demain constitue également un non-sens économique : la création de nouvelles places coûte davantage que la préservation des capacités existantes.

Ce n'est donc pas malgré la baisse de la natalité qu'il faut réformer le financement. C'est à cause d'elle, et pendant qu'il en est encore temps.

Partie 1 — Le diagnostic : six impasses du modèle actuel

1.1 Une instabilité financière devenue structurelle

Le financement à l'activité a été conçu, en 2014, pour augmenter le taux de fréquentation des crèches. Onze ans plus tard, ce taux est tombé à **57,3 %**, en baisse continue depuis 2019. **La réforme a échoué sur son propre terrain.** Le débat n'est donc pas de savoir si ce modèle est juste : il est de constater qu'il ne produit pas ce qu'il promettait.

Il produit en revanche ce que les professionnel·le·s constatent au quotidien, et que l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales ont documenté en juin 2026 : une pression permanente sur le remplissage, une recherche prioritaire de contrats à temps plein et réguliers — contraire au principe de non-sélection des familles — et « des pratiques de suroccupation exigeantes pour le personnel », concentrées sur les temps de repas.

Ce résultat n'a rien d'accidentel. Le modèle fait peser l'essentiel du financement sur l'activité réalisée, alors que les charges d'un EAJE sont fixes ou semi-fixes : salaires, direction, loyers, fluides, organisation du service, continuité d'accueil, obligations réglementaires. Une variation même modérée de fréquentation dégrade immédiatement l'équilibre économique, sans que les coûts diminuent dans les mêmes proportions.

L'écart est désormais généralisé. **83 % des EAJE ont un coût horaire supérieur au plafond de la prestation de service unique.** Entre 2019 et 2024, leurs charges d'exploitation ont progressé de **20 %** quand leurs heures facturées reculaient de **4,1 %** — et ce malgré un relèvement du plafond de 18 % sur la même période. La part des structures associatives en déficit est passée de **34 % à 44 %**, celle des gestionnaires marchands de 35 % à 38 %. Ces deux secteurs portent 40 % de la capacité d'accueil.

Plus grave encore : cette mécanique menace la continuité même du service public. Des places se ferment, des capacités se gèlent, l'accueil occasionnel recule, les amplitudes atypiques disparaissent. Entre 2023 et 2025, le solde net de places en crèches financées par la PSU a été **négatif de plus de 3 500**, alors que la convention d'objectifs et de gestion en programmait plus de 19 000 supplémentaires.

Ce système ne finance pas sereinement l'accueil ; il met en tension permanente celles et ceux qui le font vivre.

1.2 Une architecture administrative devenue illisible

Le financement des EAJE s'est construit par strates successives : PSU, bonus divers, aides ciblées, dispositifs correctifs, soutiens territoriaux, dérogations, enveloppes complémentaires. À force d'ajouter des couches, on a produit un système peu lisible, coûteux à gérer et souvent déconnecté du travail réel.

Plus grave encore, certaines obligations fondamentales ont été progressivement requalifiées en objets de financement conditionnel. L'inclusion, la mixité sociale, certains temps pédagogiques

ou certaines exigences de qualité se retrouvent ainsi traités comme des projets à justifier, à documenter, à renouveler. **La qualité ne se produit pas dans un fichier Excel.**

Ces défauts ne relèvent pas du calibrage de tel ou tel dispositif. Ils tiennent au principe même d'une architecture par bonus, et l'examen des cinq principaux le montre : chacun révèle une limite structurelle différente, et aucun ne permet, à lui seul, de corriger les défauts du modèle.

Bonus	Ce qu'il révèle
Bonus trajectoire (45 M€ prévus en 2026)	Son efficience et ses effets sur la complexité du système sont si incertains que l'IGF et l'Igas en recommandent l'extinction dès 2027, deux ans après sa création.
Bonus mixité sociale (56,7 M€)	Il recule de 7,4 % en 2025 — non parce que la mixité recule, mais par effet mécanique de la hausse des participations familiales. Un indicateur qui ne mesure pas ce qu'il prétend mesurer.
Bonus territoire CTG (799 M€)	Il repose sur des dotations historiques dont les deux tiers remontent à la période 1998-2006, produisant une hétérogénéité sans lien avec le besoin de financement. Coût estimé de la convergence : 200 M€.
Bonus attractivité (131 M€)	Il ne compense que 66 % du surcoût salarial et ne couvre que 45 % du capacitaire. Les structures qui ont revalorisé les premières ont vu leur situation financière se dégrader davantage que les autres.
Bonus inclusion handicap	Obligation légale traitée en projet à justifier : dossier annuel, validation, renouvellement — et versement à N+1 alors que les charges sont immédiates.

Un système dans lequel chaque instrument doit être corrigé, évalué ou éteint quelques années après sa création n'a pas un problème de réglage. Il a un problème de conception.

1.3 Un financement qui ne couvre pas le coût réel de la qualité

Le modèle actuel prend insuffisamment en compte tout ce qui fait tenir une structure autrement que par la seule présence simultanée d'enfants et d'adultes : réunions d'équipe, analyse des pratiques, formation continue, coordination, temps de préparation, continuité éducative, accueil des enfants à besoins spécifiques, travail avec les familles, les instances départementales (PMI, ASE...) et locales, régulations internes.

Ce constat vaut au-delà des temps non-présentiels. À reste à charge identique pour les familles, **les financements de la branche famille ne tiennent aucun compte de la qualité des prestations** : deux structures aux pratiques professionnelles très différentes reçoivent le même montant. La qualité n'est pas seulement sous-financée ; elle est invisible dans le modèle.

Or ce sont précisément ces dimensions qui permettent un accueil de qualité, soutiennent les équipes et rendent le service réellement fiable. Ce qui n'est pas financé finit, tôt ou tard, par être comprimé, reporté ou absorbé au détriment du travail et des professionnel·le·s.

Cadre légal de référence :

L'article L. 2324-1 du Code de la Santé Publique pose l'obligation de protection de la santé, de la sécurité et du développement des enfants. Les dispositions réglementaires du Code de la santé publique relatives aux qualifications et à la composition des équipes des EAJE complètent ce cadre.

1.4 Des effets pervers contraires à l'intérêt du service

Le pilotage par l'activité n'est pas neutre. Il favorise des comportements de court terme : pression sur le remplissage, réduction de l'accueil occasionnel, gestion plus comptable que qualitative des absences, arbitrages défavorables aux situations les plus complexes, concurrence entre opérateurs sur des critères de fréquentation plutôt que de qualité.

Les scandales récents autour de groupes de crèches privées illustrent les lacunes du contrôle financier sur les opérateurs.

À la fin, le système demande aux structures de s'adapter au chiffre au lieu de leur permettre de tenir leur mission. Il ne stabilise pas l'accueil ; il organise sa fragilité.

Ces effets sont mesurables. Entre 2019 et 2025, **le nombre d'enfants accueillis par place est passé de 2,4 à 1,84**, tandis que le nombre d'heures facturées par enfant augmentait. Moins d'enfants par place, plus d'heures par enfant : c'est la définition même de la concentration sur les contrats longs et réguliers. En six ans, une place de crèche accueille en moyenne un demi-enfant de moins.

Cette sélection se fait au détriment de besoins que personne d'autre ne couvre. **1,1 million d'enfants de moins de trois ans ont au moins un parent travaillant en horaires atypiques** ; 90 % de ces parents déclarent des difficultés à trouver une solution d'accueil et 86 % recourent à au moins trois modes de garde différents. Ni les crèches ni les assistantes maternelles ne sont financièrement incitées à répondre à ces besoins.

1.5 Un système qui ne dépense pas quand il le faudrait

La difficulté n'est pas seulement celle d'un volume de financement insuffisant. Elle tient à la capacité du système à mobiliser réellement les crédits ouverts. Le bilan du FNAS 2025 fait apparaître 630 millions d'euros non consommés, touchant principalement la petite enfance, alors même que les objectifs de développement de la COG ne sont pas atteints.

Une part importante de cette sous-consommation est directement liée à la baisse des heures facturées : sur les 326 millions d'euros de sous-exécution du fonctionnement, 51 % s'expliquent par ce phénomène. Cette sous-exécution résulte donc, pour partie, de la mécanique même du financement à l'activité : quand une crèche perd de l'activité, elle perd des recettes alors que ses charges ne bougent pas, et les crédits correspondants ne sont tout simplement pas dépensés.

Le système ne réagit pas à la crise du secteur : il l'enregistre comptablement. Pendant que les équipes s'épuisent, que des places se ferment et que 44 % des structures associatives sont déficitaires, des centaines de millions d'euros ouverts au budget ne sont pas employés.

S'y ajoute une sous-consommation chronique de l'investissement — 299 millions en 2023, 194 en 2024, 224 en 2025 sur le seul plan crèches — faute de projets portés et cofinancés. Le problème n'est donc pas seulement budgétaire ; il est structurel, organisationnel et politique.

1.6 Une boucle de destruction : la pénurie de personnel est financièrement sanctionnée

Le secteur ne manque pas seulement de financement : il manque de professionnel·le·s. 13 700 équivalents temps plein sont vacants dans les crèches, dont 6 300 depuis plus de trois mois — soit un taux de vacance de 8,7 % auprès des enfants. Il atteint 14 % pour les éducateurs et éducatrices de jeunes enfants, 10,5 % chez les gestionnaires publics. En Île-de-France, qui concentre 46 % des postes vacants pour 27 % des effectifs, la vacance dépasse 30 % pour les puéricultrices et 20 % pour les auxiliaires de puériculture dans les départements les plus tendus.

Cette pénurie a une traduction financière directe, que les inspections ont mise en évidence : là où la vacance de postes est la plus forte, l'amplitude d'ouverture des crèches et le nombre d'heures facturées baissent le plus. Faute de personnel, des places ne s'ouvrent pas, des horaires se réduisent, des sections ferment.

Le financement à l'activité transforme alors une difficulté de recrutement en perte de recettes. Moins de professionnel·le·s, moins d'heures facturées, moins de financement — donc moins de capacité à recruter, à revaloriser et à fidéliser. Le modèle ne se contente pas de subir la crise d'attractivité : il l'amplifie, et il sanctionne financièrement les structures pour une pénurie dont elles ne sont pas responsables.

C'est cette boucle qu'il faut briser. Aucune politique d'attractivité ne produira d'effet durable tant que le financement continuera de pénaliser les structures qui n'arrivent pas à recruter.

Partie 2 — Les principes de la réforme

2.1 Financer la capacité de service avant de financer l'activité réalisée

Le financement doit couvrir d'abord l'existence même du service : ses effectifs, son ouverture, ses obligations réglementaires, ses missions éducatives et sociales, et sa capacité à accueillir dans de bonnes conditions.

On ne finance pas une caserne de pompiers au nombre d'incendies. On la finance pour qu'elle soit là, dotée, équipée, prête — parce que ses charges ne dépendent pas du nombre d'interventions, et parce que ce qu'on lui demande de garantir, c'est une disponibilité permanente. Personne ne songerait à réduire ses moyens une année où il aurait moins brûlé.

Ce principe n'a rien d'exorbitant pour l'accueil du jeune enfant. Il est déjà celui de l'école. Et la comparaison n'est plus une image : **À l'heure d'accueil, le coût moyen par enfant est quasiment identique : 10,17 euros en accueil collectif et 10,18 euros en école préélémentaire. Des coûts comparables, mais des logiques de financement profondément différentes.**

La mission IGF-IGAS a d'ailleurs examiné, sans la retenir à ce stade faute de travaux complémentaires, l'hypothèse de transférer à la branche famille une partie des dépenses de personnel des EAJE, "mimant ainsi le modèle de l'éducation nationale". Elle en chiffre l'impact entre 1,3 et 2 milliards d'euros. Le SNPPE entend précisément contribuer à ce chantier.

Financer la capacité ne signifie pas financer l'inactivité. Le SNPPE propose trois garanties explicites :

- le socle porte sur la **place effectivement ouverte et dotée en personnel**, conforme aux normes d'encadrement — et non sur la capacité théorique d'agrément ;
- il est adossé à un **engagement d'amplitude d'ouverture contractualisé**, afin de protéger précisément l'ouverture large que le financement horaire tend à faire disparaître ;
- une **sous-occupation durable**, appréciée sur plusieurs années et non sur des variations saisonnières, déclenche un dialogue de gestion dans le cadre du schéma départemental — non une sanction financière automatique.

Comme une école ne voit pas son financement réduit parce qu'un élève est absent plusieurs semaines, un EAJE ne doit pas voir son équilibre fragilisé par des adaptations progressives, des accueils occasionnels ou des transitions familiales. Ce qui doit être garanti, ce n'est pas l'activité constatée : c'est la capacité du service à répondre présent.

2.2 Recentrer le modèle sur les moyens humains

La qualité d'un EAJE repose d'abord sur les équipes. Le cœur de la réforme doit donc être le financement des effectifs nécessaires à un encadrement de qualité, à la prévention de l'usure professionnelle et au respect des obligations réglementaires et éducatives.

La qualité passe par les moyens humains, pas par des bonus. Cette affirmation n'est pas un slogan. C'est le point de bascule du débat. Tant que les financements continueront à traiter les équipes comme une variable d'ajustement implicite, la qualité restera affichée dans les discours et fragilisée dans les faits.

Baisse de la natalité : une opportunité qualitative, à condition de la préparer

Dans un contexte de baisse de la natalité, la réponse ne peut pas être une diminution mécanique des moyens consacrés à l'accueil du jeune enfant. Cette évolution doit au contraire être saisie comme une opportunité d'améliorer la qualité : taux d'encadrement plus favorables, renforcement des temps non-présentiels, meilleure inclusion, développement de l'accueil occasionnel, amélioration des conditions de travail.

Cette ambition suppose toutefois une condition, que le juge administratif vient d'établir. En annulant le 27 mai 2026 une disposition relevant les exigences de qualification en micro-crèche, le Conseil d'État a retenu « l'insuffisance de l'offre de formations qualifiantes, la durée de ces formations et l'absence de voies alternatives d'obtention des qualifications requises ». Autrement dit : **on ne relève pas les exigences de qualité sans avoir d'abord investi dans la formation et l'attractivité.**

Cette décision ne contredit pas l'ambition portée par le SNPPE : elle conforte la nécessité de son séquençage.

1. **Années 1-2 — consolidation.** Stabilisation financière des structures et plan de formation et d'attractivité : diversification des viviers, accompagnement des parcours de VAE dont les taux d'échec atteignent aujourd'hui 61 % pour les auxiliaires de puériculture et 55 % pour les éducateurs de jeunes enfants, soutien à l'apprentissage.
2. **Années 3-5 — relèvement.** Amélioration progressive des taux d'encadrement et des exigences de qualification, avec périodes transitoires.

L'élévation du niveau d'exigence n'aggrave d'ailleurs pas nécessairement les difficultés de recrutement : elle peut également devenir un facteur de reconnaissance et d'attractivité des métiers.

2.3 Faire sortir la qualité de la logique du bonus

Une obligation structurelle ne doit pas dépendre d'un financement aléatoire, temporaire ou bureaucratiquement conditionné. L'inclusion, les temps de réflexion professionnelle, la continuité éducative ou la mixité ne doivent plus relever d'une logique de bonus, mais d'une logique de droit et de garantie.

Le SNPPE ne conteste pas la nécessité de corriger des inégalités ou de soutenir certaines situations particulières. Il conteste le fait que des missions normales du service soient traitées comme des options à activer par dossier. **Fin de la logique d'incitation ; début de la logique de garantie.**

2.4 Assurer une régulation territoriale fondée sur les besoins

Le maintien de l'offre doit dépendre d'une analyse territoriale objectivée des besoins, et non du seul niveau momentané de fréquentation. Un taux d'occupation ne peut pas être, à lui seul, le critère décisif de maintien ou de fragilisation d'un service.

On ajuste l'offre au territoire, pas les enfants à l'offre. Une politique publique digne de ce nom ne peut pas demander aux familles, aux équipes et aux gestionnaires de s'aligner sur une mécanique de remplissage quand les besoins territoriaux, eux, relèvent de réalités sociales, démographiques et professionnelles plus profondes.

Cette régulation territoriale s'appuie sur les SDSF, établis par les CDSF conformément à l'article L. 214-5 du CASF. Adoptés pour une durée maximale de six ans, ils comportent un diagnostic territorialisé de l'offre et des besoins ainsi qu'un plan d'actions départemental.

Aujourd'hui, les SDSF existent mais restent trop souvent des documents descriptifs. Le SNPPE propose de les renforcer en les rendant opposables : l'accès au forfait national serait conditionné à la reconnaissance de la structure comme répondant à un besoin identifié par le SDSF. Cette opposabilité transformerait le schéma départemental en véritable outil de pilotage de l'offre, articulant diagnostic territorial, besoins objectivés et allocation des moyens.

Pour cela, les Comités départementaux des services aux familles (CDSF), instances de suivi des SDSF, doivent se réunir davantage et leurs travaux doivent orienter réellement les décisions de financement. Sans cette exigence, les CDSF risquent de rester des instances consultatives formelles, déconnectées du pilotage stratégique de l'offre. Au niveau des Autorités Organisatrices, le constat est le même : le service public de la petite enfance a créé une responsabilité sans cible à atteindre ni obligation de financement associées. Une compétence sans objectif ni moyens n'est pas une compétence.

2.5 Garantir la lisibilité pour les familles

La participation familiale proportionnelle aux revenus doit être maintenue. La réforme doit améliorer la stabilité du système sans transférer la charge sur les familles.

Le SNPPE défend une tarification familiale réellement progressive. Cela suppose le maintien d'un **tarif plancher**, afin de préserver l'accessibilité pour les familles aux revenus les plus modestes, mais aussi la **suppression du plafond de revenus pris en compte dans le calcul de la participation familiale**. À défaut, les familles les plus aisées continuent de bénéficier d'un coût relatif inférieur à celui supporté par les autres.

La lisibilité du système ne vaut que si elle s'accompagne d'une exigence de justice : un barème national clair, compréhensible, protecteur pour les bas revenus, et réellement proportionnel sur l'ensemble de l'échelle des revenus.

Cette exigence de justice ne concerne pas seulement le barème. Elle porte sur l'accès lui-même.

Les dispositifs d'accueil du jeune enfant sont aujourd'hui, en France, structurellement non redistributifs. Rapporté à l'ensemble des ménages, le montant moyen perçu au titre du complément de mode de garde est douze fois plus élevé dans le dernier décile de revenus que dans le premier — 305 euros contre 25. Non parce que le barème favorise les plus aisés, mais parce que 24 % seulement des enfants de familles à bas revenus accèdent à un mode d'accueil formel, contre 74 % des autres.

Autrement dit : la collectivité finance un service auquel les familles les plus modestes n'accèdent pas. Et le mode de financement y contribue directement. Un système qui fait dépendre la survie d'une structure de son taux de remplissage l'incite à rechercher les contrats les plus longs, les plus réguliers et les plus prévisibles — c'est-à-dire les familles les plus stables professionnellement, donc les moins précaires. La sélection n'est pas une intention des équipes : c'est un effet du modèle.

Ce constat n'est plus contesté. Le barème actuel est strictement linéaire : appliqué avec un plancher et un plafond, il produit un taux d'effort réel plus faible pour les familles aux revenus les plus élevés. Le SNPPE demande que cette réflexion aille jusqu'à son terme : plancher maintenu, plafond supprimé, progressivité réelle sur l'ensemble de l'échelle des revenus.

Réformer le financement de l'accueil collectif n'est donc pas seulement une question de soutenabilité des structures. C'est une condition de l'égalité d'accès. Un socle qui garantit l'existence du service, indépendamment du niveau quotidien de fréquentation, retire aux structures la contrainte qui les pousse aujourd'hui à sélectionner. Il rend possible ce que le modèle actuel décourage : l'accueil occasionnel, les horaires atypiques, les places pour les parents en insertion, les temps courts de socialisation avant l'entrée à l'école.

Partie 3 — L'architecture financière proposée

3.1 Les sources de financement : un Fonds national unifié

Le SNPPE propose de remplacer le financement fractal actuel par un Fonds national alimenté par :

- l'État — crédits budgétaires dédiés
- la branche Famille — via la CNAF et les CAF, par redirection des concours existants
- les Collectivités territoriales (participation transparente dans un cadre national structuré)
- les Employeurs — via une contribution dédiée au Fonds national, non par la location de berceaux réservés, mais par une cotisation de droit commun

Pourquoi les employeurs doivent contribuer, et selon quelles modalités

Les EAJE remplissent une fonction économique nationale : ils permettent l'articulation entre vie professionnelle et vie personnelle, et donc le maintien dans l'emploi — en particulier celui des femmes. Ce n'est pas le SNPPE qui l'invente : c'est l'État lui-même qui a inscrit la petite enfance dans la loi « plein emploi » du 18 décembre 2023. Si les entreprises bénéficient directement de la disponibilité de cette offre, elles doivent en porter une part du financement — collectivement et équitablement, sans privatiser l'accès aux places.

Les employeurs contribuent déjà au financement général de la branche Famille par la cotisation d'allocations familiales. La proposition du SNPPE ne méconnaît pas cette contribution : elle pose la question d'un financement spécifiquement mutualisé de l'offre d'accueil, en substitution progressive aux dépenses sélectives de réservation de

berceaux et, si les besoins du nouveau modèle l'exigent, d'un abondement complémentaire négocié.

Le SNPPE distingue deux étapes, de nature différente.

Première étape — sortir de la logique de réservation de berceaux

Le crédit d'impôt famille représente 209 millions d'euros en 2024, dont 90 % au titre de la réservation de berceaux. Le système actuel conduit ainsi la puissance publique à soutenir fiscalement un mécanisme qui attribue une partie des places d'accueil en fonction de la politique sociale et des capacités financières des employeurs.

Pour le SNPPE, cette logique pose un double problème.

Elle mobilise d'abord des fonds publics pour financer un accès privatif à une ressource d'accueil pourtant rare. Le financement public contribue ainsi à solvabiliser des réservations dont le bénéfice reste attaché aux salarié·es des entreprises ou administrations qui ont les moyens et font le choix de les financer.

Elle crée ensuite une inégalité d'accès entre les familles. À situation familiale et professionnelle comparable, la probabilité d'obtenir une place peut dépendre de l'employeur des parents : taille et santé financière de l'entreprise, politique de qualité de vie et des conditions de travail, existence ou non d'une politique de réservation de berceaux. L'accès à un mode d'accueil ne devrait pas dépendre de la politique sociale de l'employeur.

Cette logique peut également entrer en contradiction avec la continuité de l'accueil. Le SNPPE est régulièrement confronté à des situations dans lesquelles des familles accueillies sans réservation employeur voient leur accueil remis en cause lorsqu'un gestionnaire peut affecter la place à un berceau réservé financièrement plus avantageux. **Une place d'accueil ne doit pas devenir un actif commercial attribué au financeur le plus offrant.**

Le SNPPE propose donc la **sortie progressive du système de réservation de berceaux**, accompagnée de la suppression du soutien fiscal qui lui est associé. Les moyens publics aujourd'hui consacrés à ce dispositif doivent être réorientés vers le financement mutualisé de l'offre d'accueil.

Les employeurs continueraient à contribuer au financement de la petite enfance, mais collectivement, au terme d'une période de transition organisée.

L'employeur contribue parce que l'accueil du jeune enfant soutient l'emploi ; il ne doit pas, en contrepartie, devenir distributeur de places de crèche.

Seconde étape — une contribution employeurs de droit commun.

Le financement pérenne du Fonds national suppose une contribution employeurs mutualisée, ne donnant aucun droit individuel de réservation de places. Le bénéfice

économique de l'accueil du jeune enfant est collectif ; son financement par les employeurs doit l'être également.

La première étape est un redéploiement ; la seconde, une ressource nouvelle.

Un double objectif qui se renforce mutuellement.

L'objectif économique (soutien à l'emploi, articulation des temps de vie) et l'objectif qualitatif (développement de l'enfant, réduction des inégalités) ne s'opposent pas — ils se servent mutuellement. Les travaux économiques sur l'investissement dans la petite enfance montrent des rendements sociaux élevés à long terme, en particulier lorsque la qualité de l'accueil est au rendez-vous.

3.2 Un financement en trois étages

Ce Fonds national n'implique pas une étatisation complète de la dépense : il met en cohérence, dans un cadre commun lisible et stable, des financements qui existent déjà mais fonctionnent aujourd'hui en silos. C'est sur cette base unifiée que repose l'architecture en trois étages proposée ci-dessous.

Premier étage : un socle national forfaitaire par place ouverte.

Ce socle finance la disponibilité du service. Il est calculé à partir de la capacité **effectivement ouverte et dotée en personnel**, du type de structure, de l'amplitude d'ouverture contractualisée, des exigences minimales de qualification et d'encadrement, ainsi que des temps non-présentiels indispensables au fonctionnement de qualité.

Le SNPPE propose, à titre d'hypothèse de travail, que ce socle représente **60 à 70 % du financement de la branche famille**, le solde relevant d'une part variable liée à l'activité. Cette architecture mixte n'a rien d'inédit : c'est déjà celle du financement des accueils de loisirs, qui repose pour moitié sur le nombre d'heures et pour moitié sur des aides forfaitaires. Les inspections proposent d'ailleurs d'y expérimenter une forfaitisation partielle supplémentaire, majorée selon la capacité financière des collectivités et conditionnée à une grille tarifaire indexée sur le quotient familial. Ce qui est jugé expérimentable pour le périscolaire n'a pas de raison d'être écarté pour l'accueil du jeune enfant.

On ne demande pas aux écoles de rembourser les absences d'élèves. De la même manière, un EAJE doit être financé pour la réalité du service qu'il rend, pour son organisation, pour ses obligations et pour les moyens humains qu'il mobilise, non pour les seules variations quotidiennes de présence.

Sur la proposition d'un financement à la demi-journée

Les inspections proposent de faire évoluer les crèches PSU d'un financement horaire vers un financement à la demi-journée, avec expérimentation dès 2027. Leurs motifs sont ceux du SNPPE : évolution des pratiques des familles, réduction de l'amplitude en début et fin de journée, allègement de la complexité de gestion dans les relations avec les familles comme avec les personnels.

Le SNPPE soutient cette évolution — mais elle ne suffit pas. Elle modifie le pas de temps de la facturation, non l'assiette du financement. Une structure faiblement occupée restera dépendante de son niveau de fréquentation, quel que soit le pas de facturation retenu. La demi-journée règle un problème de gestion administrative ; elle ne règle ni la couverture des charges fixes, ni la sélection des contrats longs, ni la sanction financière de la pénurie de personnel. Elle comporte même un risque que les inspections identifient elles-mêmes : la disparition des fréquentations inférieures à une demi-journée, c'est-à-dire de l'accueil occasionnel.

La demi-journée est une bonne modalité pour la part variable. Elle ne peut pas tenir lieu de socle.

Deuxième étage : une modulation territoriale automatique.

Elle tient compte de la réalité démographique, de la tension sociale, des besoins d'accueil objectivés, des caractéristiques locales et des contraintes particulières du territoire.

Cette modulation doit intégrer les écarts structurels de coûts de revient, qui atteignent des niveaux considérables : les charges horaires moyennes varient du simple au double selon les départements, avec des niveaux particulièrement élevés à Paris et en petite couronne, ainsi qu'autour de Lyon, Grenoble et Bordeaux. Les inspections suggèrent à cet égard la mise en place d'un **coefficient géographique** appliqué au plafond, que le SNPPE reprend à son compte.

Troisième étage : une majoration intégrée pour missions renforcées.

Elle couvre, sans logique de dossier annuel, les surcoûts liés notamment à l'accueil d'enfants à besoins spécifiques, à certaines amplitudes atypiques, à la fragilité sociale du territoire, à l'accueil occasionnel ou à certaines fonctions spécifiques d'intérêt général.

Une autre piste reste à éclaircir.

Le rapport d'information présenté par le député Thibault Bazin en juin 2026 indique que des travaux techniques conduits depuis 2025 entre la CNAF et la direction de la sécurité sociale ont également étudié un renforcement du caractère forfaitaire de la PSU ou un financement dépendant du nombre d'ETP des structures. Le SNPPE considère cette piste avec intérêt, puisqu'elle rapproche le financement des moyens humains réellement nécessaires au service. Elle appelle cependant une garantie essentielle : un établissement confronté à des postes vacants ne doit pas subir une nouvelle baisse mécanique de ses ressources. La distinction entre ETP effectivement pourvus et ETP nécessaires à la capacité d'accueil constitue donc un point à expertiser.

3.3 Ce qui est maintenu

La participation familiale proportionnelle aux revenus est conservée. Le rôle des collectivités est maintenu, mais rendu plus lisible et plus soutenable dans un cadre national mieux structuré. Le principe d'une régulation nationale articulée à une planification territoriale est conforté.

Le maintien d'un barème proportionnel aux revenus garantit la lisibilité et l'universalité du système. La suppression du plafond ne vise pas à remettre en cause cet équilibre, mais à éviter que les ménages aux revenus les plus élevés bénéficient d'un taux d'effort réel plus faible que les autres familles.

3.4 Une garantie conditionnelle à la qualité

Cette conditionnalité ne suppose pas de créer de nouveaux instruments. Ils existent depuis 2025 : le **référentiel national de la qualité d'accueil du jeune enfant**, élaboré de façon concertée sous pilotage de l'Igas, et l'**évaluation quinquennale obligatoire** prévue à l'article L. 2324-2-4 du Code de la Santé Publique. S'y ajoute le plan départemental d'inspection et de contrôle institué par la loi pour le plein emploi, et le guide ministériel d'harmonisation des pratiques de contrôle publié en avril 2026.

Le SNPPE demande que le financement soit adossé à ces outils, et non à des dispositifs déclaratifs supplémentaires. La qualité doit être évaluée là où elle se produit — dans les pratiques, les temps de réflexion collective, la continuité éducative, la relation aux familles — et non dans la production de nouveaux tableaux de bord.

3.4.1. Des garanties de conformité réglementaire

Elles relèvent du socle minimal : respect des taux d'encadrement, qualifications requises, présence effective des professionnel·les, sécurité, projet d'établissement, analyse des pratiques professionnelles, protocoles obligatoires, conditions matérielles d'accueil et respect du droit du travail. Ces éléments doivent être contrôlés dans le cadre normal des autorités compétentes, sans multiplication de dossiers spécifiques.

3.4.2. Des indicateurs d'alerte, non assimilables à un classement des structures

Certains signaux doivent permettre d'identifier les situations de fragilité : turn-over important, postes durablement vacants, recours excessif aux remplacements, absentéisme élevé, tensions sur les amplitudes d'ouverture, difficultés d'accueil d'enfants à besoins spécifiques, recul de l'accueil occasionnel ou incidents répétés.

Ces indicateurs ne doivent pas servir à produire un palmarès ou à sanctionner automatiquement les structures. Ils doivent déclencher un dialogue de régulation, un accompagnement et, si nécessaire, un plan d'amélioration.

3.4.3. Une évaluation qualitative centrée sur le travail réel

La qualité ne se réduit pas à des cases cochées. Elle doit être appréciée à partir du projet d'établissement, des pratiques professionnelles, des temps de réflexion collective, de la continuité éducative, de la relation aux familles, de l'inclusion effective et des conditions de travail.

Cette évaluation doit associer les autorités de contrôle, les gestionnaires, les professionnel·les et, lorsque cela est pertinent, les familles, sans transférer sur les équipes une charge administrative supplémentaire.

Ainsi, la conditionnalité du financement doit garantir l'usage responsable des fonds publics, sans transformer la qualité d'accueil en procédure déclarative permanente. L'enjeu n'est pas de produire davantage de tableaux de bord ; il est de garantir que les moyens financés se traduisent effectivement en temps, en professionnel·les, en stabilité et en qualité auprès des enfants.

Indicateur de qualité	Modalité de suivi
Taux d'encadrement réel	Mesuré quotidiennement, rapporté mensuellement à la CAF
Taux de qualification	part des professionnel·le·s relevant des catégories de qualification prévues par la réglementation
Analyse des pratiques	Sessions organisées, taux de participation, suivi
Continuité éducative	Protocole de remplacement et taux de recours
Projets d'établissement	Actualisation et évaluation périodique (R. 2324-29 CSP)
Satisfaction des familles	Enquête annuelle standardisée

3.5 Garanties d'usage des fonds publics

Un socle national stabilisé engage la collectivité sur la durée. Il doit donc s'accompagner de garanties strictes sur l'usage des fonds, distinctes des garanties de qualité.

Ces garanties sont d'autant plus nécessaires que le modèle actuel présente déjà des anomalies documentées. Les quatre principaux groupes de micro-crèches affichaient des taux de marge de 16 à 17 %. Le tarif de réservation d'un berceau, entre 12 000 et 15 000 euros, n'est encadré par aucune règle. Et surtout : **la branche famille contribue à hauteur de 5,70 euros par heure pour une micro-crèche financée par la PAJE, contre 4,74 euros pour une crèche PSU.** Le modèle le moins contraint réglementairement est aujourd'hui le mieux financé.

Le SNPPE propose donc quatre garanties, opposables à tout gestionnaire percevant le socle national :

- **transparence comptable** : comptes certifiés, comptabilité analytique par établissement, publication des flux intra-groupe et des redevances de siège ;
- **affectation contraignante du socle** : une part minimale doit être consacrée aux dépenses de personnel concourant directement à l'accueil et à la qualité, non substituable ;
- **encadrement du résultat réalisé sur fonds publics**, avec mécanisme de reversement au-delà d'un seuil ;
- **extinction progressive de la réservation de berceaux** : interdiction, à terme, de conditionner l'accès à une place financée par le socle national à l'existence d'un

financement employeur individualisé ; sécurisation des contrats d'accueil des familles pendant la période de transition.

Garantir la stabilité du financement et garantir son usage sont deux faces d'une même exigence. On ne peut pas demander la première sans porter la seconde.

Ce que change la réforme proposée

- Fin du pilotage principal à l'activité réalisée
- Fin de la dépendance aux bonus pour des obligations structurelles
- Stabilisation financière des structures
- Meilleure lisibilité pour les familles
- Réalignement du financement avec les missions éducatives et sociales
- Amélioration des conditions de travail et de l'attractivité

Partie 4 — Le levier central : les moyens humains

4.1 — Des moyens humains, pas des bonus

La réforme du financement n'a de sens que si elle permet un relèvement réel de la qualité d'accueil et des conditions de travail. C'est pourquoi le SNPPE place au centre de sa proposition la question des effectifs, de l'encadrement, des qualifications et du financement des temps non-présentiels.

Ces tensions ne sont pas une impression. **13 700 équivalents temps plein sont vacants dans les crèches, dont 6 300 depuis plus de trois mois.** Le taux de vacance atteint 14 % chez les éducateurs et éducatrices de jeunes enfants. La formation ne comble pas ce déficit : les taux d'échec en validation des acquis de l'expérience atteignent **61 % pour le diplôme d'auxiliaire de puériculture et 55 % pour celui d'éducateur de jeunes enfants**, souvent faute de temps de préparation accordé sur le temps de travail et en raison des délais d'organisation des jurys.

Un financement stabilisé sans amélioration du socle humain reviendrait à sécuriser un modèle sous tension sans en corriger la cause principale. À l'inverse, relever les exigences de qualité sans réformer le financement reviendrait à accroître encore la pression sur les équipes et les gestionnaires.

Les tensions décrites ne sont pas abstraites : elles se traduisent concrètement par une intensification du travail, une absence de temps non-présentiels pourtant essentiels au développement de la qualité et une fragilisation des collectifs professionnels.

La réforme du financement doit donc être explicitement articulée à une politique de revalorisation du travail réel : temps de réflexion, analyse des pratiques, formation continue, continuité éducative, prévention de l'usure professionnelle, attractivité du secteur.

Ce que le système ne finance pas, il le fait payer aux professionnel·le·s — et il finit par le faire payer au service lui-même. Là où les postes ne sont pas pourvus, les amplitudes se réduisent, les places ne s'ouvrent pas, l'activité baisse, et le financement diminue à son tour. Aucune politique d'attractivité ne rompra cette spirale tant que le modèle de financement continuera de la nourrir.

Cette revalorisation implique également de changer le regard collectif sur des métiers aujourd'hui massivement féminins, insuffisamment reconnus et sous-rémunérés. Cette reconnaissance n'est pas qu'une question de justice sociale — elle conditionne l'attractivité du secteur et, avec elle, la possibilité de développer une réelle mixité professionnelle. La présence d'hommes auprès des jeunes enfants au quotidien est une nécessité éducative et un enjeu de société : elle contribue à déconstruire les stéréotypes de genre dès le plus jeune âge, et à faire évoluer le regard collectif sur ces professions.

4.2 — Former : le financement que personne ne prend en charge

Le rapport IGF-Igas établit le diagnostic de la pénurie avec précision. Il en tire une conclusion que le SNPPE partage : les mesures de consolidation financière des structures « ne porteront pleinement leurs effets qu'à la condition que des mesures visant à lutter contre la pénurie de personnel soient engagées parallèlement ».

Mais il ne dit pas comment les financer.

Les 85 millions d'euros affichés au titre de l'attractivité se décomposent ainsi : **80 millions** — soit 94 % de l'enveloppe — pour l'instauration d'un délai de carence en cas d'absence d'enfant malade chez les assistantes maternelles, mesure utile mais qui ne forme aucun professionnel et ne concerne pas l'accueil collectif ; **moins d'un million** pour un contrat d'engagement expérimental portant sur cent apprentis ; et un plan d'action en Île-de-France **qui n'est pas chiffré**, renvoyé à des cofinancements à construire avec la région, les opérateurs de compétences et les associations Transitions pro.

Face à 13 700 postes vacants, dont 6 300 depuis plus de trois mois, c'est un ordre de grandeur sans rapport avec le besoin.

Trois questions ne sont jamais posées : **combien de professionnel·le·s faut-il former chaque année** pour combler la vacance et absorber les départs en retraite ; **combien coûte un parcours de formation**, initial ou par validation des acquis ; et surtout **qui finance le temps de formation et son remplacement**. Le rapport constate pourtant lui-même le blocage : le développement des parcours professionnels « reste limité par le faible nombre de projets cofinancés par l'ensemble des institutions compétentes ». Autrement dit, chacun des financeurs attend l'autre. Aucun de ces financeurs ne figure d'ailleurs parmi les acteurs auditionnés par la mission.

4.2.1. Une répartition claire des responsabilités

Le SNPPE ne demande pas que la branche famille se substitue aux financeurs de la formation professionnelle. Il demande que chacun assume ce qui relève de lui.

La formation initiale relève de l'État et des régions. Capacités de l'appareil de formation, nombre de places ouvertes en instituts, articulation avec l'apprentissage, accessibilité géographique, refonte des processus de validation des acquis dont les taux d'échec atteignent 61 % pour le diplôme d'auxiliaire de puériculture et 55 % pour celui d'éducateur de jeunes enfants. Ces leviers ne sont pas ceux de la branche famille. Ils supposent un chiffrage national et une négociation avec les régions, que le SNPPE demande d'engager sans attendre.

Pour le SNPPE, les temps de formation continue et d'analyse des pratiques qui conditionnent directement la qualité d'accueil doivent être intégrés au financement porté par la branche Famille. Non parce qu'elles seraient une politique d'emploi, mais parce qu'elles sont un **déterminant direct de la qualité d'accueil** — celle-là même que la branche famille a pour mission de garantir. Elle en finance d'ailleurs déjà une partie, de façon incomplète : trois journées pédagogiques recommandées mais non obligatoires, six heures annuelles d'analyse de la pratique professionnelle. Le rapport propose de rendre ces journées obligatoires. Le SNPPE le

demande également — mais une obligation sans financement du temps correspondant n'est pas une obligation : c'est un transfert de charge sur les équipes.

4.2.2. Ce qui coûte, ce n'est pas la formation : c'est le remplacement

Dans un établissement soumis à des taux d'encadrement réglementaires, un départ en formation n'est pas neutre. Il se traduit par une place fermée, une amplitude réduite, un recours à l'intérim, ou par le non-respect de la norme. C'est la raison pour laquelle les temps de formation continue et les parcours de validation des acquis sont si peu mobilisés : non parce que les professionnel·le·s s'en désintéressent, mais parce que les structures ne peuvent pas se le permettre.

C'est ce coût-là que le socle national doit couvrir. Le SNPPE demande que le financement du remplacement pendant les temps de formation soit **intégré au socle**, et non traité comme un dispositif à solliciter. Un ordre de grandeur permet de mesurer l'enjeu : sur la base d'un équivalent temps plein pour trois places et d'environ 420 000 places financées par la prestation de service unique, le secteur emploie de l'ordre de 140 000 professionnel·le·s auprès des enfants. Financer cinq journées annuelles de formation et d'analyse des pratiques, remplacement compris, représenterait un engagement de l'ordre de **130 à 150 millions d'euros par an**. Ce chiffrage indicatif demande à être affiné avec la Cnaf et les branches professionnelles ; il donne la mesure de ce qui manque aujourd'hui.

4.2.3. Une condition, pas un supplément

Cette dépense n'est pas un accessoire de la réforme du financement. Elle en est la condition. Le Conseil d'État l'a rappelé le 27 mai 2026 en annulant un relèvement des exigences de qualification : on ne peut pas élever le niveau d'exigence sans avoir d'abord créé les conditions de formation qui le rendent possible.

Le même raisonnement vaut pour l'ensemble de la réforme. Un socle qui finance la capacité de service ne produira ses effets que si les postes peuvent être pourvus. Financer la formation continue et son remplacement, c'est financer ce qui rend la capacité effective.

Partie 5 — Gouvernance et responsabilité

La réforme suppose une gouvernance claire, reposant sur une articulation stabilisée entre quatre niveaux de responsabilité.

Niveau 1 — L'État : stratégie et garant

- Fixe le cadre réglementaire national (taux d'encadrement, qualifications, conditions d'agrément — CSP art. L. 2324-1 et s.)
- Garantit les droits et finance la trajectoire pluriannuelle
- Fixe les objectifs pluriannuels de développement de l'offre
- Contrôle via les DREETS, services de l'État sous autorité préfectorale

Niveau 2 — La CNAF / CAF : opérateur financier

- Gère les flux du Fonds national et les verse aux structures
- Assure le suivi des indicateurs de qualité et produit les rapports territoriaux
- Accompagne les autorités organisatrices dans leur planification
- Négocie et signe les Conventions Territoriales Globales (CTG) avec les collectivités
- Signe les **conventions de financement pluriannuelles tripartites**, associant la CAF, le gestionnaire et la collectivité territoriale cofinanceuse
- Effectue le contrôle financier des structures qu'elle soutient

Niveau 3 — L'échelon départemental : planification et contrôle

Présidé par le préfet et associant notamment le Département, les communes et intercommunalités et la CAF, le CDSF établit le Schéma départemental des services aux familles et en évalue la mise en œuvre.

- établit un diagnostic territorialisé de l'offre et des besoins ;
- définit un plan d'actions départemental de maintien, développement, diversification et coordination de l'offre ;
- assure la cohérence entre les politiques conduites par ses membres ;
- identifie les territoires prioritaires et peut constituer le cadre de péréquations territoriales.

Le président du conseil départemental est compétent à titre principal pour le contrôle des crèches, via notamment la PMI.

Le SNPPE propose que les SDSF deviennent opposables : l'accès d'une structure au forfait national du Fonds serait conditionné à sa conformité avec les besoins identifiés par le schéma départemental. Cette opposabilité transforme le SDSF d'un document descriptif en un véritable outil de régulation de l'offre.

Pour que cette planification soit réellement co-construite, il est essentiel que les CDSF ne restent pas des instances consultatives formelles.

Niveau 4 — Les Autorités Organisatrices (communes / EPCI) : planificatrices

- Portent la responsabilité du SPPE à l'échelle du territoire (loi du 18/12/2023)
- Recensent les besoins et, lorsqu'elles y sont assujetties, établissent le schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil.
- Reconnait les structures répondant à un besoin territorial objectivé, condition d'accès au forfait national — les conventions de financement étant signées de façon tripartite
- Assurent la cohérence de l'offre (répartition modale, maillage territorial)
- Soutiennent la qualité

Principe de subsidiarité appliqué :

L'État garantit les droits, la CNAF opère les flux, les AO organisent l'offre, le CDSF coordonne la planification départementale. Aucun de ces niveaux ne peut se substituer aux autres. Cette gouvernance articulée évite à la fois la recentralisation et le morcellement.

Une garantie indispensable : la clause de non-substitution

Le renforcement du socle national comporte cependant un risque : celui d'un désengagement parallèle des collectivités qui « **retirent leurs cofinancements à hauteur de la progression des dotations forfaitaires de la branche famille** », en particulier pour les crèches associatives et privées dans les territoires financièrement contraints. Le résultat serait une simple substitution de financeur, à ressources constantes pour les structures — donc sans aucun effet sur les moyens humains.

C'est pourquoi le SNPPE demande que le conventionnement soit **tripartite et pluriannuel**, et qu'il comporte une clause de non-substitution encadrant la réduction des cofinancements des collectivités. Le socle national doit s'ajouter aux financements existants, non s'y substituer.

Le SNPPE demande également qu'un dispositif de revue périodique permette de vérifier l'adéquation entre crédits ouverts et crédits effectivement mobilisés, d'identifier les sous-consommations persistantes, de redéployer plus rapidement les marges disponibles et d'éviter que des enveloppes importantes demeurent inutilisées alors même que le secteur est en difficulté. Le bilan FNAS 2025 montre que cette exigence n'a rien de théorique.

La simplification de l'architecture financière constitue également un objectif de la réforme : la substitution d'un modèle lisible à une superposition de dispositifs permet de réduire les coûts de gestion et de sécuriser les acteurs.

Un préalable à ne pas esquiver : l'ingénierie des collectivités

Confier aux communes et aux EPCI une responsabilité de planification de l'offre suppose qu'elles disposent des moyens humains et techniques pour l'exercer. Ce n'est pas le cas aujourd'hui dans un grand nombre de territoires, en particulier les plus petites communes rurales ou périurbaines, pour qui la compétence SPPE créée par la loi du 18 décembre 2023 représente une charge nouvelle sans dotation correspondante automatique.

Deux instruments récents méritent d'être mentionnés dans ce cadre. D'une part, l'arrêté du 22 octobre 2025 portant notification des attributions individuelles au titre de l'accompagnement financier prévu à l'article 188 de la loi de finances pour 2025, qui constitue une première reconnaissance de ce besoin d'ingénierie. D'autre part, la loi n° 2026-442 du 4 juin 2026, avec une entrée en vigueur prévue au 1er janvier 2027, étendant à toutes les communes la

compensation financière prévue pour les communes de plus de 3 500 habitants, qui pointe précisément la fracture actuelle entre les collectivités qui ont les moyens d'exercer cette compétence et celles qui ne les ont pas.

Le SNPPE soutient que la réforme du financement devra s'articuler avec un renforcement explicite des moyens d'ingénierie alloués aux collectivités les plus fragiles, faute de quoi la gouvernance territoriale renforcée que nous appelons de nos vœux risque de creuser les disparités qu'elle est censée réduire. Cette exigence est désormais partagée : les inspections relèvent elles-mêmes que la compétence créée par la loi du 18 décembre 2023 représente une charge nouvelle sans dotation automatique correspondante, et que les collectivités les plus fragiles ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour l'exercer. La péréquation ne peut pas être seulement financière : elle doit aussi être capacitaire.

Partie 6 – Viabilité économique : une réforme soutenable

La question du coût doit être traitée sérieusement. La réforme proposée ne part pas de zéro : elle réorganise une dépense déjà existante pour la rendre cohérente avec les missions confiées aux EAJE.

Le surcoût réel doit d'abord être mis en regard des coûts que le système actuel produit déjà : compensations locales de l'instabilité, complexité de gestion des bonus, pertes liées à la sous-activité et aux places gelées, turn-over, désorganisation, et coûts sociaux d'un sous-financement chronique.

Il doit ensuite être rapporté aux ressources mobilisables, dont l'essentiel existe à l'intérieur du système.

Ressources identifiées

Levier	Ordre de grandeur	Nature
Crédits FNAS ouverts et non consommés (marge constatée en 2025)	630 M€	Marge conjoncturelle, non pérenne
Extinction du soutien fiscal à la réservation de berceaux et réaffectation des crédits correspondants au financement mutualisé de l'offre	montant à expertiser	Redéploiement
Extinction du bonus trajectoire	45 M€	Redéploiement interne
Bascule des micro-crèches PAJE vers la PSU	-91 à -203 M€ pour la branche famille	Redéploiement, possiblement favorable
Contribution employeurs de droit commun	à définir	Ressource nouvelle

Emplois prioritaires

Mesure	Ordre de grandeur
Revalorisation du plafond PSU (+4 %)	113 à 173 M€
Compensation intégrale du bonus attractivité	~100 M€
Doublage du fonds de modernisation des EAJE	+34 M€
Doublage du dispositif d'accompagnement des structures fragiles	+10 M€

Coefficient géographique	à chiffrer
Financement du remplacement en formation continue	130 à 150 M€

Ces ordres de grandeur montrent qu'une première phase de transition peut mobiliser d'importantes marges de redéploiement à l'intérieur du système actuel. Le chiffrage précis d'un socle national couvrant 60 à 70 % du financement de la branche famille devra faire l'objet de simulations conjointes avec la CNAF et les administrations compétentes. Le complément relève de la contribution employeurs et d'une trajectoire pluriannuelle inscrite dans la prochaine COG État-CNAF.

À plus long terme, les inspections évaluent entre 1,3 et 2 milliards d'euros le transfert à la branche famille des dépenses de personnel des EAJE. C'est l'ordre de grandeur d'un modèle abouti. Ce n'est pas celui de la première étape.

Partie 7 — Trajectoire de transition

Le SNPPE propose une préparation dès 2026-2027, puis une montée en charge progressive à compter de la prochaine COG État-CNAF, avec un objectif d'aboutissement à l'horizon 2033.

Phase	Contenu
Préparation — 2026-2027	Inscription des principes dans les orientations de la COG. Annonce de la bascule des micro-crèches PAJE, avec un préavis de trois à cinq ans permettant aux communes d'anticiper. Revalorisation immédiate du plafond PSU et compensation intégrale du bonus attractivité. Extinction du bonus trajectoire.
Phase 1 — 2028-2029	Création du Fonds national et absorption des flux existants. Définition de la formule nationale et expérimentation sur territoires volontaires, articulée avec le test du financement à la demi-journée. Suppression progressive des bonus. Première étape de relèvement du socle.
Phase 2 — 2030-2031	Montée en charge du forfait territorial. Première étape de relèvement des exigences d'encadrement, adossée au plan de formation. Etude d'une convergence ultérieure avec les MAM et l'accueil individuel
Phase 3 — 2032-2033	Généralisation. Bascule des micro-crèches PAJE vers la PSU, lors d'une rentrée de septembre, avec anticipation du calendrier de versement des acomptes pour prévenir les difficultés de trésorerie. Évaluation nationale.

Il ne s'agit pas de déstabiliser davantage un secteur déjà fragilisé. Il s'agit au contraire de lui donner enfin une trajectoire lisible.

Conclusion — Ce que défend le SNPPE

Le SNPPE ne défend pas une réforme purement technique. Il défend un changement de logique.

Aujourd'hui, le financement des EAJE pousse trop souvent à gérer la rareté, à courir après les taux de remplissage, à comprimer les temps invisibles, à transformer l'inclusion en surcharge et la qualité en variable d'ajustement. Demain, il faut un modèle qui finance réellement le service rendu, qui reconnaisse les besoins territoriaux, qui stabilise les structures, qui rende les règles plus lisibles pour les familles et qui redonne de l'air aux professionnel·le·s.

Nous portons également la nécessité de valoriser des métiers aujourd'hui massivement féminins, insuffisamment reconnus et sous-rémunérés. Cette revalorisation est la condition d'une attractivité réelle et d'une mixité professionnelle durable — deux leviers indispensables pour la qualité du service rendu aux enfants et aux familles.

Financer enfin l'accueil du jeune enfant pour ce qu'il est réellement — un service éducatif, social et préventif, porté par des métiers essentiels, trop longtemps sommés de tenir sans les moyens correspondants.

Ce document est un outil de travail.

L'objectif de cette contribution est d'alimenter les travaux en cours en apportant une lecture issue du travail réel des professionnel·le·s. Elle a vocation à être discutée, amendée, enrichie. Le SNPPE reste disponible pour toute contribution technique ou institutionnelle à ce chantier.

Annexe

Rapport IGF-IGAS daté de juin 2026, publié le 24 juillet 2026

Revue de dépenses relative à l'efficacité des politiques familiales, IGF n° 2026-E-006-03, Igas n° 2026-016R.

Sur le modèle de financement

- Le taux de fréquentation des crèches PSU s'établit à 57,3 % en 2025, en baisse continue depuis 2019, alors que la réforme de 2014 visait à l'augmenter.
- 83 % des EAJE ont un coût horaire supérieur au plafond de la PSU ; 65 % en intégrant le bonus territoire CTG.
- Charges d'exploitation : +20,1 % entre 2019 et 2024. Heures facturées : -4,1 %. Plafond PSU : +18 %.
- Structures déficitaires : 44,1 % des associations (34,4 % en 2019), 37,6 % des gestionnaires marchands.
- Nombre d'enfants par place : 2,4 en 2019, 1,84 en 2025.
- Solde net de places PSU 2023-2025 : -3 562, pour une cible COG de +19 300.
- La tarification horaire « peut conduire les établissements à rechercher des modes d'accueil à temps plein et réguliers au détriment des autres besoins et mettre en place des pratiques de suroccupation exigeantes pour le personnel ».

Sur les moyens humains

- 13 700 ETP vacants, dont 6 300 depuis plus de trois mois. Taux de vacance moyen : 8,7 %.
- EJE : 14 %. Auxiliaires de puériculture : 10,8 %. Gestionnaires publics : 10,5 %.
- Île-de-France : 46 % des postes vacants pour 27 % des effectifs.
- Corrélation établie entre taux de vacance départemental, baisse de l'amplitude horaire et baisse des heures facturées.
- Taux d'échec en VAE : 61 % (auxiliaire de puériculture), 55 % (EJE).

Sur les coûts comparés

- Coût horaire par enfant en 2023 : accueil collectif 10,17 € ; école préélémentaire 10,18 € ; assistante maternelle 6,71 € ; garde à domicile 20,54 €.
- Contribution horaire de la branche famille : 5,70 € en micro-crèche PAJE contre 4,74 € en EAJE PSU.
- Prix de revient horaire des crèches PSU : 9,59 € en 2019, 12,18 € en 2024.

Sur les perspectives

- Perte projetée de 240 000 places d'accueil formel d'ici 2033.

- 107 000 à 210 000 places à créer pour maintenir le taux de couverture actuel ; 214 000 à 332 000 pour atteindre la cible du HCFEA.
- Reprise du nombre d'enfants de moins de trois ans après 2030 dans les trois scénarios de projection.

Sur les financements

- Sous-exécution du FNAS 2025 : 630 M€, dont 326 M€ sur le fonctionnement expliqués à hauteur de 51 % par la baisse des heures facturées.
- Sous-exécution du plan crèches : 299 M€ (2023), 194 M€ (2024), 224 M€ (2025).
- Bonus territoire CTG : 799 M€ ; convergence estimée à 200 M€.
- Crédit d'impôt famille : 209 M€ en 2024, dont 90 % au titre de la réservation de berceaux.
- Tarif de réservation d'un berceau : 12 000 à 15 000 €, non encadré.

Principales recommandations de la mission concernant l'accueil collectif

- Revalorisation du plafond PSU de 4 % sur 2026-2027 ; accélération du bonus territoire CTG ; doublement du fonds de modernisation ; renforcement du dispositif d'accompagnement des structures fragiles (230 M€).
- Extinction du bonus trajectoire à l'horizon 2027.
- Bascule des micro-crèches PAJE vers la PSU, suppression du CMG structure, remplacement du crédit d'impôt famille par un bonus versé par la Cnaf.
- Passage d'un financement horaire à un financement à la demi-journée, expérimenté dès 2027.
- Conventionnement pluriannuel tripartite gestionnaire / collectivité / CAF souhaitable.
- Cible de taux de couverture opposable aux communes, assortie de sanctions.
- Obligation des trois journées pédagogiques ; formation continue obligatoire pour les assistantes maternelles (60 M€).
- Piste identifiée et chiffrée mais non retenue : transfert à la branche famille des dépenses de personnel des EAJE, « mimant ainsi le modèle de l'éducation nationale », 1,3 à 2,0 Md€.