



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité

L'avis de l'autorité organisatrice pour l'ouverture, l'extension ou la transformation d'un EAJE

Eléments d'orientation

Remarque liminaire : le présent document constitue un document d'accompagnement et d'appui aux collectivités pour exercer leur compétence d'autorité organisatrice, construit de façon concertée avec un groupe de collectivités territoriales. En aucun cas, les éléments posés dans ce document ne peuvent être considérés comme des éléments prescriptifs et opposables par lesquels l'autorité ministérielle aurait entendu créer du droit, et dont pourraient se prévaloir les gestionnaires dans le cadre d'une procédure contentieuse. Il est rappelé que le législateur n'a pas entendu restreindre l'acceptation des besoins évalués par les autorités organisatrices pour rendre leur avis. En ce sens, les besoins présentés dans la présente note constituent des exemples proposés aux autorités organisatrices et non une liste limitative.

L'article de 18 de la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi a modifié l'article L. 2324-1 du code de l'action sociale et des familles et y a introduit les dispositions suivantes : « Le projet de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou d'un service de droit privé accueillant des enfants de moins de six ans fait l'objet, préalablement à la demande d'autorisation mentionnée au premier alinéa, d'un avis favorable de l'autorité organisatrice de l'accueil du jeune enfant compétente au titre du 3° du I de l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles. L'avis est rendu au regard des besoins recensés sur son territoire. »

En application de ces dispositions, les autorités organisatrices qui exercent la 3^e compétence de l'AO, soit la planification du maintien et du développement de l'offre d'accueil, rendent un avis pour toute création, extension ou transformation d'un établissement ou service de droit privé. Il s'agit d'un avis conforme, dans la mesure où un avis négatif met fin à la procédure et ne permet pas à l'opérateur de déposer une demande d'autorisation auprès des services du conseil départemental. Sans réponse de l'autorité organisatrice à l'expiration d'un délai de 4 mois, l'avis est réputé positif.

Plusieurs dispositions réglementaires sont venues préciser les modalités d'application de la loi :

- [Décret n° 2025-304 du 1^{er} avril 2025 relatif aux autorisations de création, d'extension et de transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants et à l'accueil dans les micro-crèches – Légifrance](#)
- [Arrêté du 31 juillet 2025 relatif aux dossiers et formulaires de demande d'autorisation de création, d'extension, de transformation, de modification des établissements ou services d'accueil du jeune enfant, de renouvellement et de modification du titulaire de l'autorisation – Légifrance](#)
- En annexe du précédent arrêté, un Cerfa et une liste de pièces dans le cadre du dépôt de demande d'avis de la part de l'opérateur.

Qui est concerné par l'obligation de rendre un avis conforme ?

- Les communes de plus de 3 500 habitants exerçant la compétence de planification de l'autorité organisatrice doivent rendre leur avis sur les projets qui sont présentés ;
- Lorsque la compétence a été transférée à l'intercommunalité (que les communes qui la composent comptent plus ou moins de 3 500 habitants) :
 - Si l'ensemble des compétences d'AO ont été transférées à l'intercommunalité, l'intercommunalité exerce la compétence obligatoire d'avis sur le territoire de toutes les communes ;
 - Si le transfert est partiel, il convient de se référer aux statuts pour savoir qui de la commune ou de l'intercommunalité exerce la compétence de planification de l'AO ;
 - Dans le cas où l'intercommunalité exerce la compétence, l'avis de la commune n'est pas requis dans le cadre de la procédure, même si le projet présenté se situe sur son territoire. En revanche, en bonne méthode, la discussion doit être conduite dès le début de la procédure en associant les équipes municipales de façon à construire un consensus et à s'assurer de la convergence sur les analyses des besoins territoriaux.
- Les communes de moins de 3 500 habitants qui n'ont pas transféré la compétence d'AO à l'intercommunalité n'ont pas d'obligation de rendre un avis, dans la mesure où la compétence de planification n'est obligatoire que pour les communes de plus de 3 500 habitants. En revanche, ces communes peuvent décider d'exercer cette compétence qui reste une compétence facultative. En tout état de cause, la commune notifiera au demandeur, après réception de son projet, de la suite qui sera donnée à sa demande (soit avis favorable de l'AO non-requis, soit transfert de demande à l'entité intercommunale).

Les AO peuvent-elles rendre un avis pour l'ouverture d'une MAM, ou pour un établissement public ?

La compétence d'avis ne s'exerce que pour les EAJE de droit privé. En conséquence :

- L'AO ne peut pas rendre d'avis pour l'ouverture d'une MAM. En revanche, les AO sont invitées à se saisir des dispositions du plan d'investissement dans l'accueil du jeune enfant de la CAF, qui permet de verser des aides à l'investissement aux MAM en contrepartie d'un conventionnement de la MAM avec la commune ou l'intercommunalité et d'une garantie de continuité de service par la collectivité ;
- L'AO n'est pas compétente pour donner son avis sur un établissement public. Ainsi, la création, l'extension ou la transformation d'un EAJE géré par le conseil départemental ou par toute autre personne morale de droit public sur le territoire de la commune ne donne pas lieu à une procédure d'avis.
- S'agissant des établissements gérés en délégation de service public :
 - Si l'établissement fonctionne en délégation de service public de l'AO, l'avis est réputé positif dans la mesure où l'AO est à l'initiative du projet ;

- Si l'établissement fonctionne en délégation de service public d'une autre collectivité ou personne de droit public, l'AO reste fondée rendre un avis dans la mesure où l'établissement ;
- L'avis ne s'applique que dans les cas d'ouverture, de transformation ou d'extension. Une modification de concessionnaire dans le cadre du renouvellement d'un contrat de délégation ne constitue pas en tant que telle une ouverture, transformation ou extension et n'appelle donc pas d'avis de l'AO.

Que recouvrent les notions d'ouverture, d'extension et de transformation ?

- Constitue une extension toute augmentation de la capacité d'accueil autorisée de l'établissement (et donc de la capacité maximale au regard des tolérances sur le surnombre vis-à-vis de l'autorisation) ;
- Constitue une transformation :
 - Un changement d'adresse de l'établissement ou un changement des modalités de tarification aux familles (par exemple un passage de régime de PAJE à un régime de PSU) ;
 - Une diminution de la capacité d'accueil conduisant à un changement de catégorie de l'établissement¹. Les modifications temporaires accordées par la PMI notamment en cas de « gel de places » du fait d'une insuffisance de personnels ne constitue pas une transformation ;
- Un changement de gestionnaire ne constitue pas en tant que tel une ouverture et ne donne pas nécessairement lieu à un avis de l'AO :
 - Dans le cas où le président du conseil départemental constate que l'organisme cessionnaire apporte les garanties d'une gestion de l'établissement ou du service respectant l'autorisation de création, l'AO ne rend pas de nouvel avis ;
 - Dans le cas où le président du conseil départemental considère que l'organisme cessionnaire n'apporte pas ces garanties et qu'il est nécessaire d'engager une nouvelle procédure d'autorisation, cette procédure est précédée d'un avis de l'AO ;
 - Le changement de personnel au sein de l'établissement considéré ne constitue pas en soi un motif conduisant à une nouvelle procédure. Sur ce point, l'AO s'en remet à la décision du président du conseil départemental ;
 - Dans le cas où la structure a fermé définitivement puis que les locaux sont repris par un nouvel organisme pour y implanter un établissement, il s'agit d'une ouverture qui requiert l'avis de l'AO.

¹ Les catégories sont les suivantes : pour une crèche, les micro-crèches (12 places ou moins), les petites crèches (13 à 24 places), les crèches (25 à 39 places), les grandes crèches (40 à 59 places), les très grandes crèches (60 places ou plus) ; pour un jardin d'enfants, les petits jardins d'enfants (25 places ou moins), les jardins d'enfants (26 à 59 places), les grands jardins d'enfants (60 places et plus) ; pour les crèches familiales,

Quelle est la différence entre l'avis de l'AO et l'autorisation de la PMI ?

- L'avis de l'AO a pour objectif de déterminer si l'implantation d'une nouvelle offre, l'extension d'une offre ou la transformation d'une offre existante répond aux besoins de la population, en termes quantitatifs, et en termes de besoins spécifiques (accessibilité financière, réponse aux besoins sociaux spécifiques...)
- La procédure d'autorisation de la PMI a pour mission de déterminer si le projet d'établissement est conforme aux dispositions du code de la santé publique et du code de l'action sociale et des familles concernant les modes d'accueil du jeune enfant. La PMI s'assure que ces exigences seront respectées, en termes de qualification du personnel, de taux d'encadrement, de normes bâimentaires etc.

Méthodologie de l'instruction

La procédure d'avis peut suivre les étapes suivantes :

- En cas de projet d'ouverture porté dans le cadre d'un projet plus vaste (ensemble résidentiel, immeubles de bureaux...), les services petite enfance veillent à prendre attaché avec les services d'urbanisme pour mettre en cohérence les délais entre la procédure d'avis et la procédure plus large d'autorisation d'urbanisme ;
- Les services de l'AO identifient les besoins à considérer et les données à prendre en compte, et conduisent une première analyse du projet ;
- En bonne méthode, il est essentiel que cette analyse soit partagée avec les principaux partenaires dès cette première phase de l'avis :
 - A minima avec la CAF et la PMI, de façon à bénéficier des regards des deux opérateurs au niveau départemental. La présence de la PMI dans la phase d'avis n'empêche pas sur son rôle dans la procédure ultérieure d'autorisation, mais permet d'affiner l'analyse de la réponse aux besoins des publics ;
 - En associant autant que possible les relais petite enfance (RPE) et les chargés de coopération, qui assurent le suivi des conventions territoriales globales (CTG), et qui sont les connasseurs en première ligne des besoins des familles et l'offre d'accueil.
- La phase d'instruction peut également être l'occasion d'échanges avec l'opérateur qui porte le projet d'ouverture, de transformation ou d'extension. Ces échanges peuvent permettre à l'opérateur de préciser son projet, de le réorienter ou de l'enrichir pour mieux répondre aux besoins identifiés par l'AO. Il peut par exemple être demandé à l'opérateur de prévoir des dispositifs spécifiques pour l'accueil d'enfants en situation de handicap, ou de s'engager dans un réseau de labellisation AVIP, afin de répondre aux besoins particuliers identifiés par l'AO sur son territoire ;
- A l'issue de la phase d'instruction et de l'analyse de la cohérence entre les besoins et le projet, les services préparent la délibération. En l'état actuel du droit :
 - Dans le cas où l'avis est de la compétence de la commune, cette compétence ne peut pas être déléguée au maire. Seul le conseil municipal est compétent pour rendre l'avis par voie de délibération ;
 -

- Dans le cas où l'avis est de la compétence de l'EPCI, la compétence peut être déléguée au président de l'EPCI. L'avis est donc rendu soit par une délibération du conseil communautaire, soit en cas de délégation par une décision du président de l'EPCI.

Quelle est la nature des besoins sur lesquels se fonde l'avis ?

La loi ne spécifie pas les besoins sur lesquels se fonde l'AO pour rendre son avis. En ce sens, le législateur a entendu laisser une large marge d'appréciation aux collectivités pour définir les indicateurs pertinents pour déterminer les besoins de leur population et les solutions adaptées.

La présente note propose ci-dessous des exemples d'indicateurs qui peuvent être pris en compte pour évaluer ces besoins.

1. Les besoins quantitatifs

Les besoins quantitatifs correspondent au nombre de places requis sur le territoire pour répondre aux besoins des familles. Ces besoins ne se limitent pas nécessairement à la demande exprimée, dans la mesure où de nombreux besoins ne sont pas exprimés, notamment dans les familles les plus vulnérables, et peuvent supposer une démarche spécifique d'action sociale et d'aller-vers de la part des institutions locales. En ce sens, il paraît important de considérer les besoins tant du point de vue de la demande que du point de vue des données populationnelles.

L'analyse des besoins quantitatifs est au croisement des données statistiques et des données remontées du terrain. A ce titre, elle mobilise en premier chef les données fournies par la CAF et celles produites par les collectivités (service petite enfance, chargé de coopération sur les CTG) et les RPE via leur mission d'observation. Au-delà de ces deux acteurs fondamentaux, l'analyse des besoins gagne à mobiliser tous les acteurs impliqués dans la politique, notamment les chargés de coopération.

Cet élément ne peut pas se déterminer de façon simple et univoque mais peut se construire par le croisement de plusieurs données :

- Le taux de couverture par une offre d'accueil formel mis à disposition par la CAF constitue un indicateur de base mais non suffisant. Etant rapporté au nombre d'enfants âgés de moins de 3 ans, le taux de couverture n'apprécie pas les besoins et demandes des familles ; un même niveau de couverture peut permettre de répondre à l'ensemble des demandes sur un territoire donné, et être insuffisant sur un autre territoire. Autrement dit ce n'est pas un indicateur de tension du territoire ;
- La part des enfants de moins de trois ans résidant dans la commune et bénéficiant d'un accueil formel peut être mise à disposition par la Caf, sous réserve d'un taux de réponse satisfaisant à l'enquête Filoué (enquête annuelle de la Cnaf). Des analyses plus fines, à une échelle infracommunale (IRIS), peuvent également être conduites en mobilisant les données issues de l'enquête Filoué (données à la structure) et celles relatives au CMG, géolocalisé ou à l'IRIS ;
- L'analyse de la demande peut se fonder utilement sur les éléments suivants :
 - Le nombre de demandes de parents reçues en année N-1, rapporté au nombre de places offertes sur le territoire. Dans son analyse de l'offre et des besoins, l'AO n'est pas encouragée à prendre en considération le fait que certaines places des

établissements existants soient gelées du fait d'une pénurie de personnels. Le gel de places relève d'une situation conjoncturelle qui ne saurait en tout état de cause être résolue par l'arrivée d'un nouvel opérateur et de besoins de recrutement supplémentaires ;

- La liste d'attente de la commune pour les parents qui ont formulé une demande de place non satisfaite. Le RPE peut être mobilisé pour déterminer la part de parents qui sont maintenus sur la liste d'attente pour l'obtention d'une place en crèche mais ont par ailleurs obtenu une place auprès d'un assistant maternel, ce qui doit être considéré d'un point de vue quantitatif comme une demande satisfaite. Une liste d'attente inexiste ou très faible peut conduire à motiver un avis négatif, si cette donnée permet de considérer qu'un nouvel établissement viendrait dans ce cas capter une part du public actuellement orienté vers les établissements existants ;
 - Le taux d'occupation des établissements. Les partenaires privés, qu'il s'agisse d'établissements PSU ou de micro-crèches PAJE, gagneront à être interrogés pour connaître les éventuelles vacances de places (indépendamment de places gelées par manque de personnel).
 - Le nombre de places vacantes au regard de l'agrément chez les assistants maternels du territoire. Il est important de distinguer les places agréées de celles réellement proposées par les assistantes maternelles. En effet, le nombre de places agréées ne reflète pas toujours la capacité d'accueil effectivement disponible. Les RPE gagneront à être mobilisés pour déterminer cette donnée, en articulation avec la PMI
- Remarque : comme indiqué plus haut, le législateur a laissé à l'AO une large marge d'appréciation des besoins et n'a pas entendu lier la détermination de ces besoins à des données déterminées. A ce titre, quand bien même le taux de couverture sur le territoire serait inférieur aux objectifs nationaux, le constat sur le territoire qu'une part non négligeable d'assistants maternels ne parvient pas à trouver autant de contrats que lui permet son agrément peut suffire à fonder un avis négatif ;
- L'AO peut raisonner à partir d'indicateurs qui lui permettent une première appréciation d'ensemble des besoins. Pour construire des indicateurs partagés qui puissent faire consensus entre les différents acteurs, il est de bonne méthode de travailler à la construction d'observatoires locaux qui permettent de partager les données et d'élaborer des méthodes d'analyse.
 - Les données populationnelles (structure des familles, taux d'emploi, structure de l'emploi...) peuvent permettre d'analyser les besoins au-delà de la demande exprimée, et d'élaborer les solutions nécessaires pour amener vers les solutions d'accueil les parents les plus éloignés.

Les observatoires locaux dans la mise en œuvre du SPPE et de l'avis des AO
Eléments issus des travaux de la CNAF et Intercommunalités de France

La mise en place du Service Public de la Petite Enfance (SPPE) s'appuie fortement sur la montée en puissance des observatoires territoriaux. Ceux-ci ne se limitent pas à dresser un état des lieux : ils deviennent de véritables outils d'anticipation et de pilotage, garants d'un dialogue éclairé entre acteurs et d'une meilleure capacité de décision, notamment en matière d'avis préalable des autorités organisatrices (AO).

- L'exemple du Grand Chalon (51 communes) et de la CAF 71 : lisibilité et gouvernance partagée

En Saône-et-Loire, l'observatoire s'est structuré autour d'un socle resserré d'indicateurs, suffisamment riches pour éclairer les élus sans devenir illisibles. Au Grand Chalon, le processus de l'avis préalable s'appuie sur une démarche de concertation encadrée : autour de la table, le maire de la commune concernée, la vice-présidente petite enfance, la Caf, les RPE et les directrices de crèche. Ensemble, ils analysent la demande et l'offre, auditionnent le porteur de projet et confrontent son implantation, ses horaires ou sa politique tarifaire aux besoins du territoire. Le rapport final alimente les débats du bureau communautaire, garantissant des décisions plus lisibles et partagées.

- L'exemple de la communauté d'agglomération d'Épinal (78 communes) et de la CAF 88 : une cellule de veille en vigilance permanente

À Épinal, la cellule de veille joue un rôle central. Suivi des naissances – en forte baisse depuis cinq ans –, échanges d'informations sur les micro-crèches et les maisons d'assistants maternels : autant d'éléments qui nourrissent le diagnostic.

Pour la première fois, la cellule a émis un avis négatif sur un projet, considérant que le territoire n'était ni carencé ni en tension, et qu'une autre micro-crèche existante ne parvenait déjà pas à remplir ses places. La convention tripartite existante entre partenaires sur l'observatoire est appelée à évoluer pour renforcer cette fonction de veille et soutenir juridiquement l'émission des avis.

- L'exemple de Lacq-Orthez (60 communes, 50 000 habitants) et de la CAF 64 : prospective et structuration d'une politique publique

À Lacq-Orthez, l'enjeu est celui de la prospective : 1 600 emplois attendus, 2 000 nouveaux logements, une attractivité croissante... mais aussi une baisse des naissances et une offre qui tend à se réduire. L'équation est délicate : comment anticiper si ces dynamiques contraires vont s'équilibrer ?

Ici, l'observatoire est pensé comme un véritable outil de pilotage stratégique. Il permet d'embrasser l'ensemble des dimensions – quantitative, qualitative, prospective – et d'inscrire la petite enfance dans une vision globale de développement territorial. La cellule de veille, en lien étroit avec la Caf et la PMI, joue un rôle de culture partagée et de consolidation de la gouvernance. La future CTG viendra renforcer encore cette structuration.

- S'agissant d'un service proximité, les besoins et l'offre doivent être pris en compte dans les villes de taille moyenne et grande au niveau du quartier et non au niveau de l'ensemble du territoire communal (ou intercommunal). Un nombre important de demandes non satisfaites au niveau de la ville prise dans son ensemble ne signifie pas que des besoins existent dans tel arrondissement ou partie de la ville. Dans la mesure où toutes les données statistiques ne sont pas disponibles au niveau du quartier, ce sont les RPE qui par leur connaissance du terrain peuvent jouer dans cette analyse un rôle fondamental, en parallèle des analyses conduites dans l'analyse des besoins sociaux (ABS) ;
- L'analyse des besoins gagne à prendre en compte les dynamiques démographiques et s'appuie dans toute la mesure du possible sur les éléments posés dans le schéma local de maintien et de développement de l'offre et/ou dans la convention territoriale globale. Les éléments susceptibles de faire varier à horizon 5 ans la nature des besoins (faible dynamique démographique, ou au contraire solde migratoire positif au cours des dernières années, projets de création de nouveaux ensembles résidentiels...) ou la nature de l'offre (nombre d'assistants maternels partant à la retraite dans les 5 prochaines années et taux de remplacement insuffisant) sont pris en considération.
- L'analyse des besoins peut prendre en compte toute étude conduite au niveau territorial notamment sur les dynamiques de l'emploi et sur les mobilités et les flux domicile-travail, qui déterminent de façon importante les besoins en matière d'accueil.

2. Les besoins qualitatifs

Les besoins qualitatifs peuvent être envisagés au sens large par l'AO. Néanmoins, n'entrent pas dans le champ des besoins considérés :

- La conformité du projet aux dispositions légales et réglementaires régissant l'accueil du jeune enfant. Cette vérification de conformité est l'objet de la procédure d'autorisation conduite par le conseil départemental ;
- La nature associative ou lucrative du gestionnaire (qui constitue un critère discriminatoire), ou les éléments de réputation du gestionnaire. Ces éléments ne sont pas directement en lien avec les besoins et ne peuvent donc constituer des motifs juridiquement sécurisés d'avis négatif.

Les besoins qualitatifs pris en considération peuvent notamment être les suivants :

- L'accessibilité financière : l'AO peut notamment prendre en considération les tarifs de l'établissement, dans le cas de micro-crèches PAJE, et les éventuelles contraintes que l'établissement est susceptible de faire peser sur les parents (demande de contrats importants, interdiction de la modulation, frais d'inscription...) Ces éléments peuvent être mis en regard des caractéristiques socio-économiques de la population du territoire, notamment en termes de revenu médian, du nombre d'enfants de moins de 3 ans vivant sous le seuil de pauvreté (donnée CAF, non disponible néanmoins pour les petites communes), et de l'ensemble des éléments d'analyse des besoins sociaux. La collectivité est encouragée à solliciter l'expertise de la CAF afin de s'assurer que les modalités de la tarification respectent les attendus de la réglementation de la branche famille ;

- L'accessibilité sociale : l'existence de places AVIP, les liens envisagés avec les partenaires du territoire (éco-système social, médico-social...), en fonction des besoins sociaux de la population. L'AO peut également considérer les critères de priorité dans l'attribution des places que propose l'EAJE, et apprécier la conformité de ces critères aux besoins de sa population (besoins de places pour les familles en situation de précarité, pour les parents demandeurs d'emploi ou bénéficiaires du RSA, pour les parents en situation de handicap ou de maladie chronique...) ;
- L'universalité d'accès : au regard des besoins quantitatifs, l'AO peut prendre en considération la part de berceaux commercialisés auprès de l'employeur dans les établissements. L'analyse peut être enrichie dans ce cadre des éléments relevant des flux domicile-travail. L'AO peut également examiner l'accord de l'EAJE pour être inclus dans les commissions communales d'attribution des places, de façon à ce que les critères de priorité répondent aux besoins populationnels déterminés par l'AO ;
- L'accessibilité physique de l'EAJE au regard du réseau de transports publics, des facilités d'accès pour les familles avec poussettes, de la proximité avec des voies de circulation stratégiques (notamment en milieu périurbain ou rural)...
- L'accessibilité pour les familles à horaires atypiques (horaires d'ouverture de l'établissement, partenariats avec dispositifs type garde à domicile partagée...), notamment au regard de la typologie sectorielle de l'emploi sur le territoire considéré (part significative de la population employée dans des secteurs fonctionnant avec des horaires atypiques ou étendus, ex. entretien de bureaux, BTP, forte population de cadres, professionnels de santé, du commerce...) ;
- L'accessibilité pour les parents en situation de handicap ;
- L'accessibilité pour les enfants en situation de handicap.

Dans l'ensemble de l'analyse des besoins quantitatifs et qualitatifs, les AO peuvent rassembler les données statistiques, en particulier les données INSEE/IRIS disponibles au niveau du quartier, les données fournies par la CAF et les statistiques de l'emploi, et confrontent ces données statistiques à la réalité du terrain, en particulier par le biais de l'analyse des RPE.

Quelle forme doit prendre l'avis ?

L'avis ne répond pas à un formalisme particulier et prend la forme d'une délibération de l'autorité délibérante (ou le cas échéant d'une décision du président de l'EPCI).

L'AO veillera à ce que l'avis :

- Indique de façon précise les motivations de l'avis en cas d'avis négatif ;
- Croise les données statistiques et les remontées du terrain ;
- Ne comporte aucun critère à caractère discriminatoire ;
- Ne comprenne aucune appréciation du versant éducatif du projet d'établissement, ou d'éléments relevant de la conformité réglementaire du projet (s'agissant par exemple du taux d'encadrement ou de la qualification des personnels).