

N° 185

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 décembre 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi de MM. Jean ARTHUIS, Jean-Marc JUILHARD, André LARDEUX, Alain LAMBERT, Joseph KERGUERIS, Mme Muguette DINI, MM. Nicolas ABOUT, Éric DOLIGÉ, Mme Nathalie GOULET, MM. Roland du LUART, Jean-Jacques JÉGOU, Albéric de MONTGOLFIER, Mme Catherine MORIN-DESAILLY, MM. Bruno SIDO, Jean-Marie VANLERENBERGHE, François ZOCCHETTO et Jean-Claude CARLE relative à la **création des maisons d'assistants maternels,***

Par M. André LARDEUX,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, présidente ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, vice-présidents ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, secrétaires ; M. Alain Vasselle, rapporteur général ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 133 et 186 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. DANS QUELLE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS LA CRÉATION DES MAISONS D'ASSISTANTS MATERNELS S'INSCRIT-ELLE ?	7
A. AUGMENTER L'OFFRE DE GARDE SANS CREUSER LE DÉFICIT STRUCTUREL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	7
B. PRIVILÉGIER LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES ASSISTANTES MATERNELLES	8
1. <i>Des modes de garde diversifiés et inégaux en termes de qualité et de coûts</i>	8
a) Une offre d'accueil globale importante et en forte croissance	8
b) Une formation différente pour chaque formule d'accueil	9
c) Des coûts très inégaux entre les modes de garde	10
d) Des réponses plus ou moins adaptées aux besoins des parents	10
2. <i>Plus d'assistantes maternelles au service d'un accueil de qualité</i>	11
II. UN DISPOSITIF INNOVANT QUI PROUVE SA QUALITÉ ET SON UTILITÉ DEPUIS QUATRE ANS	12
1. <i>Cinq avantages essentiels</i>	12
a) Une amplitude horaire d'accueil précieuse et inégalable	12
b) Un coût de fonctionnement compatible avec les finances des communes rurales	13
c) Une augmentation des capacités d'accueil	13
d) Une attractivité de la profession renforcée	14
e) Un effet psychologique positif sur certains parents	14
2. <i>Les leçons de l'expérimentation</i>	14
a) Le caractère indispensable de la délégation d'accueil	15
b) La nécessité d'un encadrement opérationnel	15
c) Un mode d'accueil dont le succès repose sur l'initiative des assistantes maternelles	16
III. LA PROPOSITION DE LOI DOTE LES MAISONS D'ASSISTANTS MATERNELS D'UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE ET OPÉRATIONNEL	17
1. <i>Une délégation d'accueil légalisée et sécurisée</i>	17
2. <i>Une convention facultative</i>	18
3. <i>Un contrôle des maisons rationalisé</i>	18
EXAMEN DES ARTICLES	19
• <i>Article 1^{er} (art. L. 421-19, L. 421-20, L. 421-21, L. 421-22, L. 421-23 et L. 421-24 nouveaux du code de l'action sociale et des familles) Création d'un cadre spécifique et opérationnel pour les maisons d'assistants maternels</i>	19
• <i>Article 2 Égalité de traitement fiscal entre les assistants maternels</i>	21
• <i>Article 3 Contrôle de l'hygiène des maisons d'assistants maternels</i>	22
• <i>Article 4 Abrogation des anciennes dispositions encadrant les regroupements d'assistants maternels</i>	23
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
LISTE DES PERSONNES AUDITIONÉES	29
DÉPLACEMENT EN MAYENNE	31
TABLEAU COMPARATIF	33

Mesdames, Messieurs,

Depuis plusieurs années, la France affiche l'un des taux de fécondité les plus élevés de l'Union européenne : elle est même désormais le pays qui assure au mieux le renouvellement des générations.

Ce résultat n'est pas dû au hasard mais témoigne de la continuité et de la solidité d'une politique familiale assumée par tous les gouvernements, au-delà des alternances partisans.

Pour autant, le succès n'est jamais garanti et la vigueur du taux de natalité impose d'accroître aussi les capacités de garde des jeunes enfants afin de permettre aux parents de poursuivre leur carrière professionnelle en même temps qu'ils élargissent leur famille. Or, on constate que plusieurs centaines de milliers d'entre eux interrompent leur activité sans l'avoir choisi, faute de pouvoir trouver une place d'accueil pour leur enfant.

La situation financière de la sécurité sociale n'étant pas propice à la hausse des charges de la branche famille, il convient, pour répondre aux demandes des parents et aux besoins des enfants, d'imaginer des solutions innovantes. C'est à quoi s'attache la présente proposition de loi.

Expérimentés depuis plus de quatre ans dans plusieurs départements, les regroupements d'assistantes maternelles, ou maisons d'assistantes maternelles, proposent, en effet, un nouveau mode de garde qui présente des avantages indiscutables : grande amplitude des horaires d'accueil, coût abordable pour les communes rurales, renforcement de l'attractivité de la profession d'assistante maternelle...

Autorisées, dans son principe, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, les maisons d'assistantes maternelles ont encore besoin d'un cadre juridique spécifique et opérationnel pour se développer dans des conditions sécurisées.

Tel est précisément l'objectif de ce texte.

I. DANS QUELLE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE L'OFFRE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS LA CRÉATION DES MAISONS D'ASSISTANTS MATERNELS S'INSCRIT-ELLE ?

Afin de comprendre le contexte dans lequel la proposition de loi intervient, il convient de présenter les données principales de la politique française en faveur de la petite enfance, ainsi que la stratégie d'ensemble dans laquelle le texte s'inscrit.

A. AUGMENTER L'OFFRE DE GARDE SANS CREUSER LE DÉFICIT STRUCTUREL DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La politique familiale remplit aujourd'hui **trois objectifs complémentaires** : soutenir la natalité, permettre la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et conforter le taux d'activité des femmes.

Atteindre ces objectifs suppose d'offrir à chaque ménage la possibilité de faire garder son ou ses enfants à un coût compatible avec ses revenus.

Or, plusieurs études¹ montrent qu'entre **300 000 et 400 000 personnes, dans l'immense majorité des mères, sont encore obligées d'arrêter de travailler pour garder leur enfant.**

Pour autant, les différents gouvernements qui se sont succédé, quelle que soit leur appartenance politique, n'ont pas négligé la politique familiale : traditionnellement généreuse en la matière, la France y consacre aujourd'hui **3,8 % de son Pib**, ce qui la classe en troisième position au sein des pays de l'OCDE. A l'intérieur de ce volume de dépenses, les aides et services de garde d'enfants représentent entre 1 % et 1,5 % du Pib, soit un niveau proche de celui du Danemark et de la Suède, pays modèles dans ce domaine.

Si l'on élargit encore la perspective, il faut prendre en compte **trois facteurs supplémentaires**. D'abord, d'autres besoins sociaux que l'accueil des jeunes enfants vont mobiliser, dans les prochaines années, un financement public sans cesse croissant : régimes de retraite et d'assurance maladie, création d'une cinquième branche de la sécurité sociale consacrée à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées. Ensuite, le financement de ces besoins ne pourra vraisemblablement se faire que par une hausse des prélèvements obligatoires, déjà nécessaire au remboursement de la dette de la sécurité sociale. Enfin, la compétition économique internationale suscite, qu'on le veuille ou non, une situation de concurrence fiscale entre les Etats qui ne peut être ignorée.

¹ Voir notamment le rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance réalisé par la députée Michèle Tabarot et remis au Premier ministre en juillet 2008.

Ce contexte macro-économique et social contraint ne doit cependant pas conduire à renoncer à augmenter l'offre de garde des jeunes enfants.

B. PRIVILÉGIER LE RECRUTEMENT ET LA FORMATION DES ASSISTANTES MATERNELLES

Il convient à ce stade de présenter l'analyse de l'offre de garde qui a conduit à proposer la création des maisons d'assistantes maternelles.

1. Des modes de garde diversifiés et inégaux en termes de qualité et de coûts

a) Une offre d'accueil globale importante et en forte croissance

D'après les évaluations de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) et les calculs de votre commission¹, **la capacité d'accueil des jeunes enfants s'élève à plus de 1,1 million d'unités** : avec 744 200 places proposées, **les assistantes maternelles² en assurent très largement la plus grande partie** ; viennent ensuite les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), pour environ 340 000 enfants et, enfin, la garde à domicile, pour près de 62 000.

Capacités théoriques d'accueil des jeunes enfants par modes de garde en 2007

Modes de garde	Nombre de places disponibles	Pourcentage dans l'offre de garde totale
Assistantes maternelles	744 200	65 %
EAJE	342 160	30 %
Garde à domicile ³	62 300	5 %
Total	1 148 660	100 %

Source : données Cnaf et calculs de la commission des affaires sociales

Comme le montre le graphique suivant, l'offre globale s'est considérablement développée au cours des dernières années. Entre 2000 et 2007, le nombre de places en crèches a crû de 27 % et celui proposé par les assistantes maternelles de 14 %. Entre 2003 et 2007, le nombre de familles

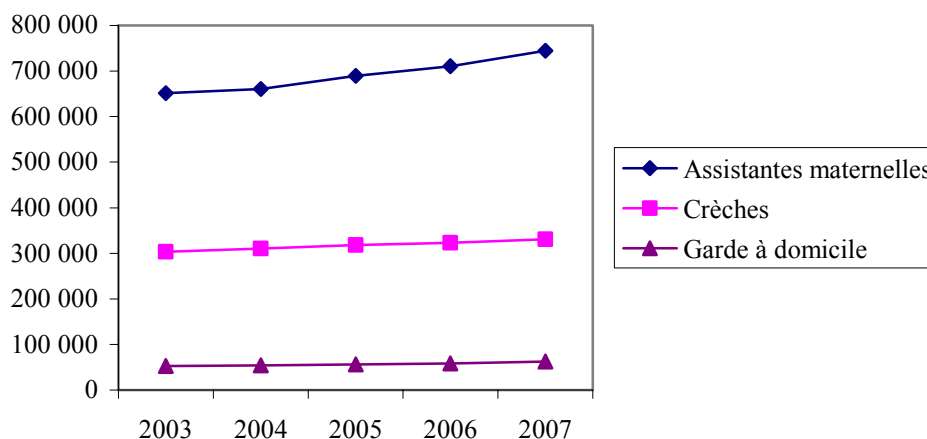
¹ Bien que le code de l'action sociale et des familles mentionne les « assistants maternels » (article L. 421-1 et suivants), la réalité conduit à parler plutôt d'« assistantes maternelles », car la profession est exercée à 97 % par des femmes.

² A partir de données correspondant à l'année 2007.

³ Le chiffre correspond au nombre de familles ayant bénéficié d'une aide de la Caf (aide à la garde d'enfant à domicile ou compléments de libre choix de mode de garde (CLCM) de la Paje) pour faire garder leurs enfants de moins de six ans par une personne salariée à domicile.

bénéficiant d'une aide pour l'emploi d'un salarié gardant un enfant à domicile a augmenté de près de 15 %.

Evolution du nombre de places par mode de garde



Source : Cnaf et commission des affaires sociales

En moyenne annuelle, sur la période **2003-2007**, les capacités d'accueil des assistantes maternelles ont augmenté de 23 000 unités, celles des EAJE de 6 900 et celles de la garde à domicile de 2 300. Au total, **l'offre d'accueil s'est accrue sur cette période de plus 32 000 places par an.**

b) Une formation différente pour chaque formule d'accueil

En termes de diplôme, l'accès aux différentes professions de la petite enfance est très hétérogène :

- la garde à domicile ne requiert aucune qualification professionnelle officielle ;
- les assistantes maternelles doivent obtenir un agrément qui n'est acquis qu'au terme d'une formation de cent vingt heures ;
- les personnels exerçant en structure collective disposent au minimum d'un CAP petite enfance¹, mais la plupart sont des auxiliaires de puériculture ou des éducateurs de jeunes enfants, qui ont passé leur diplôme au terme de trois ans d'études après le baccalauréat.

Ceci étant, cette gradation repose sur une différence de qualification dans les connaissances théoriques et doit donc être relativisée. En effet, comme dans tous les métiers liés à l'éducation et à la prise en charge des

¹ Sauf dans les crèches familiales, qui emploient des assistantes maternelles encadrées généralement par un éducateur de jeunes enfants.

personnes, c'est souvent l'expérience professionnelle acquise au fil des ans qui est la plus formatrice et facilite le développement de liens de qualité.

c) Des coûts très inégaux entre les modes de garde

On constate que le coût global, pour la famille et pour la collectivité, de chaque mode de garde varie dans des proportions importantes : **l'accueil par une assistante maternelle constitue la solution la moins onéreuse, suivie de la garde à domicile partagée, de l'accueil en établissement collectif, puis de la garde à domicile simple.**

Coût par enfant des différents modes de garde en 2009¹

(en euros)

Revenu des parents	Coût de l'accueil	Assistante maternelle	Garde partagée	Etablissements d'accueil du jeune enfant	Garde à domicile
	Coût total	895	1204	1 366	2 318
1,5 Smic	Coût pour la famille	97	214	75	669
	Coût pour la collectivité	798	990	1 291	1 649
3 Smic	Coût pour la famille	169	295	206	832
	Coût pour la collectivité	726	909	1 160	1 486
6 Smic	Coût pour la famille	281	351	337	943
	Coût pour la collectivité	614	853	1 029	1 375

Source : Cnaf

La garde effectuée par une assistante maternelle se révèle environ deux fois et demie moins onéreuse qu'une garde à domicile et une fois et demie moins qu'une place en crèche. Par ailleurs, la garde à domicile individuelle coûte le double de la garde à domicile partagée.

Ceci étant, il convient d'ajouter que les frais de création des différents modes de garde sont également très inégaux. **Pour l'accueil chez une assistante maternelle et la garde à domicile, ces frais sont nuls**, mais ils sont particulièrement élevés pour une place en crèche. D'après la Cnaf, **le coût moyen d'une nouvelle place en établissement multi-accueil s'élève en effet à près de 32 000 euros².**

d) Des réponses plus ou moins adaptées aux besoins des parents

Enfin, il va de soi que chaque mode de garde ne répond pas de la même manière aux attentes des parents.

¹ Les indicateurs sont calculés pour une famille composée de deux parents qui travaillent et un enfant de moins de trois ans. L'estimation est fondée sur l'hypothèse d'une garde à temps plein.

² Les établissements multi-accueil représentent depuis 2000 l'écrasante majorité des nouveaux EAJE.

- La garde à domicile est particulièrement souple, puisque l'enfant reste chez lui et que les horaires de garde sont facilement ajustables. En revanche, on l'a vu, ce mode de garde est réservé aux familles les plus aisées et ne favorise pas la socialisation des enfants dès leur plus jeune âge.

- Au contraire, les établissements d'accueil permettent aux enfants de s'habituer précocement à la vie en collectivité et proposent souvent des activités variées. Par ailleurs, ils sont accessibles aux parents disposant de revenus modestes, grâce aux aides versées par la branche famille de la sécurité sociale. En revanche, ils proposent des horaires d'ouverture restreints et ferment souvent pendant les vacances scolaires.

- L'accueil chez une assistante maternelle est, sauf dans les zones où la demande est particulièrement forte, accessible financièrement à tous les ménages, quel que soit leur niveau de revenus. Les horaires de garde sont souvent plus larges que ceux d'un établissement, mais moins que ceux couverts par une employée à domicile.

2. Plus d'assistantes maternelles au service d'un accueil de qualité

Deux enseignements peuvent être tirés de l'analyse de l'offre de garde :

- bien qu'en augmentation continue, **la croissance annuelle des capacités de garde reste insuffisante**, notamment en raison du dynamisme de la natalité en France : au rythme actuel, les besoins seront théoriquement couverts en 2021 s'ils demeurent au niveau actuellement constaté ;

- **il n'est pas possible, pour des raisons financières**, de bâtir une politique de développement de l'offre de garde sur **l'accroissement des capacités d'accueil des crèches et l'essor de la garde à domicile**. Ces deux modes de garde doivent continuer à être soutenus par des aides publiques en raison de leurs avantages spécifiques (socialisation des enfants dans le premier cas, souplesse des horaires de garde dans le second), mais ils ne peuvent en aucun cas constituer une solution au développement de l'offre.

C'est donc l'accroissement du nombre d'assistantes maternelles qui doit être privilégié pour devenir **le principal pilier du développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants** : telle est la stratégie dans laquelle s'inscrit cette proposition de loi.

II. UN DISPOSITIF INNOVANT QUI PROUVE SA QUALITÉ ET SON UTILITÉ DEPUIS QUATRE ANS

Créées à l'origine par des assistantes maternelles de la Mayenne soutenues par le conseil général, les maisons d'assistantes maternelles réunissent en un même lieu plusieurs professionnelles agréées et les enfants qu'elles accueillent. Le plus souvent, il s'agit de locaux acquis par elles-mêmes ou mis à disposition par la commune. En général, les maisons rassemblent trois à quatre assistantes maternelles, qui accueillent entre dix et seize enfants.

Le fonctionnement des structures est simple : les parents emploient une seule assistante maternelle, mais autorisent celle-ci à déléguer temporairement la garde de leur enfant aux autres assistantes qui travaillent dans la même maison. Le nombre maximum d'enfants pouvant être accueillis simultanément est rarement atteint, puisque les parents n'ont pas les mêmes horaires de travail.

1. Cinq avantages essentiels

a) Une amplitude horaire d'accueil précieuse et inégalable

L'un des principaux atouts des maisons d'assistantes maternelles est de proposer aux parents **une grande souplesse dans les horaires de garde des enfants** : dans plusieurs maisons de Mayenne, certains enfants peuvent être accueillis dès 4 heures du matin, et d'autres jusqu'à 22 heures le soir.

Aucune structure collective ne pourrait, pour des raisons de coût, leur proposer un service équivalent.

De même, une seule assistante maternelle ne pourrait pas, à supposer qu'elle le veuille, offrir une telle amplitude horaire d'accueil, car elle ne respecterait pas le repos obligatoire de onze heures par jour et dépasserait, dès le troisième jour de la semaine, la limite légale de quarante-huit heures de travail hebdomadaire.

Quant à la garde à domicile, son coût déjà sélectif socialement en horaires traditionnels devient prohibitif en horaires atypiques.

Les maisons d'assistantes maternelles sont donc **les seules à pouvoir offrir une solution pour l'accueil de leur enfant en horaires décalés à un coût compatible avec tous les niveaux de revenus.**

b) Un coût de fonctionnement compatible avec les finances des communes rurales

Payées directement par les parents, les assistantes maternelles qui se regroupent ne sont pas financièrement à la charge des communes. Certes, on l'a vu, le conseil municipal aide souvent les assistantes maternelles volontaires en mettant par exemple à leur disposition une maison dans laquelle elles accueilleront les enfants. Ceci étant, l'aide en nature ou en espèces apportée par la commune reste toujours inférieure au coût de fonctionnement d'une crèche, qui représente en moyenne par enfant, une charge financière pour la municipalité sept fois plus élevée qu'une maison d'assistantes maternelles¹.

Pour les **communes rurales** qui n'ont pas les moyens de financer un établissement d'accueil collectif ou qui éprouvent des difficultés à attirer des assistantes maternelles, **les maisons représentent la seule opportunité de développer une offre d'accueil de qualité². Elles ne viennent donc pas prendre la place d'autres structures.**

Enfin, la possibilité de faire garder leur enfant étant souvent la première condition posée par des parents pour emménager dans une commune, il est incontestable que ces structures constituent également **un outil de lutte contre la désertification rurale** qui pourrait être utilement mobilisé par la politique d'aménagement du territoire.

c) Une augmentation des capacités d'accueil

Contrairement à ce que prétendent certains, la création des maisons d'assistantes maternelles n'est pas neutre sur le volume d'offre de garde, mais exerce un effet positif **en permettant l'accès à la profession d'au moins deux catégories de personnes** : celles dont le logement est exigü ou non conforme aux critères pour être agréé par les PMI et celles dont l'habitation est située dans une zone où la demande est trop faible.

Il faut également ajouter que certaines assistantes maternelles renoncent à exercer leur profession lorsque la présence de jeunes enfants à leur domicile devient problématique dans leur vie personnelle, par exemple si leurs propres enfants supportent difficilement de devoir céder leur chambre aux nourrissons. Dans ces cas qui sont loin d'être rares, la possibilité de travailler dans des locaux extérieurs à leur domicile permettrait à une assistante de conserver son métier tout en préservant sa vie de famille.

Les maisons diminueraient ainsi le flux de sortie de la profession, au bénéfice des parents qui profiteraient de ces offres de garde sauvegardées, des enfants qui seraient accueillis par des professionnelles expérimentées et des assistantes maternelles elles-mêmes qui pourraient rester fidèles à leur vocation.

¹ Estimation de la municipalité d'Evron, en Mayenne.

² Cette démonstration a été, d'une manière plus précise, apportée par le rapport d'information n° 545 (2008-2009) de Jean-Marc Juilhard, « Accueil des jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante », fait au nom de la commission des affaires sociales.

d) Une attractivité de la profession renforcée

Si elles permettent aux assistantes maternelles de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale, les maisons constituent également pour elles une **opportunité d'évolution de carrière**.

Partager son expérience professionnelle et appréhender le travail en équipe favorise l'accroissement des compétences et apporte un nouveau regard sur le métier, ce qui facilite le maintien de la motivation.

Plusieurs assistantes maternelles exerçant dans une maison affirment ainsi qu'elles préféreraient quitter la profession plutôt que de retourner travailler chez elles.

e) Un effet psychologique positif sur certains parents

Malgré le très faible nombre d'incidents relevés, certains parents restent réticents à l'idée de laisser leur enfant seul avec une assistante maternelle.

Les regroupements sont donc de nature à lever ce genre d'inquiétudes, puisque **le risque de dérive diminue avec le travail en équipe**.

Là encore, c'est donc l'intérêt de l'enfant et des parents qui plaide pour le développement des maisons d'assistantes maternelles.

2. Les leçons de l'expérimentation

Jusqu'à ce que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 les autorise sur l'ensemble du territoire, les maisons d'assistantes maternelles n'avaient qu'un caractère expérimental.

Ceci étant, **quatre ans** après la naissance des premières structures, il est possible de présenter **une évaluation fiable du dispositif**.

Celle-ci peut être fondée non seulement sur l'expérience pionnière de la Mayenne, où plusieurs membres de votre commission ont visité trois maisons d'assistantes maternelles qui fonctionnent depuis plusieurs années, mais également sur celles menées dans d'autres départements : Morbihan, Orne, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Sarthe, Yvelines, Hauts-de-Seine, Bas-Rhin et Alpes-Maritimes¹.

¹ Dans chacun de ces départements, votre commission a recueilli les témoignages des assistantes maternelles qui exercent dans une maison ou s'efforcent de mettre en place une structure. Votre commission regrette cependant qu'en raison de la brièveté des délais, la direction générale de l'action sociale n'ait pu lui fournir une liste exhaustive des maisons existantes.

a) Le caractère indispensable de la délégation d'accueil

De l'avis presque unanime des assistantes maternelles que votre rapporteur a rencontrées ou dont il a recueilli le témoignage, **la délégation d'accueil constitue le fondement du dispositif sans lequel il ne peut fonctionner.**

C'est, en effet, cette faculté qui permet aux maisons de proposer un accueil en horaires atypiques car une assistante maternelle ne peut accepter, pour des raisons financières, de travailler selon une amplitude horaire large si elle ne garde qu'un seul enfant. Pour que l'accueil en horaires décalés soit rentable, il lui faut pouvoir garder plusieurs enfants en même temps, ce que permet la délégation d'accueil.

De même, la délégation d'accueil permet aux assistantes maternelles d'instaurer un roulement, par exemple hebdomadaire, pour l'accueil des enfants en horaires décalés. Seule cette souplesse leur permet d'accepter cette contrainte de travail et d'assurer l'accueil sur une large plage horaire.

La possibilité de déléguer l'accueil est enfin indispensable pour répondre aux **situations d'urgence** : si toutes les assistantes maternelles de la maison sont autorisées à accueillir un enfant, il est évidemment plus facile de trouver une solution de garde au dernier moment, en cas de besoin exceptionnel ou de maladie.

b) La nécessité d'un encadrement opérationnel

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 ayant soumis l'ouverture d'une maison d'assistantes maternelles à la signature d'une convention entre celles-ci, le conseil général et la caisse d'allocations familiales, la Cnaf a élaboré une convention-type qu'elle a fait parvenir au réseau des caisses le 29 juillet dernier.

Cette convention a été jugée, par plusieurs présidents de conseils généraux de toutes tendances politiques, inapplicable en raison de sa complexité excessive, et surtout dommageable car paralysante pour les projets de regroupement et déstabilisante pour ceux qui existent déjà.

En interdisant la délégation d'accueil, la convention prive en effet les maisons de la pierre angulaire qui leur permet de fonctionner.

Par ailleurs, en imposant les mêmes contrôles aux maisons qu'aux établissements d'accueil, elle les assujettit à des contraintes insurmontables.

Les maisons ont au contraire besoin d'un cadre juridique spécifique et opérationnel, que la convention de la Cnaf, il faut le reconnaître, ne pouvait peut-être pas leur apporter.

La présente proposition de loi souhaite donc combler cette lacune.

c) Un mode d'accueil dont le succès repose sur l'initiative des assistantes maternelles

Les auditions menées par votre rapporteur ainsi que le déplacement en Mayenne ont permis d'établir que les maisons ne sont viables que si elles reposent sur **l'initiative et la détermination** des assistantes maternelles.

Lorsque les maisons ont été impulsées « par le haut », c'est-à-dire par une commune ou un conseil général, il semble que des difficultés se soient manifestées, notamment entre les assistantes maternelles elles-mêmes.

En revanche, lorsque les assistantes maternelles ont d'elles-mêmes élaboré et mis en place une structure, les maisons ont, dans la totalité des cas, parfaitement fonctionné.

Après quatre ans d'existence, **le bilan des maisons d'assistantes est donc particulièrement positif** : il s'agit incontestablement d'un **mode d'accueil innovant**, à la fois bénéfique aux enfants qui pourront être accueillis dans de bonnes conditions et s'habituer, dès le jeune âge, à la vie en collectivité, aux parents qui, lorsqu'ils travaillent en horaires décalés, restent souvent sans solution de garde et aux communes, notamment rurales, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour financer une crèche traditionnelle.

III. LA PROPOSITION DE LOI DOTE LES MAISONS D'ASSISTANTS MATERNELS D'UN CADRE JURIDIQUE SPÉCIFIQUE ET OPÉRATIONNEL

1. Une délégation d'accueil légalisée et sécurisée

Bien qu'elle soit déjà pratiquée dans l'immense majorité des maisons d'assistantes maternelles en fonctionnement, y compris dans celles, peu nombreuses, qui ont signé la convention, la délégation d'accueil ne bénéficie pas actuellement d'un cadre légal suffisamment sécurisé.

La proposition de loi vient donc combler ce manque en introduisant cette faculté et ses modalités dans deux nouveaux articles dans le code de l'action sociale et des familles : les parents pourront autoriser, dans le contrat de travail, l'assistante qu'ils emploient à déléguer temporairement l'accueil de leur enfant à une ou plusieurs de ses collègues exerçant dans la même maison ; chacune devra s'assurer pour les problèmes qui pourraient survenir lors de la délégation d'accueil, comme c'est actuellement le cas dans plusieurs départements.

Le dispositif apporte une **triple sécurité** :

- **aux parents, qui gardent la maîtrise de leur contrat de travail avec l'assistante maternelle.** D'abord, ils sont libres de refuser dès le départ la délégation. Ensuite, s'ils l'acceptent mais rencontrent un problème avec leur assistante maternelle ou l'une de ses collègues désignées, ils pourront licencier leur assistante maternelle dans les conditions de droit commun¹. Enfin, en cas d'accident, les parents pourront demander réparation à leur assistante maternelle aux conditions habituelles, celle-ci pouvant ensuite se retourner contre la collègue éventuellement responsable du dommage ;

- **aux assistantes maternelles, qui conservent un contrat de travail identique à celui qui est signé lors d'un accueil à domicile.** En cas de licenciement, elles bénéficient des mêmes garanties de procédure et d'indemnité. En cas d'accident, elles sont couvertes par l'obligation d'assurance ;

- **aux présidents de conseils généraux, enfin, qui seront protégés par la loi.** On l'a dit, la délégation est pratiquée dans les faits même dans les rares maisons qui ont signé la convention : en cas de problème, la responsabilité des départements pourrait donc être mise en cause. Le fait d'accorder à la délégation d'accueil un fondement légal protégera les présidents de conseils généraux en cas d'accident. On observera que sept d'entre eux ont cosigné la proposition de loi.

¹ C'est-à-dire dans le respect des dispositions prévues aux articles L. 423-8 à L. 423-12 du code de l'action sociale et des familles.

2. Une convention facultative

Le texte donne, dans le respect de la décentralisation, le choix aux conseils généraux de recourir ou non à une convention. Il n'accorde donc à ce document qu'un caractère facultatif, ce qui se justifie pour deux raisons :

- d'abord, pourquoi imposer une convention nationale nouvelle à des départements qui ont déjà expérimenté, de manière responsable et autonome, un dispositif qui fonctionne à la satisfaction générale ? On viendrait perturber maladroitement des structures déjà bien encadrées ;

- ensuite, si l'on peut admettre la nécessité d'une convention lorsque la loi autorise les regroupements d'assistantes maternelles sans en préciser les modalités, ce qui est actuellement le cas, il en ira autrement dès lors qu'une loi réglementera rigoureusement leur organisation, ce à quoi s'attache le texte. Pourquoi, dès lors, introduire une étape administrative supplémentaire rendue inutile par la loi ?

Les conseils généraux resteront ainsi libres d'organiser, dans le respect de la loi, les modalités de fonctionnement des maisons d'assistantes maternelles qui se développent sur leur territoire.

3. Un contrôle des maisons rationalisé

En matière d'autorisation d'ouverture des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ainsi que d'agrément des assistantes maternelles, les conseils généraux sont titulaires d'une compétence de droit commun.

En pratique, ce sont les services de PMI qui procèdent à l'instruction des dossiers et préparent les décisions des présidents de conseils généraux.

Dans un souci de cohérence et d'efficacité, il apparaît donc logique de confier le contrôle des maisons d'assistantes maternelles à ces services qui bénéficient de l'expérience et de l'expertise suffisantes.

*

* *

Convaincue de la nécessité d'innover pour développer les capacités de garde des jeunes enfants, souhaitant accompagner les initiatives courageuses des assistantes maternelles, désireuse de favoriser un accueil de qualité, **votre commission s'est déclarée favorable à la création des maisons d'assistantes maternelles dont elle avait d'ailleurs déjà soutenu le principe** lors de l'examen, par le Parlement, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

*(art. L. 421-19, L. 421-20, L. 421-21, L. 421-22, L. 421-23
et L. 421-24 nouveaux du code de l'action sociale et des familles)*

Création d'un cadre spécifique et opérationnel pour les maisons d'assistants maternels

Objet : Cet article vise à sécuriser les maisons d'assistants maternels afin de favoriser leur développement.

I - Le dispositif proposé

En vertu de l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles, un assistant maternel doit accueillir, à son domicile, les mineurs dont la garde journalière lui est confiée, sur la base d'un contrat de travail, par les parents.

Toutefois, l'article 108 de la loi de financement pour 2009 a créé une dérogation à ce principe, en permettant à plusieurs assistants maternels d'assurer cet accueil dans un local commun extérieur à leur domicile.

Cette faculté avait déjà été ouverte, à titre expérimental, dans plusieurs départements, notamment la Mayenne.

En raison des avantages que présente cette nouvelle formule, votre commission s'était déclarée favorable au développement des regroupements d'assistants maternels, à l'occasion de l'examen de la loi de financement pour 2009.

Le présent article organise les modalités pratiques de fonctionnement de ces regroupements. Sa formulation est largement inspirée d'une rédaction précédente, présentée lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, adoptée au Sénat mais repoussée par la commission mixte paritaire pour des motifs d'irrecevabilité sociale.

Rebaptisant les regroupements « maisons d'assistants maternels », le texte prévoit ici :

- de limiter les regroupements à quatre assistants maternels, comme c'est le cas actuellement en pratique (article L. 421-19 nouveau du code de l'action sociale et des familles) ;

- d'autoriser et de réglementer la délégation d'accueil (articles L. 421-20 et L. 421-21 nouveaux du même code) : les parents auront la faculté d'autoriser l'assistante maternelle qu'ils emploient à déléguer l'accueil de leur enfant à une ou plusieurs de ses collègues travaillant dans la même maison. L'autorisation et les noms des assistantes maternelles concernées devront figurer sur le contrat de travail ;

- de préciser les modalités d'assurance des assistants maternels exerçant en regroupement (article L. 421-22 nouveau) : celles-ci auront l'obligation de s'assurer pour les accidents qui pourraient survenir lors de l'accueil des enfants, y compris pendant la délégation. En cas de problème, les parents pourront ainsi demander réparation, dans les mêmes conditions que lors d'un accueil à domicile¹, à l'assistante maternelle qu'ils emploient. Si celle-ci n'est pas à l'origine de l'accident, elle pourra ensuite engager une action contre sa collègue fautive ;

- d'organiser la procédure d'agrément des assistants maternels exerçant en regroupement, en prévoyant un contrôle souple et ciblé du conseil général (article L. 421-23 nouveau). Deux cas sont à distinguer : les assistantes maternelles qui ne disposent pas encore d'agrément pourront demander à être agréées spécifiquement pour exercer dans ce cadre et les assistantes maternelles déjà agréées auront la faculté de demander une modification de leur agrément. Dans ce dernier cas, à défaut de réponse dans un délai de deux mois après réception de la demande, celle-ci sera réputée acceptée : le délai de droit commun de trois mois ne semble pas se justifier pour une simple modification ;

- de garantir le versement de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) aux parents qui confient leurs enfants aux assistants maternels travaillant dans un regroupement (article L. 421-24 nouveau).

II - Le texte adopté par la commission

Votre commission considère que ce dispositif organise l'encadrement adapté et sécurisé nécessaire au développement des maisons d'assistants maternels.

Ceci étant, elle souhaite apporter **deux précisions supplémentaires** :

- d'abord, afin d'éviter le risque de requalification par le juge de la relation entre les parents et une assistante maternelle bénéficiant de la délégation en contrat de travail, elle propose de préciser que **la délégation ne**

¹ La responsabilité de l'assistante maternelle peut être engagée tant au niveau civil que pénal.

fait l'objet d'aucune rémunération. Les procédures de licenciement seront ainsi sécurisées juridiquement ;

- ensuite, pour faciliter la gestion de la compensation des heures déléguées entre les assistantes maternelles, elle estime nécessaire de prévoir une périodicité : elle propose donc que **la compensation soit calculée chaque mois.**

Convaincue que les regroupements constituent un nouveau mode de garde plus souple pour les parents, plus attractif pour les assistants maternels et plus soutenable pour les finances publiques, **votre commission a adopté cet article ainsi modifié.**

Article 2

Egalité de traitement fiscal entre les assistants maternels

Objet : Cet article étend le régime fiscal des assistants maternels exerçant à domicile à ceux qui accueillent les enfants dans une maison d'assistants maternels.

I - Le dispositif proposé

L'article 80 *sexies* du code général des impôts a instauré un régime fiscal spécifique pour les assistants maternels. Il dispose que « *pour l'assiette de l'impôt sur le revenu dont sont redevables les assistants maternels [...], le revenu brut à retenir est égal à la différence entre, d'une part, le total des sommes versées tant à titre de rémunération que d'indemnités pour l'entretien et l'hébergement des enfants et, d'autre part, une somme égale à trois fois le montant horaire du salaire minimum de croissance, par jour et pour chacun des enfants qui leur sont confiés* ».

Particulièrement avantageux, **ce régime fiscal se justifie cependant par le fait que les assistants maternels ne relèvent pas du régime du Smic.**

En vertu de l'article D. 423-9 du code de l'action sociale et des familles, leur rémunération peut en effet descendre jusqu'à 0,281 le montant du Smic par enfant, soit 1,95 euro net par heure de travail.

II - Le texte adopté par la commission

Le régime fiscal des assistants maternels constitue en réalité un élément indirect de leur rémunération.

Il est donc légitime de prévoir son extension à ceux qui choisiront d'exercer dans une maison d'assistants maternels.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

Contrôle de l'hygiène des maisons d'assistants maternels

Objet : Cet article prévoit que les maisons d'assistants maternels ne peuvent, en matière d'hygiène, être soumises à un agrément préfectoral.

I - Le dispositif proposé

L'article L. 233-2 du code rural dispose que « *les établissements qui préparent, traitent, transforment, manipulent ou entreposent des produits d'origine animale ou des denrées alimentaires en contenant destinés à la consommation humaine sont soumis, selon les cas, à agrément ou à autorisation, lorsque cela est requis par les règlements et décisions communautaires ou par des arrêtés du ministre chargé de l'agriculture. L'agrément ou l'autorisation est délivré par l'autorité administrative.* »

L'arrêté du 8 juin 2006 prévoit par ailleurs que l'agrément est délivré préalablement à la mise sur le marché de ces produits ou denrées par le préfet sur proposition du directeur départemental des services vétérinaires

Le présent article précise que les maisons d'assistants maternels ne relèvent pas de l'article L. 233-2 du code rural, afin de réserver le contrôle de ces structures aux services de PMI du département.

II - Le texte adopté par la commission

Cette disposition paraît légitime dès lors que **peu de repas sont préparés dans les maisons d'assistants maternels** : ne serait-il pas disproportionné et injustifié de mobiliser les services vétérinaires dans ce cadre ?

A l'inverse, les PMI vérifient déjà l'hygiène du domicile des assistantes maternelles, qui peuvent accueillir jusqu'à six enfants et préparer douze repas par jour.

On peut donc raisonnablement penser que leur contrôle est le mieux adapté pour garantir l'hygiène des maisons d'assistants maternels.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

**Abrogation des anciennes dispositions encadrant
les regroupements d'assistants maternels**

Objet : Cet article abroge les dispositions régissant les regroupements d'assistants maternels rendues obsolètes par la présente proposition de loi.

I - Le dispositif proposé

Le paragraphe II de l'article 108 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a autorisé les regroupements d'assistants maternels mais sans en fixer précisément le cadre légal.

Dès lors, le présent texte se proposant de définir ce cadre, les précédentes dispositions de 2008 ne se justifient plus et doivent être abrogées.

II - Le texte adopté par la commission

Votre commission considère que le dispositif proposé est mieux à même d'assurer l'essor des maisons d'assistants maternels que les dispositions actuellement en vigueur.

Elle a donc adopté cet article sans modification.

*

* *

Réunie le mardi 22 décembre 2009, la commission a adopté le texte de la proposition de loi tel qu'il résulte de ses travaux.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 22 décembre 2009, sous la présidence de Muguette Dini, présidente, la commission a procédé à l'examen des amendements et à l'élaboration de son texte pour la proposition de loi n° 133 (2009-2010), présentée par Jean Arthuis et plusieurs de ses collègues, relative à la création des maisons d'assistants maternels.

André Lardeux, rapporteur, a d'abord indiqué que la proposition de loi vise à donner un cadre sécurisé et opérationnel aux regroupements d'assistants maternels, appelés aussi maisons d'assistants maternels.

Ce projet a déjà été abordé lors de la discussion du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale, un amendement de la commission des affaires sociales, répondant au même objectif, ayant été adopté par le Sénat mais supprimé par la commission mixte paritaire. Cette proposition de loi est l'occasion d'approfondir la question afin de donner à chacun les informations nécessaires pour se prononcer en connaissance de cause.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a autorisé les assistantes maternelles à accueillir les enfants dans une maison ou un appartement extérieurs à leur domicile. Cette possibilité était cependant soumise à la signature d'une convention entre les assistantes maternelles, le conseil général et la caisse d'allocations familiales. Or, la caisse nationale d'allocations familiales a élaboré une convention-type qui a été jugée inapplicable par de nombreux présidents de conseils généraux, quelle que soit leur sensibilité politique. Ce document fait en effet l'objet de deux critiques principales : d'une part, il interdit la délégation d'accueil entre les assistantes maternelles, pivot du dispositif, d'autre part, il s'impose à la totalité des conseils généraux, alors même qu'un certain nombre autorise déjà les regroupements d'assistantes maternelles sans rencontrer de problèmes particuliers. D'une certaine façon, les principes mêmes de la décentralisation sont remis en cause à travers ce dossier.

Dans ce contexte, la proposition de loi apporte des avancées significatives dans trois directions.

En premier lieu, sur le plan juridique, le texte introduit deux nouveaux articles dans le code de l'action sociale et des familles pour encadrer et sécuriser la délégation d'accueil entre les assistantes maternelles. Cette délégation est la possibilité pour une assistante maternelle de confier, avec l'accord des parents, l'accueil temporaire d'un des enfants dont elle a la garde à une autre assistante maternelle travaillant dans le même

regroupement. L'intérêt de la formule est évident : permettre d'élargir l'horaire d'accueil.

De l'avis unanime des assistantes maternelles rencontrées, cette délégation d'accueil est indispensable pour faire fonctionner les regroupements, notamment pour les cas d'urgence ou pour les personnes travaillant en horaires décalés. La visite des regroupements qui fonctionnent déjà en Mayenne en témoigne : si l'on ne veut pas noyer les regroupements sous un très grand nombre de procédures administratives, ni les priver de la souplesse qui fait leur intérêt pour les parents, il faut autoriser la délégation d'accueil.

Ceci étant, il ne faut pas le faire à n'importe quel prix, et c'est tout l'objet de la proposition de loi. Le texte encadre de manière particulièrement précise le dispositif : les parents et les assistantes maternelles doivent donner explicitement leur accord, qui figurera obligatoirement dans le contrat de travail. Ce document comportera aussi les noms des assistantes maternelles auxquelles la délégation est accordée.

Par ailleurs, le fait d'autoriser la délégation d'accueil et de l'encadrer par la loi apporte une sécurité qui manque actuellement aux présidents de conseils généraux car en réalité, même dans les rares regroupements qui ont signé la convention, la délégation est plus ou moins pratiquée, même si elle est interdite : en cas de problème, la responsabilité des départements pourrait être mise en cause. Au contraire, grâce à la proposition de loi, la délégation d'accueil bénéficiera d'un fondement légal, qui protégera les présidents de conseils généraux en cas d'accident. C'est ce qui explique sans doute que sept des cosignataires de la proposition de loi président aussi des assemblées départementales.

Le deuxième apport essentiel du texte est de donner, dans le respect de la décentralisation, le choix aux conseils généraux de recourir ou non à une convention. Conférer à ce document un caractère facultatif semble important pour deux raisons : d'abord, en imposant une convention nationale, élaborée dans des ministères parisiens un peu éloignés du terrain, on viendrait perturber maladroitement un dispositif qui a déjà fait la preuve de son efficacité ; ensuite, si l'on peut admettre la nécessité d'une convention lorsque la loi autorise les regroupements d'assistantes maternelles sans en préciser les modalités, ce qui est actuellement le cas, il en ira autrement dès lors qu'une loi encadrera en détail leur fonctionnement, ce à quoi s'attache ce texte.

Le troisième apport du texte concerne les procédures de contrôle de l'hygiène des regroupements. Il est prévu de confier cette tâche aux services de protection maternelle et infantile, les PMI, et non aux services vétérinaires du département, afin qu'un seul service soit à titre principal chargé de l'ensemble des contrôles s'exerçant sur ces nouvelles structures.

En conclusion, **André Lardeux, rapporteur**, a souligné le caractère innovant de ce mode d'accueil, à la fois bénéfique aux enfants qui pourront

être accueillis dans de bonnes conditions et s'habituer, dès le jeune âge, à la vie en collectivité, aux parents qui, lorsqu'ils travaillent en horaires décalés, restent souvent sans solution de garde et aux communes, notamment rurales, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour financer une crèche traditionnelle.

***Muguette Dini, présidente,** a souligné le caractère plus précis du dispositif ici proposé par rapport à celui précédemment présenté lors de l'examen du projet de loi de financement pour 2010.*

***Isabelle Pasquet** a constaté que la visite de trois maisons d'assistants maternels en Mayenne, à laquelle elle a participé, a permis de lever un certain nombre d'interrogations. La formule convient particulièrement bien aux problématiques spécifiques rencontrées dans les départements ruraux. Il est néanmoins nécessaire de mieux les encadrer ; à cet égard, le texte adopté en loi de financement pour 2009 était certainement trop imprécis. Il est important de souligner qu'il s'agit bien d'un nouveau mode de garde et non d'un moyen de créer de nouvelles places de garde d'enfants. Il conviendra de veiller à ce que certaines municipalités ne se servent pas de ce mécanisme du regroupement pour éviter de mettre en place un accueil collectif des enfants. La base de la réussite de ces regroupements semble toutefois tenir davantage à l'existence d'un projet professionnel commun à plusieurs assistants maternels qu'à la volonté des élus.*

***Claude Jeannerot** a estimé que la proposition de loi représente un vrai progrès. Il est en effet nécessaire de fournir un cadre juridique solide à la mise en place des regroupements d'assistants maternels qui apportent effectivement une flexibilité et une souplesse bienvenues. Deux interrogations subsistent : si l'on prend en compte les besoins des parents, ce qui n'est pas illégitime, a-t-on également la certitude que les besoins de l'enfant resteront bien au centre des priorités ? Le développement de synergies ou de complémentarité avec d'autres modes de garde, comme les micro-crèches, a-t-il été envisagé ?*

***Jacky Le Menn** a estimé indispensable de sécuriser les dispositifs mis en place par les collectivités territoriales ou les établissements publics, notamment hospitaliers, pour accueillir les enfants dans le cadre d'un travail en horaires atypiques. L'enfant doit en tout état de cause rester au cœur du projet. La proposition de loi apporte des garanties de sécurité appréciables, en particulier sur le plan contractuel.*

***Jean-Marc Juilhard** s'est déclaré très partisan du dispositif de regroupement des assistants maternels. La délégation d'accueil est une solution juridique incontestable à laquelle le Gouvernement semble désormais plus ouvert.*

***Isabelle Pasquet** s'est interrogée sur la couverture assurantielle des délégations d'accueil.*

André Lardeux, rapporteur, a indiqué que la visite de trois regroupements, sur les dix-neuf qui existent actuellement en Mayenne, a montré que la formule fonctionne et répond à des attentes. La même satisfaction est d'ailleurs constatée en Loire-Atlantique, alors que d'autres expériences menées dans les Alpes-Maritimes paraissent moins convaincantes. La raison en est sans doute que dans les deux premiers départements, l'initiative est venue des assistantes maternelles elles-mêmes, alors que dans les Alpes-Maritimes, le conseil général a cherché à l'imposer. Seule une initiative locale est donc garante de succès, ce qui permet de lever les craintes sur un possible changement de politique des municipalités en matière de garde d'enfants. En effet, les maisons d'assistants maternels ne sont pas concurrentes des crèches collectives, les unes et les autres s'adressant à des publics différents.

L'analyse des expériences actuelles montre que les regroupements suscitent la pleine satisfaction des parents qui, d'ailleurs, ne travaillent pas tous en horaires atypiques. Ils sont également appréciés par les assistants maternels qui peuvent ainsi bénéficier de locaux plus grands et mieux adaptés et préserver leurs familles. En Mayenne, les besoins de l'enfant sont au cœur du système. Il reste néanmoins impératif que les services de PMI contrôlent ces structures. Enfin, pour assurer une meilleure complémentarité avec d'autres modes de garde, il sera peut-être utile d'apporter des précisions par amendement lors du débat en séance publique.

En conclusion, les regroupements, qui seraient trop compliqués si l'on devait multiplier les contrats, deviendront possibles avec la délégation d'accueil. La proposition de loi a cet objet ; elle doit beaucoup aux travaux menés par Jean-Marc Juilhard dans le rapport d'information qu'il a consacré à cette question.

Muguette Dini, présidente, s'est dite persuadée que la formule proposée dépend avant tout de la motivation des différents acteurs concernés et qu'elle ne peut être imposée.

Puis la commission a examiné deux amendements présentés par le rapporteur, destinés à apporter des précisions supplémentaires, apparues comme utiles à l'issue des auditions menées : le premier prévoit explicitement que la délégation d'accueil n'est pas rémunérée en sus ou spécifiquement, afin d'éviter le risque de requalification de la délégation en contrat de travail ; le second propose de mieux encadrer la compensation des heures de délégation, en la rendant mensuelle.

*La commission a adopté ces deux amendements puis le **texte de la proposition de loi résultant de ses travaux.***

LISTE DES PERSONNES AUDITIONÉES

- **Joseph Kerguéris**, sénateur, président du conseil général du Morbihan, **Yves Daudigny**, sénateur, président du conseil général de l'Aisne, **Jean-Pierre Hardy**, directeur des affaires sociales, et **Marylène Jouvien**, chargée des relations avec le Parlement, de l'assemblée des départements de France (ADF)
- **Fabrice Heyriès**, directeur général et **Florence Lianos**, sous-directrice, de la direction générale de l'action sociale (DGAS)
- **Jean-Henri Pyronnet**, sous-directeur adjoint, et **Joël Blondel**, chef de service, de la direction générale du travail (DGT)
- **Jean-Louis Deroussen**, président du conseil d'administration, **Hervé Drouet**, directeur, et **Patricia Chantin**, responsable des relations avec les parlementaires, de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)
- **Sandra Onysko**, chargée de Mission, et **Marie-France Le Gougec**, conseillère technique, à l'union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (Ufnafaam)
- **Marie-Pierre David**, présidente et assistante maternelle du regroupement « Petit à petit », **Hélène Gillet** et **Elsa Moinel-Bousseau**, assistantes maternelles du regroupement « Des doudous en ribambelle »
- **Marie-Béatrice Levieux**, présidente, et **Magali Nijdam**, chargée de mission des affaires publiques, de la Fédération des particuliers employeurs de France (Fepem)
- **Anne-Karine Stocchetti**, coordinatrice nationale du réseau garde d'enfant pour l'équilibre du temps professionnel, du temps familial et son organisation (Gepetto) de la société Optimômes

Contributions écrites

- Union nationale des associations familiales (Unaf) ;
- Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux (Spamaf) ;
- Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI).

DÉPLACEMENT EN MAYENNE

- **Visite de regroupements d'assistantes maternelles :**

- « *Les premiers pas* » (Laval) : Nathalie Rocher, Chantal Chauvel et Fabienne Phelippot
- « *Les petits malins* » (Soulgé-sur-Ouette) : Nathalie Pathureau, Claudie Garrel et Christelle Lebois
- « *Les petits géants* » (Evron) : Katty Leboulenger, Sylvie Bidau, Patricia Ledeuil et Laetitia Rocton

- **Rencontres :**

- *Brigitte Quenum*, médecin, directeur enfance famille et insertion au conseil général
- *Colette Geslin-Poisson*, médecin, chef de service de la protection maternelle et infantile (PMI)
- *Maryvonne Papouin*, présidente de l'association nationale des regroupements d'associations de maisons d'assistantes maternelles (Anramam)
- *Virginie Pautrel*, chargée de mission à la direction de l'enfance et de la famille du conseil général
- *Elisabeth Doineau*, vice-présidente du conseil général

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Code de l'action sociale et des familles</p> <p>LIVRE IV Professions et activités sociales TITRE II Assistants maternels et assistants familiaux CHAPITRE I^{ER} Dispositions générales</p>	<p>Proposition de loi relative à la création des maisons d'assistants maternels</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Après le chapitre I^{er} du titre II du livre IV du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un chapitre I^{er} <i>bis</i> ainsi rédigé :</p> <p>« CHAPITRE I^{ER} BIS « Maisons d'assistants maternels</p> <p>« Art. L. 421-19. - Les maisons d'assistants maternels réunissent les assistants maternels et les mineurs qu'ils accueillent.</p> <p>« L'agrément défini à l'article L. 421-3 fixe le nombre de mineurs qu'un assistant maternel est autorisé à accueillir simultanément dans la maison d'assistants maternels où il exerce.</p> <p>« Le nombre d'assistants maternels pouvant exercer dans une même maison ne peut excéder quatre.</p> <p>« Art. L. 421-20. - Chaque parent peut autoriser l'assistant maternel qui accueille son enfant à déléguer cet accueil à un ou plusieurs assistants maternels exerçant dans la même maison.</p> <p>« L'autorisation, ainsi que, après leur accord, le nom des assistants maternels auxquels l'accueil est délégué, figurent dans le contrat de travail de l'assistant maternel.</p> <p>« Art. L. 421-21. - La délégation d'accueil ne peut aboutir à ce qu'un assistant maternel accueille un nombre d'enfants supérieur à celui prévu par son agrément, ni à ce qu'il n'assure pas le nombre d'heures d'accueil prévu par son ou ses contrats de travail.</p>	<p>Proposition de loi relative à la création des maisons d'assistants maternels</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>Division et intitulé sans modification</p> <p>« Art. L. 421-19. - Non modifié</p> <p>« Art. L. 421-20. - Alinéa sans modification</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« La délégation d'accueil ne fait l'objet d'aucune rémunération.</p> <p>« Art. L. 421-21. - La ...</p> <p>... d'accueil <i>mensuel</i> prévu par son ou ses contrats de travail.</p>

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« Art. L. 421-22. - Les assistants maternels autorisés à déléguer l'accueil des enfants dans les conditions prévues à l'article L. 421-20 s'assurent pour tous les dommages, y compris ceux survenant au cours d'une période où l'accueil est délégué, que les enfants pourraient provoquer et pour ceux dont ils pourraient être victimes.

« Art. L. 421-22. - Non modifié

« Art. L. 421-23. - Lorsqu'une personne souhaite exercer la profession d'assistant maternel dans une maison d'assistants maternels et ne dispose pas encore de l'agrément défini à l'article L. 421-3, elle en fait la demande auprès du président du conseil général du département dans lequel est située la maison. S'il lui est accordé, cet agrément fixe le nombre et l'âge des mineurs qu'elle est autorisée à accueillir simultanément dans la maison d'assistants maternels. Ce nombre ne peut être supérieur à quatre.

« Art. L. 421-23. - Non modifié

« L'assistant maternel déjà agréé qui souhaite exercer dans une maison d'assistants maternels demande la modification de son agrément en précisant le nombre de mineurs qu'il prévoit d'y accueillir. Si les conditions d'accueil de la maison garantissent la sécurité et la santé des mineurs, l'agrément modifié est accordé et précise le nombre et l'âge des mineurs que l'assistant maternel peut accueillir simultanément. Ce nombre ne peut être supérieur à quatre. A défaut de réponse dans un délai de deux mois après réception de la demande, celle-ci est réputée acceptée.

« La délivrance de l'agrément ou de l'agrément modifié ne peut être conditionnée à la signature d'une convention entre le président du conseil général, l'organisme mentionné à l'article L. 212-2 du code de la sécurité sociale et les assistants maternels.

« Art. L. 421-24. - Le ménage ou la personne qui emploie un assistant maternel assurant l'accueil d'un mineur dans une maison d'assistants maternels perçoit le complément de libre choix du mode de garde dans les conditions prévues à l'article L. 531-5 du code de la sécurité sociale. »

« Art. L. 421-24. - Non modifié

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p>Code général des impôts</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 2</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p>Article 2</p>
<p>Art. 80 <i>sexies</i>. - Pour l'assiette de l'impôt sur le revenu dont sont redevables les assistants maternels et les assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, le revenu brut à retenir est égal à la différence entre, d'une part, le total des sommes versées tant à titre de rémunération que d'indemnités pour l'entretien et l'hébergement des enfants et, d'autre part, une somme égale à trois fois le montant horaire du salaire minimum de croissance, par jour et pour chacun des enfants qui leur sont confiés.</p> <p>Cette somme est portée à quatre fois le montant horaire du salaire minimum de croissance par jour et par enfant ouvrant droit à la majoration prévue à l'article L. 423-13 du code de l'action sociale et des familles.</p> <p>Il est ajouté aux sommes prévues ci-dessus une somme égale à une fois le montant horaire du salaire minimum de croissance lorsque la durée de garde de l'enfant est de vingt-quatre heures consécutives.</p> <p>Le montant de l'abattement retenu pour déterminer la rémunération imposable des assistants maternels et des assistants familiaux ne peut excéder le total des sommes versées tant à titre de rémunération que d'indemnités pour l'entretien et l'hébergement des enfants.</p>	<p>L'article 80 <i>sexies</i> du code général des impôts est applicable aux revenus professionnels liés à l'activité d'assistant maternel exerçant dans une maison d'assistants maternels, sauf si l'assistant maternel est salarié d'une personne morale de droit privé.</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Code rural</p>	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
<p>Art. L. 233-2. - Les établissements qui préparent, traitent, transforment, manipulent ou entreposent des produits d'origine animale ou des denrées alimentaires en contenant destinés à la consommation humaine sont soumis, selon les cas, à agrément ou à autorisation, lorsque cela est requis par les règlements et décisions communautaires ou par des arrêtés du ministre chargé de l'agriculture. L'agrément ou l'autorisa-</p>	<p>Les maisons d'assistants maternels mentionnées à l'article premier ne sont pas des établissements au sens de l'article L. 233-2 du code rural.</p>	<p>Sans modification</p>

Textes en vigueur

tion est délivré par l'autorité administrative.

En cas de méconnaissance des exigences sanitaires fixées par les règlements et décisions communautaires ou par les arrêtés du ministre chargé de l'agriculture mentionnés à l'alinéa précédent, l'autorité administrative peut suspendre l'agrément ou l'autorisation en impartissant au titulaire un délai pour y remédier. S'il n'y est pas remédié à l'expiration du délai fixé, l'agrément ou l'autorisation est retiré.

Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009

Art. 108. - I. - Le premier alinéa de l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :

1° À la deuxième phrase, la première occurrence du mot : « trois » est remplacée par le mot : « quatre » et, après les mots : « limite de six », sont insérés les mots : « mineurs de tous âges » ;

2° À la troisième phrase, les mots : « trois enfants simultanément et » sont remplacés par les mots : « quatre enfants simultanément, dans la limite de » ;

3° À la quatrième phrase, le mot : « trois » est, par deux fois, remplacé par le mot : quatre ».

II. - Par dérogation à l'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles, l'assistant maternel peut accueillir des mineurs dans un local en dehors de son domicile.

Ce local peut réunir au maximum quatre assistants maternels et les mineurs qu'ils accueillent.

Les assistants maternels exercent cette possibilité sous réserve de la signature d'une convention avec l'organisme mentionné à l'article L. 212-2 du code de la sécurité sociale et le président du conseil général. Cette convention précise les conditions d'accueil des mineurs. Elle ne comprend aucune stipula-

Texte de la proposition de loi

Article 4

Le II de l'article 108 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 est abrogé.

Texte de la commission

Article 4

Sans modification

Textes en vigueur

tion relative à la rémunération des assistants maternels. Le président du conseil général peut signer la convention, après avis de la commune d'implantation, à la condition que le local garantisse la sécurité et la santé des mineurs.

Le titre II du livre IV du code de l'action sociale et des familles est applicable aux assistants maternels qui exercent leur activité professionnelle dans les conditions du présent II.

L'article 80 *sexies* du code général des impôts est applicable aux revenus professionnels liés à l'exercice de l'activité d'assistant maternel dans les conditions du présent II, sauf si celui-ci est salarié d'une personne morale de droit privé.

.....

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission