

N° 545

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur l'accueil des jeunes enfants en milieu rural,

Par M. Jean-Marc JUILHARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguet 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. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; M. Nicolas About, Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, M. Jean Boyer, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevê, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mmes Sylvie Desmarescaux, Bernadette Dupont, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, 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.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN MONDE RURAL PEU ÉQUIPÉ EN OFFRE D'ACCUEIL ET INSUFFISAMMENT SOUTENU PAR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX	7
A. PLURALITÉ DES ESPACES RURAUX	7
B. UNE OFFRE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE INSUFFISANTE	9
1. <i>Des départements ruraux moins bien équipés que les autres</i>	12
2. <i>Une offre de garde très majoritairement assurée par les assistantes maternelles</i>	12
3. <i>Un taux élevé de scolarisation des enfants de deux ans</i>	13
C. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'OBSERVATION DE TERRAIN	14
1. <i>Un besoin vital d'offre d'accueil</i>	14
2. <i>L'importance des initiatives locales</i>	15
3. <i>Un changement de culture nécessaire de la part des services publics locaux</i>	15
II. DES SOLUTIONS D'ACCUEIL ORIGINALES POUR UN MONDE RURAL INNOVANT	17
A. INSCRIRE LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS D'ACCUEIL EN MILIEU RURAL DANS UNE POLITIQUE NATIONALE DE LA PETITE ENFANCE	17
1. <i>Les données fondamentales</i>	17
2. <i>Les trois orientations nationales</i>	19
B. QUATRE PROPOSITIONS STRUCTURANTES POUR LE MONDE RURAL	19
1. <i>Stimuler le développement des maisons d'assistantes maternelles</i>	19
a) <i>Une formule parfaitement adaptée aux besoins du monde rural</i>	19
b) <i>Préconisations et pièges à éviter</i>	21
2. <i>Renforcer l'attractivité du métier d'assistante maternelle en milieu rural</i>	21
a) <i>Un agrément plus rémunérateur et plus rapide à obtenir</i>	22
b) <i>Une professionnalisation incitative</i>	23
3. <i>Créer des services d'accueil dédiés aux horaires atypiques</i>	24
4. <i>Adapter certaines règles nationales aux besoins particuliers du monde rural</i>	25
a) <i>Ajuster les règles d'encadrement des crèches</i>	25
b) <i>Développer les agréments modulés</i>	25
c) <i>Créer, au sein du fonds national d'action sociale, une enveloppe réservée au monde rural</i>	26
d) <i>Inciter les mutualités sociales agricoles locales à investir davantage dans l'accueil des jeunes enfants</i>	26
e) <i>Poursuivre l'expérimentation des microcrèches</i>	27
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29

ANNEXES.....	33
ANNEXE N° 1 - LES DIFFÉRENTS TYPES D'ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS.....	34
ANNEXE N° 2 - LISTES DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	36
ANNEXE N° 3 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES EN CÔTE D'OR.....	38
ANNEXE N° 4 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LE PUY-DE- DÔME.....	39
ANNEXE N° 5 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LA MAYENNE.....	40
ANNEXE N° 6 - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LA CREUSE.....	41

Mesdames, Messieurs,

Il est rare d'aborder la question du monde rural sous l'angle de l'accueil des jeunes enfants. Pôles d'excellence rurale, labels touristiques, valorisation des espaces verts : c'est toujours l'approche économique qui est privilégiée lorsqu'on évoque le développement des campagnes françaises.

Pourtant, ce qui fait avant tout la force des territoires ruraux, c'est la force et la volonté des hommes qui les habitent et les mettent en valeur. Encourager le développement du monde rural, c'est donc d'abord soutenir ses habitants et leur offrir les meilleures conditions de vie possibles. Surtout, veiller à la qualité des services proposés en milieu rural, c'est attirer de nouveaux habitants et assurer son avenir démographique.

C'est pourquoi votre commission est convaincue que le développement de l'offre d'accueil des jeunes enfants en milieu rural est devenu une question prioritaire de l'aménagement du territoire. Il est vain, aujourd'hui, de vouloir maintenir ou attirer des populations auxquelles on n'accorderait pas, faute de capacités d'accueil suffisantes, la possibilité de concilier vie privée et vie professionnelle.

Le défi est d'ampleur, tant les obstacles à l'augmentation de l'offre de garde sont nombreux dans les petites communes rurales : faiblesse du potentiel financier des collectivités, difficulté à attirer les professionnels, horaires de travail atypiques des parents...

L'enjeu de la tâche mérite pourtant qu'on s'y attèle, en caractérisant la situation et les besoins particuliers du monde rural pour lui proposer une offre de garde adaptée.

Imaginer des solutions d'accueil originales pour un monde rural désireux d'innover, tel est bien l'objectif de ce rapport d'information.

I. UN MONDE RURAL PEU ÉQUIPÉ EN OFFRE D'ACCUEIL ET INSUFFISAMMENT SOUTENU PAR LES SERVICES PUBLICS LOCAUX

A. PLURALITÉ DES ESPACES RURAUX

Le monde rural français a connu sa dernière grande mutation au cours des années soixante-dix : alors que la période des Trente Glorieuses avait tracé l'agriculture comme un secteur stratégique de l'économie nationale et promu les campagnes au rang d'espace productif, les trente dernières années ont vu les campagnes réduire en partie leur effort agricole pour se tourner vers trois autres activités : accueillir les urbains insatisfaits, développer le patrimoine culturel et participer à la préservation de l'environnement.

D'un monde rural unique et homogénéisé par l'agriculture, on est ainsi passé à une pluralité de mondes ruraux qui, en fonction de leur histoire, de leur situation géographique et des choix politiques nationaux, ont construit leur propre chemin pour sortir de l'économie agricole et trouver d'autres débouchés à la vitalité de leurs habitants.

Il est donc logique qu'une description du monde rural d'aujourd'hui distingue quatre fonctions des campagnes (productive, résidentielle, touristique et environnementale) qui se combinent entre elles pour dessiner trois visages de la ruralité française en ce début de XXI^e siècle¹ :

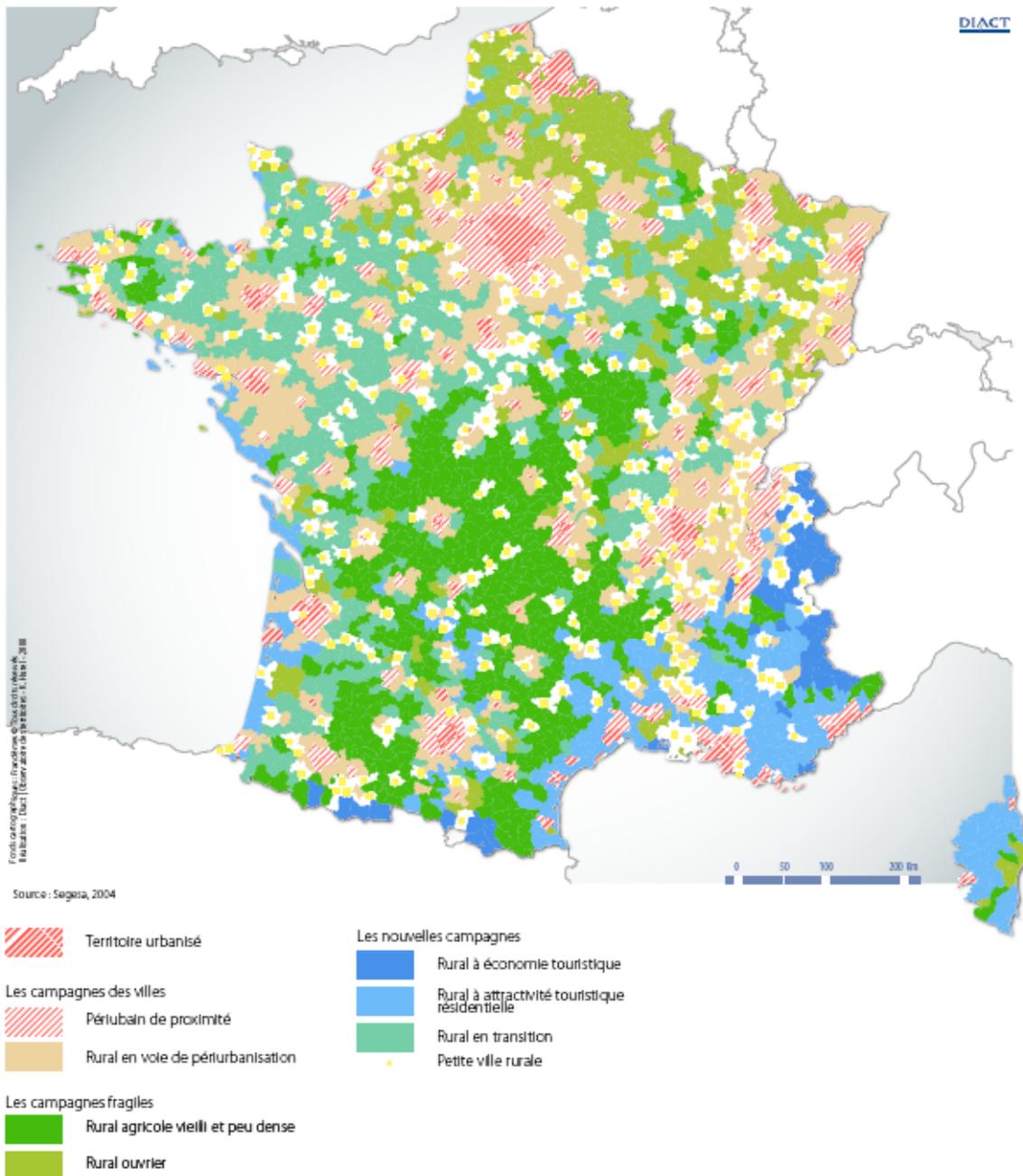
- **les campagnes des villes**, situées sur le pourtour de toutes les villes moyennes ou grandes, constituent souvent un continuum entre les agglomérations. La densité de population y est élevée et les actifs travaillent pour l'essentiel en dehors du territoire cantonal. Ces espaces connaissent une augmentation de leur population. Ils sont bien représentés en Loire-Atlantique, en Vendée, en Ile-de-France ou en Picardie ;

- **les campagnes fragiles**, marquées par le recul économique et démographique, qui regroupent les territoires peu denses à dominante agricole et les espaces ruraux ouvriers au tissu industriel en déclin. Ils sont notamment situés sur les marges du Massif central (Berry, Morvan), dans le bassin aquitain, sur les contreforts pyrénéens et dans la Bretagne centrale ;

- **les nouvelles campagnes**, aux fonctions productives diversifiées et déjà fortement tertiariées, qui se sont surtout reconverties dans le tourisme, et sont largement présentes sur le pourtour et l'arrière-pays méditerranéen, ainsi que dans certains massifs des Alpes et des Pyrénées.

¹ Voir *Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique du développement rural durable, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, la documentation française, 2003.*

Typologie des espaces ruraux



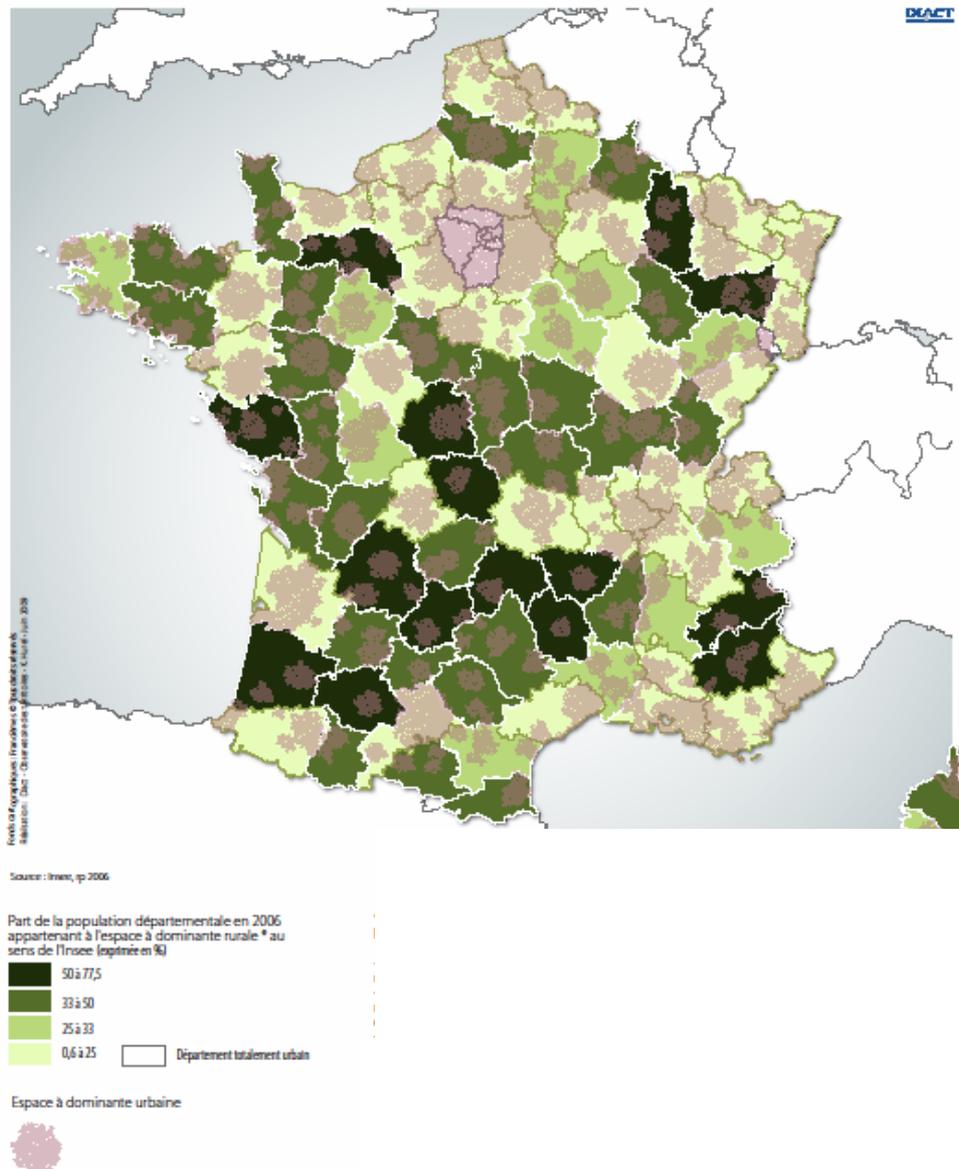
B. UNE OFFRE D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE INSUFFISANTE

Aussi étonnant que cela puisse paraître, il n'existe pas à ce jour, à une exception près¹, d'étude de la situation du monde rural en matière d'offre d'accueil des jeunes enfants.

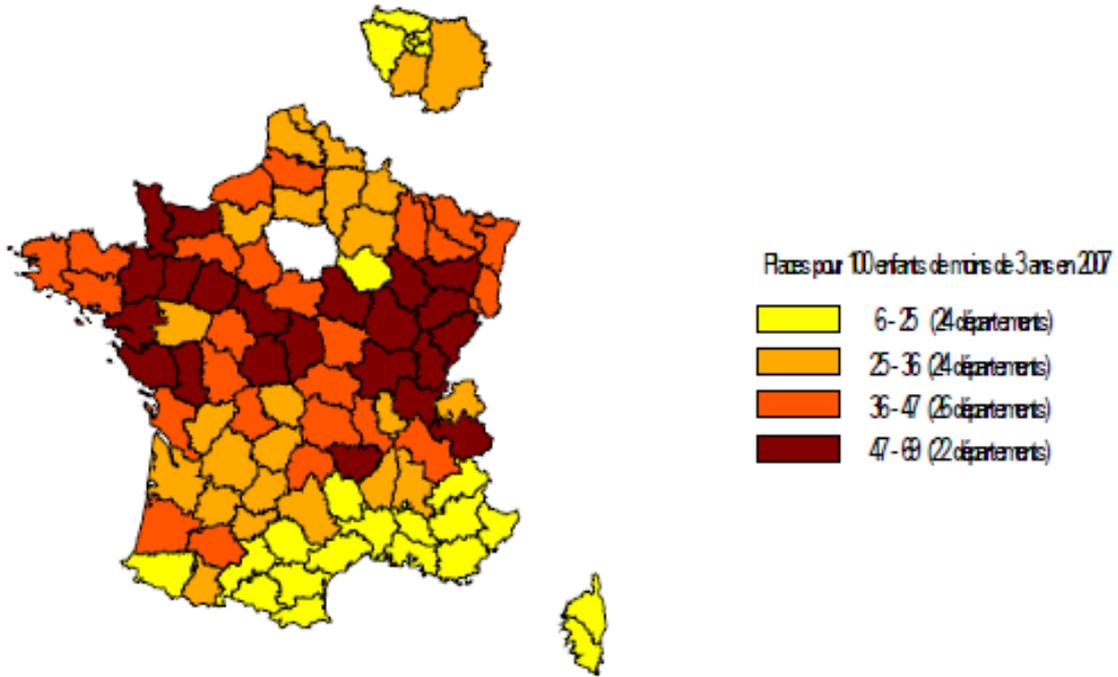
Afin de pallier ce manque, votre rapporteur a demandé à la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diac) de réaliser une carte de France présentant, pour chaque département, la proportion de la population vivant en zone rurale. Ainsi, en comparant ce document avec les cartes établies par la Drees, qui mettent en évidence les différences départementales dans la couverture des besoins de garde, il est possible de définir les spécificités du monde rural dans ce domaine.

¹ « *L'accueil des jeunes enfants en milieu rural, développer les services pour répondre à une demande sociale en évolution* », Olivier David, Colloque « *Faire campagne* », Rennes, 17-18 mars 2005.

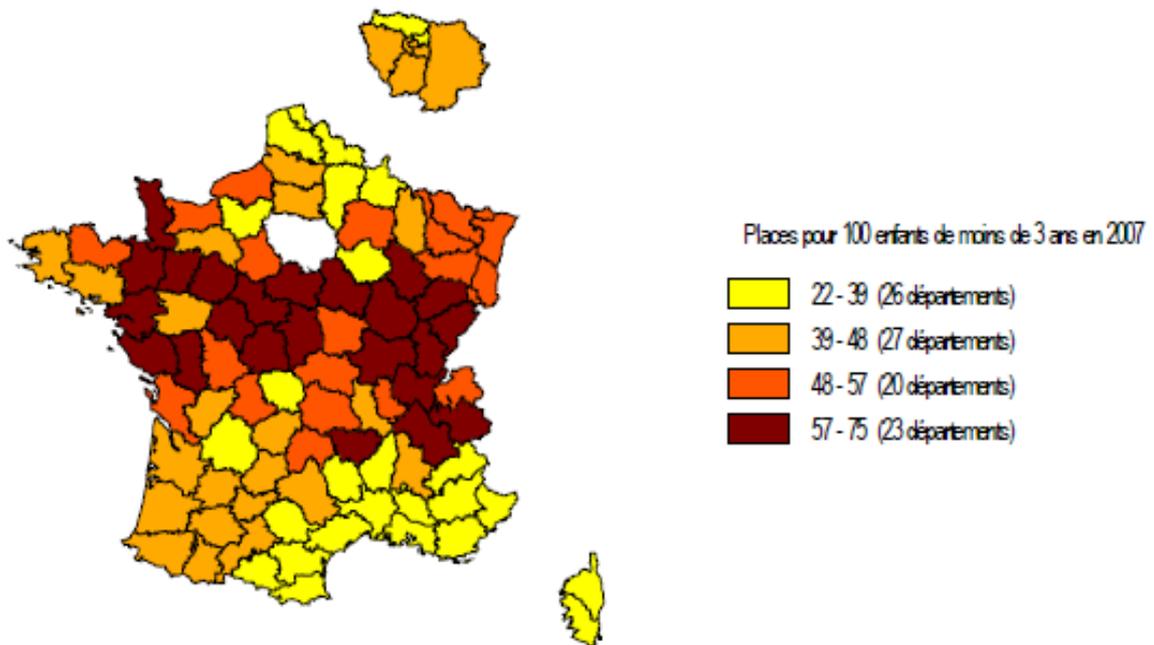
Part de la population vivant en zone rurale, par département



Répartition des places auprès des assistantes maternelles employées par les parents pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2007



Répartition du nombre total de places (accueil collectif, accueil familial, assistantes maternelles) pour 100 enfants de moins de 3 ans en 2007



1. Des départements ruraux moins bien équipés que les autres

Le rapprochement des cartes fait ressortir une première information importante : **globalement, les quinze départements les plus ruraux¹ sont moins bien dotés en offre de garde que les autres.**

Ainsi, dix de ces départements sont considérés comme faiblement équipés et cinq d'entre eux appartiennent à la catégorie des départements les moins bien dotés. Un tiers des départements les plus ruraux souffre donc d'un déficit accentué de places d'accueil contre seulement un quart de la totalité des départements.

Ce constat doit cependant être nuancé par le fait que certains départements ruraux présentent des taux d'équipements très élevés : la Haute-Loire, l'Indre et la Vendée figurent ainsi parmi les départements les mieux dotés en structures d'accueil de jeunes enfants.

2. Une offre de garde très majoritairement assurée par les assistantes maternelles

En moyenne nationale sur l'ensemble du territoire, les assistantes maternelles² assurent 63 % de l'offre d'accueil des jeunes enfants. **Or, cette proportion s'élève à 87 % en milieu rural³.**

L'étude comparée des cartes confirme ce chiffre. Elle révèle en effet que dans 60 % des départements les plus ruraux, le nombre de places disponibles auprès des assistantes maternelles pour cent enfants est supérieur à celui constaté dans tout l'hexagone.

Cette situation s'explique largement par le faible potentiel financier des communes rurales qui ont rarement la possibilité de subvenir aux frais de fonctionnement d'un établissement d'accueil collectif. En outre, la création d'une telle structure n'est justifiée qu'à partir d'un certain effectif d'enfants, et celui-ci est difficile à atteindre en milieu rural. Il faut également ajouter que l'ouverture d'une crèche peut parfois conduire à fermer une classe maternelle de l'école communale, qui ne devait justement son existence qu'à l'inscription de très jeunes enfants.

¹ D'après la carte établie par la Diact, il s'agit des départements suivants : Vosges, Meuse, Orne, Vendée, Indre, Creuse, Dordogne, Lot, Cantal, Lozère, Haute-Loire, Hautes-Alpes, Alpes-de-Haute-Provence, Landes et Gers.

² Bien que le code de l'action sociale évoque les « assistants maternels » (article L. 421-1), votre commission a choisi d'utiliser celui d'« assistantes maternelles », car la profession est exercée à 97% par des femmes.

³ Calcul réalisé par la commission des affaires sociales à partir des données fournies dans « Modes de garde et d'accueil des enfants de moins de six ans en 2007 », Etudes et résultats n° 678, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Dress), février 2009.

Dans ces conditions, on comprend aisément que seuls 13 % de l'offre de garde en milieu rural soient couverts par un établissement d'accueil, créé grâce à une communauté de communes qui, bénéficiant d'une délégation de compétence dans le domaine de la petite enfance, a pu mutualiser les moyens de plusieurs collectivités pour en assurer le financement.

Enfin, il faut souligner que la proportion de parents ayant des horaires de travail atypiques est relativement élevée en milieu rural et que seules les assistantes maternelles acceptent d'assurer l'accueil des enfants pendant ces heures. Cette souplesse, importante pour l'activité du monde du rural, explique également que les assistantes maternelles y soient si fortement implantées.

3. Un taux élevé de scolarisation des enfants de deux ans

Pour compléter une offre de garde plus faible qu'ailleurs, le monde rural scolarise davantage ses jeunes enfants.

Ainsi, 80 % des départements les plus ruraux présentent un taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans supérieur à la moyenne nationale.

Taux de scolarisation des enfants de deux ans dans les départements ruraux (enseignement public et privé)

(en %)

Département	Rentrée scolaire 2007
Landes	12,3
Hautes-Alpes	14,5
Dordogne	18,7
Indre	22,6
Orne	24,3
Vosges	27,5
Gers	28,5
Alpes-de-Haute-Provence	32,7
Vendée	38,2
Meuse	39,2
Cantal	40,5
Creuse	42,6
Lot	45,4
Lozère	46,7
Haute-Loire	60,9
France métropolitaine	21,3

Source : ministère de l'éducation nationale¹

¹ Voir aussi le rapport du Sénat n° 47 (2008-2009) de Monique Papon et Pierre Martin fait au nom de la commission des affaires culturelles : « Accueil des jeunes enfants : pour un nouveau service public ».

Cette situation peut également s'expliquer par la proportion des femmes, plus élevée en milieu rural que dans l'ensemble du pays, qui ont choisi d'exercer une activité professionnelle. Quatorze des quinze départements les plus ruraux connaissent ainsi un taux d'activité des femmes de quinze à soixante-quatre ans supérieur ou égal à la moyenne nationale, qui était de 66 % en 2006¹.

Il est en outre possible qu'en raison de la pénurie d'établissements d'accueil dont souffre le monde rural, les parents désireux de favoriser la socialisation de leur enfant dès son jeune âge choisissent de le scolariser à partir de deux ans plutôt que de le confier une troisième année à une assistante maternelle.

Dans ce contexte, votre commission tient à souligner que toute mesure tendant à diminuer la proportion d'enfants scolarisés avant trois ans devra impérativement s'accompagner, en milieu rural plus qu'ailleurs, d'un accroissement massif des capacités d'accueil. Faute d'une telle évolution, la fermeture des classes maternelles aux enfants de deux ans aura mécaniquement pour effet de faire baisser le taux d'activité de la population, et notamment des femmes, ce qui serait inacceptable.

C. LES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'OBSERVATION DE TERRAIN

1. Un besoin vital d'offre d'accueil

Les observations des acteurs de terrain² confirment les évaluations théoriques de votre rapporteur : dans l'ensemble, il est fait état d'un manque de places d'accueil dans le milieu rural, qui concerne tous les modes de garde, mais dans des proportions différentes selon les territoires.

Ce constat est toujours teinté d'une inquiétude plus ou moins vive, car deux facteurs conditionnent désormais l'installation des parents en milieu rural : la possibilité de faire garder leur enfant et l'accès aux nouvelles technologies. Pour un élu local, ne pas disposer d'une offre de garde suffisante sur sa commune, c'est au mieux ne pas attirer de nouveaux habitants, au pire provoquer le départ de ceux qui y résident déjà.

Le développement d'une offre de garde attractive en milieu rural est donc devenu une question prioritaire de l'aménagement du territoire : il est vain d'espérer maintenir des populations et des richesses sur l'ensemble du territoire national sans doter les campagnes d'une capacité de garde adéquate.

¹ Enquête Insee pour l'année 2006, chiffres rendus publics le 1^{er} juillet 2009.

² Elus locaux, directeurs des caisses d'allocations familiales et des fédérations départementales de la mutualité sociale agricole, fonctionnaires des collectivités territoriales, représentantes des assistantes maternelles.

2. L'importance des initiatives locales

L'analyse de terrain révèle également que des campagnes présentant des caractéristiques relativement similaires (densité de la population, activités économiques, proximité ou éloignement d'une ville centre) connaissent des taux d'équipement en places d'accueil différents.

Il semble que cette diversité soit due à **la détermination de certains élus** qui choisissent de donner la priorité au développement de la capacité d'accueil des jeunes enfants. Bien sûr, c'est souvent financièrement que s'exprime ce choix, les dépenses de fonctionnement des crèches étant particulièrement lourdes. Mais **le volontarisme des élus locaux n'est pas réductible à une question financière**. Certains maires ou leurs adjoints chargés de la petite enfance font preuve d'une grande inventivité pour apporter des solutions de garde à leurs concitoyens. Il s'agit la plupart du temps d'opérations astucieuses donnant le jour à des structures moins coûteuses que les crèches : réfection d'une ancienne fabrique transformée en établissement multi-accueil, rachat d'un terrain en friche et subvention de la construction d'une maison d'assistantes maternelles.

3. Un changement de culture nécessaire de la part des services publics locaux

Ces réalisations innovantes ne peuvent aboutir qu'avec le soutien de la caisse d'allocations familiales (Caf) et du service de protection maternelle et infantile (PMI) du conseil général¹. Or, dans un nombre important de départements, ces organismes publics ont tendance à utiliser la réglementation en vigueur comme un instrument de contrôle des initiatives locales, souvent avec un effet dissuasif, voire franchement décourageant : **la surveillance du respect des règles fonctionne parfois comme un moyen de régulation de l'offre d'accueil à la discrétion du service de PMI ou de la Caf**.

Il faut ici rappeler que les normes votées par le législateur ou décidées par le pouvoir réglementaire n'ont pour objet que de garantir la sécurité et la qualité de l'accueil des jeunes enfants, et jamais de réfréner les

¹ En effet, en vertu de l'article L. 2324-1 du code de la santé publique, la création, l'extension et la transformation des établissements d'accueil de jeunes enfants (EAJE) de droit privé sont subordonnées à une autorisation délivrée par le président du conseil général, après avis du maire de la commune. La création, l'extension et la transformation des EAJE de droit public sont par ailleurs décidées par la collectivité publique intéressée, après avis du président du conseil général. L'article 108 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 prévoit également que la création des maisons d'assistantes maternelles est soumise à la signature d'une convention entre le président du conseil général, la caisse d'allocations familiales et les assistantes maternelles concernées. Les Caf subventionnent la création et le développement des EAJE via le contrat enfance et jeunesse et la prestation de service unique. Elles assurent également le paiement de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) aux parents qui recourent à une assistante maternelle.

énergies locales, et que le rôle des services de PMI comme des Caf se limite, sur ce sujet, à vérifier objectivement qu'elles sont observées.

En aucun cas, il ne revient à un service de PMI de juger, de fait, de l'opportunité politique de privilégier le développement d'un type de structure par rapport aux autres en recourant à ce qu'on ne peut qu'appeler une politique de l'agrément. De même, comme l'a récemment souligné l'inspection générale des affaires sociales (Igas)¹, il est inacceptable que certains médecins de PMI inventent de nouveaux critères, comme le type de lit qui doit être proposé aux enfants par exemple, pour refuser ou octroyer un agrément. Enfin, rien ne peut justifier non plus, sauf à considérer le législateur incompetent, un durcissement systématique des critères légaux.

S'il est vrai, comme le croit fermement votre commission, que la vitalité du monde rural repose avant tout sur le dynamisme de ses habitants, il est crucial que les services publics jouent un rôle de facilitateur, d'accompagnateur bienveillant des projets locaux. Les organismes publics doivent préférer, à la fonction confortable d'administration pointilleuse et tatillonne sur le respect de la norme, celle plus risquée mais plus utile de stimulateur d'initiatives, de centre de conseils et d'expériences au service des porteurs de projets.

En un mot, plutôt que de contrôle et de surveillance, c'est d'appui et de soutien dont le monde rural a besoin de la part de ses services publics.

¹ « Développement de la garde d'enfants », rapport établi par Joëlle Voisin, mars 2009.

II. DES SOLUTIONS D'ACCUEIL ORIGINALES POUR UN MONDE RURAL INNOVANT

A. INSCRIRE LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS D'ACCUEIL EN MILIEU RURAL DANS UNE POLITIQUE NATIONALE DE LA PETITE ENFANCE

Pour être viable, la politique de développement de l'offre d'accueil dans le monde rural doit s'inscrire dans une stratégie nationale globale d'accroissement des capacités d'accueil des jeunes enfants. Le plan d'action concernant le monde rural doit être conçu comme une déclinaison de la stratégie nationale adaptée à la spécificité des campagnes.

Quelles devraient être, selon votre commission, les grandes orientations d'une politique de la petite enfance pour les dix prochaines années ?

L'objectif consiste à répondre à la demande d'accueil sans diminuer ou sacrifier les autres politiques sociales. La politique de la petite enfance n'est en effet pas la seule priorité sociale du pays et ne bénéficie pas d'un financement illimité. Toute stratégie doit donc intégrer les contraintes financières nationales que sont le niveau d'endettement sans précédent de la France, le déficit structurel des branches vieillesse et maladie de la sécurité sociale et la nécessité d'une prise en charge publique, au moins partielle, de la dépendance des personnes âgées, qui augmentera encore inévitablement le niveau des dépenses sociales. Il convient en outre de rappeler que la France est déjà le troisième pays le plus généreux de l'OCDE en matière de politique familiale, puisqu'elle consacre 3,8 % de son Pib à ce secteur, contre 2,4 % en moyenne dans les autres pays membres.

Comme pour une grande majorité de politiques, il s'agit donc, en matière d'offre d'accueil des jeunes enfants, **de réaliser le meilleur compromis possible entre le développement de capacités d'accueil de qualité et les contraintes financières.**

1. Les données fondamentales

Le plan d'action national doit être élaboré à partir de trois données fondamentales : le besoin national de garde d'enfants, les capacités d'accueil de chaque mode de garde et le coût de chaque type d'accueil.

On évalue habituellement, et de manière consensuelle, à 400 000 le nombre de places qui manquent encore pour couvrir les demandes de garde d'enfants aujourd'hui¹.

Les trois grands modes de garde sont, classés en ordre décroissant en fonction du nombre d'enfants accueillis, les assistantes maternelles, les établissements collectifs et la garde à domicile.

**Capacités théoriques d'accueil des jeunes enfants
par modes de garde en 2006**

Modes de garde	Nombre de places disponibles	Pourcentage de l'offre de garde totale
Assistants maternelles	637 000	63 %
Etablissements d'accueil collectif	322 000	32 %
Accueil à domicile	48 000	5 %
Total	1 007 000	100 %

Source : commission des affaires sociales

L'accueil par une assistante maternelle constitue la solution la moins coûteuse, suivie de la garde à domicile partagée, de l'établissement collectif et de la garde à domicile simple.

Coût par enfant des différents modes de garde en 2007

(en euros)

Revenu des parents	Coût de l'accueil	Assistante maternelle	Garde partagée	Etablissements d'accueil du jeune enfant	Garde à domicile
	Coût total	863	1 128	1 372	2 255
1 Smic	Coût pour la famille	106	218	50	684
	Coût pour la collectivité	757	910	1 322	1 571
3 Smic	Coût pour la famille	161	271	206	791
	Coût pour la collectivité	702	857	1 166	1 464
6 Smic	Coût pour la famille	268	325	330	898
	Coût pour la collectivité	595	803	1 042	1 357

Source : Cnaf

La réflexion doit prendre en compte deux données supplémentaires.

Le maintien des capacités d'accueil des assistantes maternelles se heurte à un grave problème démographique, puisque 80 000 d'entre elles, soit un tiers des effectifs, ce qui représente plus de 150 000 places, doivent partir à la retraite dans les six prochaines années.

¹ Cette évaluation repose sur l'hypothèse d'une stabilisation du taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans autour de 20 % ainsi que du maintien du taux de natalité autour de 2 %.

Le taux d'effort public (financements combinés de l'Etat, des collectivités territoriales et de la Cnaf) en faveur des établissements collectifs est bien plus important que celui apporté en cas d'accueil par une assistante maternelle ou de garde à domicile partagée. Pour les familles disposant de revenus modestes, il est même plus intéressant, d'un point de vue financier et en raison du système de subventions publiques, de recourir à une crèche plutôt qu'à une assistante maternelle, alors qu'une place en crèche représente, par rapport à une assistante maternelle, un surcoût de 578 euros par mois pour les pouvoirs publics. Cette situation révèle un manque de cohérence dans la politique actuelle de la petite enfance et appelle une clarification. Soit l'on considère que l'accueil en crèche est le meilleur possible pour l'enfant et il convient alors d'intensifier l'effort public en faveur de toutes les familles qui souhaitent recourir à ce mode de garde ; soit on estime au contraire que l'ensemble des modes de garde est de bonne qualité et il est absurde d'inciter certaines familles à recourir à la formule la plus coûteuse pour la collectivité.

2. Les trois orientations nationales

Pour répondre au mieux aux besoins d'accueil des jeunes enfants dans les dix prochaines années, la politique de la petite enfance doit donc suivre **les trois orientations suivantes** :

- recruter davantage d'assistantes maternelles et améliorer leur formation ;
- baisser le coût de la garde collective pour les pouvoirs publics en assouplissant les normes qui l'encadrent ;
- augmenter l'aide financière à la garde à domicile partagée.

B. QUATRE PROPOSITIONS STRUCTURANTES POUR LE MONDE RURAL

1. Stimuler le développement des maisons d'assistantes maternelles

Imaginées à l'origine par des assistantes maternelles de la Mayenne soutenues par le conseil général, les maisons d'assistantes maternelles, ou regroupements d'assistantes maternelles, sont encadrés par l'article 108 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

a) Une formule parfaitement adaptée aux besoins du monde rural

Les maisons d'assistantes maternelles sont particulièrement appropriées au milieu rural dans la mesure où leurs caractéristiques répondent exactement à ses besoins.

On l'a vu, les trois spécificités du monde rural concernant le problème de l'accueil des jeunes enfants tiennent au faible potentiel financier

des communes, au poids des assistantes maternelles dans le panel d'offres d'accueil proposé et aux horaires de travail atypiques des parents.

Les maisons d'assistantes maternelles offrent une solution à ces trois difficultés :

- payées directement pas les parents¹, les assistantes maternelles qui se regroupent ne sont pas financièrement à la charge des communes. Certes, dans la plupart des cas, le conseil municipal aide les professionnelles volontaires, par exemple en mettant à leur disposition la maison dans laquelle elles accueilleront les enfants. Mais l'aide en espèces ou en nature apportée par la commune reste toujours inférieure au coût de fonctionnement d'une crèche, qui représente, par enfant et en moyenne pour une collectivité, une charge financière sept fois plus élevée qu'une maison d'assistantes maternelles² ;

- en travaillant dans une maison commune, les assistantes maternelles peuvent élargir leurs horaires d'accueil pour répondre aux besoins des parents qui ont un emploi du temps atypique : une assistante maternelle peut ainsi accueillir les premiers enfants à cinq heures du matin, puis être rejointe par deux de ses collègues vers neuf heures, au moment où le nombre d'enfants à garder est plus important, enfin être remplacée par une quatrième assistante maternelle vers treize heures, qui assurera l'accueil des derniers enfants jusqu'à vingt et une heures. Aucune autre offre de garde n'est en mesure de proposer un service aussi souple et adapté aux besoins de certains parents ;

- comme les assistantes maternelles sont très présentes dans le milieu rural, les élus locaux et les porteurs de projets disposent déjà sur place des compétences nécessaires aux regroupements, dont la mise en place ne sera pas freinée par des difficultés de recrutement, comme il en existe pour les établissements d'accueil collectif.

En outre, contrairement à ce qui est souvent dit, la création de maisons d'assistantes maternelles n'est pas sans effet sur le volume de l'offre d'accueil, puisqu'elle permet aux femmes qui vivent dans des maisons ou des appartements trop petits ou ne répondant pas aux critères pour être agréées par la PMI, de devenir malgré tout assistantes maternelles en exerçant leur métier en dehors de chez elles.

Qui plus est, le regroupement peut renforcer l'attractivité de la profession, en permettant aux assistantes maternelles de quitter leur domicile pour exercer leur métier et de participer à un travail d'équipe qui prépare plus naturellement à une évolution de carrière vers les autres métiers de la petite enfance.

Enfin, le regroupement peut aussi rassurer des parents qui, malgré le très faible nombre de problèmes, restent réticents à l'idée de laisser leur enfant seul avec une assistante maternelle et ses proches en raison de quelques

¹ Et indirectement par la Caf via la Paje.

² Estimation effectuée par la municipalité d'Evron, en Mayenne

affaires de mauvais traitements ou d'agressions sexuelles sur mineurs relayées par la presse.

b) Préconisations et pièges à éviter

Après avoir observé le fonctionnement de plusieurs maisons d'assistantes maternelles en Mayenne, votre rapporteur est intimement convaincu que ces solutions d'accueil innovantes ne pourront se généraliser qu'à la condition de ne pas faire l'objet de normes trop nombreuses et trop contraignantes. Il ne faudrait pas, en effet, que la liberté volontairement laissée par le législateur à ces structures soit restreinte par l'intervention de la Cnaf ou de certaines Caf ou services de PMI¹.

En ce sens, il est essentiel que les horaires d'accueil des enfants restent un sujet de négociation entre les assistantes maternelles et les parents, sans intervention directe ou indirecte d'une tierce partie.

De même, il est indispensable que l'accueil des enfants puisse faire l'objet, avec l'approbation formelle des parents et sous réserve d'une couverture assurantielle, d'un accord de délégation entre les assistantes maternelles, afin qu'il ne leur soit pas interdit d'accueillir d'autres enfants que ceux avec les parents desquels elles ont directement contractualisé². Faute d'un tel accord, la garde en horaire atypique ne serait plus possible, et le service rendu à la population par les maisons d'assistantes maternelles serait largement réduit.

2. Renforcer l'attractivité du métier d'assistante maternelle en milieu rural

On l'a vu, les assistantes maternelles assurent 87 % de l'offre d'accueil des jeunes enfants dans le monde rural. Celui-ci risque donc d'être particulièrement affecté par le départ à la retraite de plus de 20 % des effectifs dans les cinq prochaines années.

Il convient par conséquent d'anticiper ce problème démographique en attirant de nouvelles vocations vers un métier qui doit devenir plus rapidement accessible et, en même temps, plus professionnel.

¹ L'article n° 108 de la loi 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009 dispose simplement que « 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 stipulation 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 enfants ».

² C'est évidemment ce choix qui a été fait en Mayenne.

a) Un agrément plus rémunérateur et plus rapide à obtenir

Pour être en droit d'exercer la profession d'assistante maternelle, il est nécessaire d'obtenir un agrément délivré par le président du conseil général du département où le demandeur réside¹.

La demande d'agrément fait l'objet d'une procédure d'instruction de la part du service de PMI du conseil général et la réponse doit être notifiée dans un délai de trois mois à compter du dépôt de la demande, faute de quoi l'agrément est réputé acquis.

Avant tout accueil d'enfant, l'assistante maternelle agréée doit par ailleurs suivre une formation de soixante heures dispensée dans un délai de six mois à compter de la demande d'agrément². Ceci étant, les conseils généraux éprouvent souvent des difficultés à respecter ce délai, qui peut parfois atteindre neuf mois, voire un an.

En outre, selon une pratique répandue mais qui ne résulte d'aucune exigence légale, le premier agrément délivré ne permet d'accueillir qu'un seul enfant.

Ces pratiques constituent des barrières très dissuasives à l'entrée du métier d'assistante maternelle. Elles contraignent les personnes qui se lancent dans cette activité à rester près d'une année sans rémunération, au terme de laquelle elles ne peuvent, qui plus est, gagner correctement leur vie, puisque l'accueil d'un seul enfant ne le leur permet pas.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que beaucoup de femmes seraient intéressées par l'exercice de ce métier pendant une période assez courte, par exemple durant les deux premières années après la naissance de leur propre enfant, mais les délais administratifs rendent ce choix impossible.

Deux évolutions sont nécessaires pour faciliter l'entrée dans la profession d'assistante maternelle.

D'une part, la formation initiale avant l'accueil du premier enfant pourrait être limitée à trente heures assurées dans un délai d'un mois à compter de l'obtention de l'agrément. Le délai administratif d'entrée dans la profession serait ainsi ramené, à partir du dépôt de la demande, à quatre mois, ce qui est déjà long. Le reste de la formation, soit quatre-vingt-dix heures, pourrait être dispensé au cours des deux années suivantes. Les départements ruraux, qui reçoivent moins de demandes d'agrément que les autres, pourraient rapidement être en mesure de respecter ces nouveaux délais.

¹ Article L. 421-3 du code de l'action sociale et des familles.

² Article D. 421-44 du même code. S'ajoutent à ces soixante premières heures de formation soixante heures supplémentaires dispensées dans un délai de deux ans à compter de l'accueil du premier enfant. La durée totale de la formation est donc de cent vingt heures.

D'autre part, le premier agrément devrait systématiquement donner le droit d'accueillir deux enfants, sauf circonstances particulières notifiées par écrit. La barrière d'entrée financière serait ainsi en partie levée.

b) Une professionnalisation incitative

La deuxième voie à emprunter pour renforcer l'attractivité du métier d'assistante maternelle est celle de la professionnalisation. Le métier souffre en effet d'une image un peu négative, liée au fait qu'une majorité d'assistantes maternelles est encore peu diplômée.

Une des solutions possibles pour améliorer cette situation consiste à faire de la profession d'assistante maternelle une activité ouvrant des passerelles potentielles vers les autres métiers de la petite enfance : agents spécialisés des crèches et des écoles maternelles¹, auxiliaires de puériculture, éducateurs de jeunes enfants, puéricultrices.

Deux évolutions méritent, là aussi, d'être encouragées.

D'une part, **les formations suivies par une assistante maternelle pourraient obligatoirement figurer sur son carnet d'agrément** ainsi que sur le site « monenfant.fr »². Toutes les assistantes maternelles seraient ainsi incitées à se former régulièrement, ne serait-ce que pour rester compétitives auprès des parents qui pourraient comparer les formations suivies. Cette pratique présente également l'avantage d'encourager les assistantes maternelles à utiliser leur droit individuel à la formation (Dif) avec un souci de professionnalisation³.

D'autre part, **on pourrait envisager qu'une assistante maternelle puisse, au bout de cinq ans de pratique, travailler dans un établissement d'accueil pendant une période limitée**, par exemple trois ans, au terme de laquelle elle pourrait soit tenter d'obtenir le CAP petite enfance, soit revenir à son métier d'origine et accueillir des enfants chez elle. Cette possibilité permettrait ainsi d'offrir des perspectives de carrière aux assistantes maternelles désireuses de changer de métier tout en restant dans le secteur de la petite enfance.

¹ Ces deux professions sont les débouchés principaux du CAP petite enfance.

² Depuis 2007, à partir d'une initiative de la Caf de Strasbourg, la Cnaf tente de déployer dans l'ensemble du réseau un nouvel outil informatique, le site internet « monenfant.fr », qui devrait permettre aux parents de connaître toutes les offres de garde proposées sur le territoire où ils vivent. La mise en place d'un tel instrument suppose un lourd travail de recensement qui se heurte pour l'instant à deux types d'obstacles. D'abord, plusieurs conseils généraux refusent de communiquer aux Caf le nombre et le lieu de travail des assistantes maternelles agréées. Ensuite, la participation des assistantes maternelles à « monenfant.fr », quelle que soit l'attitude des conseils généraux, suppose de recueillir au préalable leur accord formel, puisque la Cnil interdit la mise en ligne automatique des données les concernant. Ces freins expliquent que la mise en œuvre du site reste à ce jour incomplète et que son achèvement n'est pas attendu avant la fin 2010.

³ L'accord sur la formation professionnelle des particuliers employeurs du 21 septembre 2006, étendu par un arrêté ministériel du 7 décembre 2006, prévoit que tout assistant maternel agréé acquiert chaque année vingt-quatre heures au titre du droit individuel à la formation, dans la limite de cent vingt heures en cinq ans.

3. Créer des services d'accueil dédiés aux horaires atypiques

Comme on l'a souligné, l'une des spécificités du monde rural est la proportion importante de parents qui travaillent en horaires décalés.

Il importe donc de trouver des solutions innovantes permettant de répondre à la demande de ces personnes.

Votre rapporteur propose en ce sens de créer **des services d'accueil qui seraient dédiés aux horaires atypiques**. Une association des Côtes-d'Armor, « Mamhique 22¹ », développe déjà ce type de service avec succès.

Le principe en est simple : **des organismes publics ou des entreprises dont les salariés travaillent en horaires atypiques subventionnent une association qui se charge de proposer aux employés qui ont de jeunes enfants un service d'accueil à un coût inférieur à celui du marché**.

Le financement permet également d'attirer plus facilement des assistantes maternelles ou d'autres professionnelles de la petite enfance en leur proposant une rémunération horaire plus élevée, qui compense l'accueil des enfants pendant les horaires décalés. En effet, ce qui conduit souvent les assistantes maternelles ou les intervenantes à domicile à refuser l'accueil d'un enfant en horaires décalés, c'est la grande difficulté à trouver plusieurs enfants à garder pendant ces horaires. Or, une assistante maternelle ne peut se contenter, pour des raisons financières, de n'accueillir qu'un seul enfant, comme elle ne peut se permettre, pour des raisons de santé, de garder deux enfants pendant la journée puis un autre enfant tard le soir. Cette difficulté est justement résolue par l'association qui recherche pour l'assistante maternelle plusieurs parents ayant besoin de faire garder leur enfant tôt le matin ou tard le soir.

Un tel dispositif permet donc à la fois à l'entreprise de fidéliser ses salariés, d'aider certains employés ayant de faibles revenus à conserver leur emploi et d'inciter les assistantes maternelles ou les intervenantes à domicile à travailler en horaires atypiques.

Il pourrait être rendu **encore plus incitatif grâce à une augmentation ciblée du crédit d'impôts famille qui serait majoré à 50 % pour les entreprises qui l'utiliseraient**.

¹ Le nom complet de l'association est « Modes d'accueil mutualisés en horaires atypiques pour enfants de 0 à 12 ans en Côtes d'Armor ». Elle a été créée en 2004 et les employés salariés par la Mutualité française.

4. Adapter certaines règles nationales aux besoins particuliers du monde rural

a) Ajuster les règles d'encadrement des crèches

Si les établissements d'accueil collectif ne représentent que 13 % de l'offre de garde dans le monde rural, c'est non seulement parce que le coût de chaque place est élevé et peu approprié aux moyens des communes mais également parce que les normes qui s'appliquent à ces établissements rendent leur fonctionnement très complexe en milieu rural.

En effet, la réglementation prévoit que les personnels chargés de l'encadrement des enfants doivent pour moitié être titulaires d'un certain diplôme dont la liste est définie par le décret n° 2007-230 du 20 février 2007 : puéricultrice, éducateur de jeunes enfants, auxiliaire de puériculture, infirmier ou psychomotricien. Or, il est très malaisé d'attirer ce type de personnels en milieu rural. En outre, quand bien même de tels agents seraient recrutés, l'absence ou le départ d'un seul d'entre eux contraint à fermer immédiatement la structure.

Il est donc nécessaire d'adapter la réglementation **en permettant, par exemple, aux personnes titulaires du CAP petite enfance, bien plus nombreuses en milieu rural, d'être assimilées d'office en zone de revitalisation rurale et après accord du président du conseil général pour toutes les communes de moins de 3 500 habitants, au personnel d'encadrement** défini par le décret du 20 février 2007.

b) Développer les agréments modulés

Les établissements d'accueil doivent, pour obtenir une subvention de la Caf¹, présenter un taux d'occupation de 70 %.

Comme l'a souligné le rapport précité de l'Igas sur la garde d'enfants, certains établissements peinent à atteindre un tel taux. C'est le cas, notamment, de ceux situés en milieu rural, en raison des horaires de travail décalés de certains parents, qui déposent donc leur enfant tôt le matin ou viennent le chercher tard le soir, obligeant la structure à rester ouverte pour quelques enfants, ce qui fait chuter son taux d'occupation.

Il faut donc **inciter les services de PMI à délivrer des agréments modulant les capacités d'accueil des établissements en fonction des heures de la journée**. Même si elle est déjà possible², une telle pratique est très peu répandue, et il appartient aux élus locaux, au premier rang desquels les conseillers généraux chargés de la petite enfance, d'encourager leur développement.

¹ Celle-ci est octroyée au titre du contrat « enfance et jeunesse » (CEJ).

² En vertu de l'article R. 2324-20 du code de la santé publique.

c) Créer, au sein du fonds national d'action sociale, une enveloppe réservée au monde rural

Les crédits octroyés par les Caf au titre de l'aide au développement des établissements d'accueil des jeunes enfants sont concentrés dans le fonds national d'action sociale (Fnas).

Dans l'annexe 3 de la convention d'objectifs et de gestion de la Cnaf sur la période 2009-2012, qui définit le socle national d'interventions sociales, il est prévu de « hiérarchiser les projets afin de permettre aux partenaires de bénéficier d'un financement au titre du contrat « enfance et jeunesse » et [de] mieux prendre en compte les situations locales ». Une ligne budgétaire spécifique est dédiée à l'appui des « territoires sensibles », bénéficiant de crédits à hauteur de 3 millions d'euros en 2009, 8 millions en 2010, 12 millions en 2011 et 16 millions en 2012.

Votre rapporteur souhaite que, dans les circulaires explicitant les modalités d'application locale de la convention, il soit formellement fait référence au milieu rural auquel **une enveloppe particulière devrait être consacré**.

Celle-ci servirait par exemple à soutenir financièrement des dispositifs originaux déjà présents dans le monde rural, comme les relais itinérants d'assistantes maternelles.

Dans certaines communautés de communes de la Creuse, comme celle d'Aubusson Felletin par exemple, un relais d'assistantes maternelles, qui prend la forme d'un minibus, se déplace selon un calendrier hebdomadaire fixe dans l'ensemble des collectivités participantes. Le minibus permet aux assistantes maternelles de recevoir les parents et de disposer d'une palette de jeux pour éveiller les enfants. Les collectivités mettent à disposition du relais des locaux supplémentaires pour ne pas cantonner l'accueil des enfants au minibus. Face à une population faible et dispersée qui n'est pas très mobile, le relais encourage les parents et les assistantes maternelles à rompre leur isolement.

d) Inciter les mutualités sociales agricoles locales à investir davantage dans l'accueil des jeunes enfants

Lors de sa visite en Côte d'Or, votre rapporteur a jugé exemplaire l'initiative de la mutualité sociale agricole (MSA) de Bourgogne, qui a choisi de rééquilibrer ses dépenses sociales en faveur de la petite enfance. La mutualité a ainsi créé une prestation extra-légale qui prend la forme d'une aide à la garde d'enfant assurant le financement de 25 % à 80 % du reste des familles qui recourent à un mode de garde et dont les revenus sont inférieurs à 6 000 euros mensuels. Trois cent cinquante familles bénéficient ainsi de ce dispositif, dont le coût total s'élève à 110 000 euros.

e) Poursuivre l'expérimentation des microcrèches

Dispositif expérimental créé par le décret n°2007-230 du 20 février 2007, les microcrèches peuvent accueillir jusqu'à neuf enfants.

Ces structures bénéficient de conditions de gestion plus souples, notamment parce qu'elles ne doivent pas être obligatoirement encadrées par un directeur. En outre, la palette des diplômes qui donne le droit de travailler en microcrèches est élargie. L'établissement n'est pas obligé, par ailleurs, de s'assurer le concours régulier d'un médecin spécialiste ou qualifié en pédiatrie.

Le dispositif rencontre un certain succès puisqu'en deux ans, plus de cent microcrèches ont été créées, accueillant un millier d'enfants.

Le coût de l'accueil par enfant est moins élevé dans ces structures que dans les autres types de services. Sa faible taille ne constitue pas un problème dans le monde rural.

En outre, il est tout à fait possible d'associer, au sein des mêmes locaux, une microcrèche dédiée à l'accueil des très jeunes enfants et une halte-garderie destinée aux enfants qui ont plus de trois ans. Une telle structure innovante, comme il en existe par exemple au Mont d'Or dans le Puy-de-Dôme, est tout à fait adaptée à la réalité financière et démographique du monde rural.

Pour toutes ces raisons, votre commission recommande de poursuivre l'expérimentation lancée en 2007.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 8 juillet 2009** sous la présidence de **Muguette Dini**, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information de **Jean-Marc Juilhard** sur l'accueil des jeunes enfants en milieu rural.

Jean-Marc Juilhard, rapporteur, a fait observer qu'il n'existe pas, à ce jour, d'analyse approfondie des besoins du milieu rural en matière d'accueil des jeunes enfants. Il s'agit pourtant, selon lui, d'une question prioritaire d'aménagement du territoire car la possibilité de faire garder leur enfant est devenue, pour les parents qui envisagent de s'installer en milieu rural, une condition primordiale pour franchir le pas.

A quelques exceptions près, les départements ruraux sont moins bien équipés que les autres en offre de garde et celle-ci repose très largement sur les assistantes maternelles qui assurent 87 % des places d'accueil en milieu rural, contre 63 % en moyenne nationale. Cette situation tient notamment au potentiel financier des petites communes, trop faible pour prendre en charge le coût de fonctionnement d'un établissement collectif, et aux horaires de travail atypiques d'une proportion importante de parents, qui ne peuvent avoir recours de ce fait qu'à une assistante maternelle ou une employée à domicile. Cette pénurie explique également que le monde rural scolarise plus tôt ses jeunes enfants : 80 % des départements ruraux présentent un taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans supérieur à la moyenne nationale.

Lors des déplacements préparatoires à l'établissement de son rapport, il a pu constater que des campagnes aux caractéristiques similaires en termes de densité de population et d'activité économique connaissent des taux d'équipements très différents. Il faut y voir la marque de la détermination de certains élus qui réussissent à surmonter les obstacles de tous ordres. En ce sens, il est regrettable que la caisse d'allocations familiales (Caf) et les services de protection maternelle infantile (PMI) du conseil général, dans un grand nombre de départements, utilisent la réglementation comme un instrument de contrôle des initiatives locales, souvent avec un effet dissuasif, voire franchement décourageant.

Cette remarque est d'ailleurs valable pour l'ensemble du territoire et tout plan d'action pour le monde rural doit, pour être viable, s'insérer dans une politique nationale globale de la petite enfance. On estime qu'il manque en France 400 000 places pour couvrir la demande de garde d'enfants. L'offre est assurée aux deux tiers par les assistantes maternelles mais 80 000 d'entre

elles vont partir à la retraite dans les cinq prochaines années, ce qui représente une perte d'environ 150 000 places d'accueil. Par ailleurs, en termes de coût pour les finances publiques, l'assistante maternelle constitue la solution la moins onéreuse, suivie de la garde à domicile partagée, de l'établissement collectif et de la garde à domicile simple. Toutes ces considérations laissent à penser que la politique nationale de la petite enfance doit privilégier, pour les dix prochaines années, trois orientations complémentaires : recruter davantage d'assistantes maternelles, en rendant le métier plus attractif, mieux rémunéré et plus exigeant professionnellement, développer les places de crèches, en réduisant leur coût de fonctionnement, et mieux aider la garde à domicile partagée.

*Puis **Jean-Marc Juilhard, rapporteur**, a présenté quatre idées structurantes susceptibles de développer l'offre de garde en milieu rural :*

- promouvoir le développement des maisons d'assistantes maternelles, qu'on appelle aussi regroupements d'assistantes maternelles, parce qu'elles répondent exactement aux spécificités du monde rural : d'abord, le faible potentiel financier des communes ne constitue pas un obstacle puisque, payées directement par les parents et en partie par la Caf au titre de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), les assistantes maternelles qui travaillent dans ces structures ne sont pas financièrement à la charge des communes ; ensuite, en exerçant dans une maison commune, les assistantes maternelles peuvent élargir leurs horaires d'accueil pour répondre aux besoins des parents qui travaillent en horaires atypiques ; enfin, comme elles sont déjà très présentes en milieu rural, il est plus facile de les recruter ;

- renforcer l'attractivité du métier d'assistante maternelle en milieu rural. La procédure d'accès à la profession doit être accélérée et réduite à quatre mois, car les délais actuels découragent certaines candidates potentielles, qui ne peuvent rester une année entière sans revenus. Il est également nécessaire de mettre fin à la pratique qui consiste, lors du premier agrément d'une assistante maternelle, à n'autoriser l'accueil que d'un seul enfant, ce qui ne lui permet pas de gagner correctement sa vie. Offrir des perspectives d'évolution aux assistantes maternelles, par exemple en leur donnant le droit de travailler en établissement après quelques années d'expérience, constitue également une voie à explorer ;

- créer des services d'accueil dédiés aux horaires atypiques : des organismes publics ou des entreprises dont les salariés travaillent en horaires décalés pourraient subventionner une association qui proposerait un service d'accueil à un coût inférieur à celui du marché. Ce dispositif original existe déjà en Côte-d'Armor et pourrait être rendu plus incitatif en portant à 50 % le crédit d'impôts famille dont bénéficient les entreprises ;

- adapter certaines règles nationales au milieu rural, par exemple en ajustant la réglementation technique ou en créant, au sein du fonds national d'action sociale (Fnas), une enveloppe dédiée au milieu rural.

Pour conclure, Jean-Marc Juilhard, rapporteur, s'est dit ouvert à une réflexion sur une réévaluation des barèmes des crèches qui permettrait de soulager les finances des petites communes.

Sylvie Desmarescaux s'est inquiétée des conséquences de la fin de la scolarisation des enfants de moins de trois ans sur les finances des petites communes : devront-elles, à leur frais, assurer l'accueil de tous les enfants que l'école maternelle n'acceptera plus ?

Alain Vasselle, rapporteur général, a souligné qu'un problème d'accueil se pose aussi pour les enfants de plus de trois ans qui doivent être gardés pendant le temps périscolaire. La question de la prise en charge des adolescents mériterait aussi qu'on s'y attarde. Par ailleurs, les propositions du rapporteur concernant le Fnas sont-elles neutres budgétairement ?

Catherine Procaccia a regretté le désengagement financier des Caf dans la prise en charge des coûts de fonctionnement des crèches. Elle a jugé utile d'augmenter le nombre de diplômés du CAP petite enfance. Elle a enfin estimé que l'assouplissement des conditions d'agrément des établissements collectifs n'est pas une nécessité spécifique au monde rural et qu'il doit aussi concerner les établissements en milieu urbain, car les demandes qui peuvent être faites en ce sens sont systématiquement refusées par les PMI.

Brigitte Bout s'est interrogée sur le bien-fondé de certains refus d'agrément d'assistante maternelle de la part des PMI. Elle a signalé que les relais d'assistantes maternelles, malgré leur coût, leur permettent également de suivre régulièrement des formations. Par ailleurs, elle a rappelé que les écoles maternelles n'accueillent en principe que les enfants de deux à trois ans ayant acquis l'apprentissage de la propreté.

Sylvie Desmarescaux, forte de son expérience d'assistante sociale, a tenu à préciser que les demandes d'agrément des assistantes maternelles sont scrupuleusement examinées, selon des critères objectifs et transparents, et qu'il ne suffit pas que la candidate ait elle-même élevé ses propres enfants pour considérer qu'ils sont satisfaits.

Muguette Dini, présidente, a estimé que, quelle que soit l'attitude des PMI, il appartient aux conseillers généraux en charge de la petite enfance de veiller à ce que les textes soient correctement appliqués, dans leur plénitude mais sans exigences supérieures à la règle en vigueur.

Annie David a demandé au rapporteur de préciser la manière dont il entend faciliter l'accès au métier d'assistante maternelle. Elle s'est dite très intéressée par ses propositions visant à ouvrir des perspectives d'évolution professionnelle aux assistantes maternelles.

Jean-Marc Juilhard, rapporteur, a apporté les éléments de réponse suivants :

- son propos n'est pas de mettre fin à la scolarisation de tous les enfants de deux à trois ans, ne serait-ce que pour une question d'offre de

garde : comment prendre en charge les 167 000 enfants de cette tranche d'âge si on ne les accueille plus à l'école ?

- définir une enveloppe budgétaire dédiée au développement des capacités de garde dans le monde rural n'aurait aucun impact sur les finances de la branche famille, puisqu'elle serait prélevée sur le Fnas à moyens constants ;

- huit cents personnes environ sont chaque année diplômées du CAP petite enfance, ce qui est effectivement insuffisant pour répondre à la demande des parents ;

- l'accès au métier d'assistante maternelle pourrait être accéléré grâce à une meilleure répartition des périodes de formation : on pourrait envisager de dispenser trente heures de formation avant l'accueil du premier enfant, puis trente heures après, au lieu des soixante heures initiales actuellement obligatoires ;

- c'est la volonté des élus et des porteurs de projets qui peut faire progresser le monde rural : les maisons d'assistantes maternelles, comme on en trouve par exemple en Mayenne, sont le signe de ce dynamisme salubre.

Puis la commission a approuvé les conclusions de son rapporteur et autorisé la publication du présent rapport d'information.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

LES DIFFÉRENTS TYPES D'ÉTABLISSEMENTS D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

I - Les crèches collectives

Elles sont conçues et aménagées pour recevoir dans la journée, collectivement et de façon régulière, des enfants de moins de 3 ans :

- *les crèches de quartier* sont implantées à proximité du domicile de l'enfant et ont une capacité d'accueil limitée à 60 places. Elles sont ouvertes de 8 heures à 12 heures par jour, et sont fermées la nuit, le dimanche et les jours fériés.

- 79 000 places¹

- *les crèches de personnel* sont implantées sur le lieu de travail des parents et adaptent leurs horaires à ceux de l'entreprise ou de l'administration. Leur capacité d'accueil est également de 60 places au maximum.

- 11 000 places

- *les crèches parentales* sont gérées par les parents, qui, regroupés en association de type loi 1901, s'occupent à tour de rôle des enfants de moins de trois ans. Leur capacité d'accueil, de 20 places maximum, peut à titre exceptionnel être portée à 25 places par décision du président du conseil général eu égard aux besoins des familles.

- 2 600 places

II - Les crèches familiales

Les crèches familiales regroupent des assistantes maternelles agréées qui accueillent les enfants à leur domicile, sans regrouper l'ensemble des enfants dans un même lieu. Elles sont supervisées et gérées comme les crèches collectives. Les assistantes maternelles y travaillant sont rémunérées par la collectivité locale ou l'organisme privé qui les emploie. La capacité d'accueil des crèches familiales ne peut être supérieure à 150 places.

- 62 000 places

III - Les haltes-garderies

Les haltes-garderies accueillent ponctuellement les enfants de moins de six ans. Elles permettent notamment d'offrir aux enfants de moins de trois ans des temps de rencontre et d'activités avec d'autres enfants, ce qui les prépare progressivement à l'entrée à l'école maternelle. Comme pour les crèches collectives, on distingue les

¹ Tous les chiffres sont donnés pour l'année 2006 et pour l'ensemble du territoire.

haltes-garderies traditionnelles pouvant offrir au maximum 60 places et des haltes-garderies à gestion parentale de taille limitée à 20 places (25 places par dérogation).

- 56 000 places

IV - Les jardins d'enfants

Les jardins d'enfant accueillent, de façon régulière, dans la journée, des enfants âgés de 3 à 6 ans. Conçus comme une alternative à l'école maternelle, ces établissements doivent assurer le développement des capacités physiques et mentales des enfants par des exercices et des jeux. Ils peuvent éventuellement recevoir des enfants dès l'âge de 2 ans. Leur capacité d'accueil peut atteindre 80 places.

- 7 800 places

V - Les établissements multi-accueil

Les établissements multi-accueil proposent différents modes d'accueil pour les enfants de moins de six ans au sein d'une même structure. Ils offrent fréquemment une combinaison de plusieurs modes d'accueil collectif: des places d'accueil régulier (de type crèche ou jardin d'enfants), des places d'accueil traditionnel (de type halte-garderie) ou des places d'accueil polyvalent (utilisé selon les besoins tantôt en accueil régulier, tantôt en accueil occasionnel). Ces structures peuvent être gérées de façon traditionnelle (60 places) ou par les parents (20 places ou 25 par dérogation). Certains de ces établissements assurent à la fois l'accueil collectif et l'accueil familial. Dans ce cas, leur capacité globale d'accueil est portée à 100 places.

- 52 000 places

VI – Les microcrèches

Dispositif expérimental créé en 2007, les microcrèches peuvent accueillir jusqu'à neuf enfants. Les conditions d'encadrement sont assouplies : le gestionnaire peut ne pas être un directeur, le personnel est plus diversifié, l'établissement n'est pas obligé de travailler régulièrement avec un pédiatre...). Les microcrèches ont vocation à accueillir de très jeunes enfants.

- 1 028 places

ANNEXE N° 2

LISTES DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Anne-Marie Damien, président**, et **Thierry Bouvier**, conseiller technique petite enfance de l'association Familles rurales
- **Jean-Michel Merel**, président de l'association des maires ruraux de France (AMRF) pour la Moselle, et **Ennio Bazzara**, président de l'AMFR pour la Meurthe et Moselle
- **Jean-Claude Daigney**, président de l'association Maisons familiales rurales
- **Stéphane Guyomarc'h**, chef de projet jeunesse, et **José Menedez**, délégué départemental jeunesse, de la fédération nationale des foyers ruraux (FNFR)
- **Françoise Brochet**, déléguée nationale de l'association de collectifs enfants parents, professionnels (Acepp)
- **Sandra Kutzmann**, présidente du syndicat des entreprises de services à la personne (SESP)
- **Monique Dufourny**, présidente du syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux (Spamaf)
- **Mireille Gaüzère**, adjointe au directeur général, et **Florance Lianos**, sous-directrice des âges de la vie, de la direction générale de l'action sociale (DGAS)
- **Pascale Echard-Bezault**, chargée de mission cohésion sociale et santé, et **Max Barbier**, chargé de mission développement local, de la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (Diact)
- **Sylvie Le Chevillier**, sous-directrice de l'action sociale, et **Patricia Chantin**, responsable des relations avec les parlementaires, de la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf)
- **Marie-Béatrice Levau**, présidente de la fédération nationale des particuliers employeurs (Fepem)
- **Gérard Pelhate**, président, **André Ricard**, directeur de cabinet, et **Bruno Lachesnaie**, directeur de l'action sanitaire et sociale, de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)
- **Didier Jacquemain**, délégué national de la fédération nationale des Francas

- **Dominique Goriaux**, médecin-chef du service de PMI de la Manche, responsable du syndicat national des médecins de PMI
- **Christiane Lafrance**, vice-présidente nationale, **Stéphanie Bertrand-Trouillard**, responsable du département développement, et **Marie-Josée Daguin**, administrateur national, de l'association du service à domicile (ADMR)
- **André Lardeux**, sénateur de Maine-et-Loire
- **Sandra Onyszko**, chargée de communication, et **Marie-France Le Gouguech**, conseillère technique, de l'union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (Ufnafaam)

ANNEXE N° 3

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES EN CÔTE D'OR

- **Paul Taillandier**, vice-président du Pays de Seine-et-Tilles en Bourgogne
- **Thierry Besançon**, président du conseil de développement du pays de Seine-et-Tilles
- **Edith Rémiot**, conseillère de développement du Pays de Seine-et-Tilles
- **Catherine Louis**, vice-présidente du Pays de Seine-et-Tilles et présidente de la communauté de communes Saint-Seine
- **Pascal Trouvé**, animateur du Pays Seine-et-Tilles
- **Michel Maillot**, vice-président du Pays de Seine-et-Tilles et président de la communauté de communes Covati
- **Gabriel Blaise**, vice-président délégué Enfance de la communauté de communes du Pays de Saint-Seine
- **Claude Bonnot**, coprésident du club Entreprendre
- **Françoise Chandelier-Falvot**, médecin du service de Pmi du conseil général
- **Christian Charlot**, coordinateur Enfance Jeunesse de la communauté de communes Covati
- **Jean-Marc Collet**, vice-président de la Covati délégué enfance jeunesse
- **Raymond Cordier**, coprésident du club Entreprendre
- **Gérard Leguay**, maire de Selongey
- **Dominique Duchamp**, adjoint au maire de Selongey, chargé de l'enfance
- **Claudine Schneg**, secrétaire de la communauté de communes du canton de Selongey, secrétaire communauté de communes des Sources de la Tille
- **Claude Venticinque**, président de la communauté de communes des Sources de la Tille
- **Michel Verney**, président de la communauté de communes du canton de Selongey
- **Laurent Pedeau**, sous-directeur Caf de la Côte d'Or
- **Manuella Bosdure**, conseiller technique en charge de l'action sociale de la Caf de la Côte d'Or
- **Catherine Thiery**, conseiller technique en charge de l'action sociale de la Caf de la Côte d'Or
- **Dominique Bossong**, président de la MSA Bourgogne
- **Monique Simonin-Vacher**, responsable du service action sociale de la MSA Bourgogne
- **Maryline Goupil**, conseillère technique de la MSA Bourgogne

ANNEXE N° 4

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LE PUY-DE-DÔME

- **Martine Manceau**, président de la Caf du Puy-de-Dôme
- **Brigitte Meyssin**, directrice adjointe de la Caf du Puy-de-Dôme
- **Monique Dury**, conseillère technique de la Caf du Puy-de-Dôme
- **Christine Courtheix**, responsable du service action sociale de la MSA et trésorière de l'association « Les Petits Princes »
- **Cécile Polidori**, responsable de micro-crèche
- **Christelle Bonaton**, conseillère jeunesse
- **Françoise Civiale**, gérante de l'association « Jour de crèche »
- **Anne Tillier**, assistante sociale
- **Chantal Magnin**, puéricultrice à Saint-Ament Tallende
- **Marie-Hélène Andrieu**, responsable du relais assistantes-maternelles à Saint-Ament Tallende
- **Sophie-Caroline Fargues**, directrice de la communauté de communes Les Cheires
- **Michel Barrette**, vice-président du conseil général du Puy-de-Dôme
- **Christophe Serre**, président de l'association « Les Petits Princes », maire et conseiller général de Tauves
- **Jean-François Dubourg**, maire du Mont d'Or
- **Marie-Laure Chauvet** et **Ghislaine Gendroud**, membres de l'association « Les Petits Princes »

ANNEXE N° 5

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LA MAYENNE

- **Jean Arthuis**, sénateur, président du conseil général de la Mayenne
- **Marc Bernier**, député, maire de Vaiges, vice-président du conseil général de la Mayenne
- **Elisabeth Doineau**, présidente de la commission Solidarité enfance et famille du conseil général
- **Serge Huteau**, directeur général des services au conseil général
- **Olivier Hiroux**, directeur de la solidarité, enfance, famille et insertion du conseil général
- **Dr Brigitte Quenum**, chef du service de la protection maternelle et infantile du conseil général
- **Katty Leboulenger, Sylvie Bidau, Karine Beucher et Laétitia Rocton**, assistantes maternelles regroupées dans l'association « Les petits géants » à Evron
- **Nathalie Pathureau, Claudie Garrel et Christelle Lebois**, assistantes maternelles regroupées dans l'association « Les petits malins » à Soulgé-sur-Ouette

ANNEXE N° 6

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES DANS LA CREUSE

- **Jean-Claude Brant**, président de la Caf de la Creuse
- **Marie-Claire Laurent-Sanna**, directrice de la Caf de la Creuse
- **Marc Madillo**, directeur adjoint de la Caf de la Creuse
- **Ludovic Martin**, directeur de la mutualité sociale agricole de la Creuse
- **Michel Moine**, vice-président du conseil général de la Creuse, maire d'Aubusson
- **Jean-Claude Jouhaud**, maire de Bourgageuf
- **Isabelle Rapinat**, directrice du centre d'animation de la vie locale « Clé de contacts »
- **Marie-Paule Dennery**, animatrice du relais d'assistantes-maternelles « Roul'doudou »