

N° 133

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 décembre 2009

## PROPOSITION DE LOI

*relative à la création des maisons d'assistants maternels,*

PRÉSENTÉE

Par 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

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

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

Le moyen le plus assuré d'y parvenir est d'offrir aux parents la possibilité de faire garder leur enfant dans des conditions de sécurité rassurantes et à un coût abordable, compatible avec leurs revenus.

Or, tel n'est pas toujours le cas : selon les études disponibles, 300 000 à 400 000 d'entre eux, dans l'immense majorité les mères, sont contraints d'arrêter de travailler pour garder eux-mêmes leur enfant<sup>1</sup>.

Lorsqu'on évoque les solutions pour remédier à cette situation, le débat se réduit trop souvent à la confrontation de deux opinions diamétralement opposées :

- ceux qui estiment qu'il suffit d'augmenter les prélèvements sociaux et de dépenser plus encore pour la politique familiale ;

- ceux qui jugent que le niveau élevé des prélèvements obligatoires en France et du déficit de la sécurité sociale rendent hors de propos une nouvelle hausse des charges et qu'on ne peut malheureusement rien faire pour les parents concernés.

Les auteurs de la présente proposition de loi refusent de choisir entre la démagogie et le renoncement.

Il est vrai que les données économiques et sociales structurelles du pays réduisent largement les marges de manœuvre politiques : il faut à la fois maintenir un haut niveau de services et d'aides à la population, qui y est très attachée, financer les besoins en croissance (retraites, maladies, dépendance) et préserver la compétitivité économique de la France, ce qui implique de ne pas trop s'écarter de la moyenne des prélèvements obligatoires des pays de l'Union européenne. Pourtant, c'est le devoir même des responsables politiques de trouver le

---

<sup>1</sup> 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.

meilleur compromis possible pour répondre à ces exigences contradictoires.

Les principales données de la politique d'accueil de la petite enfance sont les suivantes :

- le taux de fécondité dans notre pays est le plus élevé de l'Union européenne, avec deux enfants par femme ;

- il manque actuellement, on l'a vu, entre 300 000 et 400 000 places de garde pour répondre à la demande ;

- les capacités d'accueil se développent au rythme moyen de 32 000 places supplémentaires par an, ce qui n'est pas rien mais qui ne laisse espérer une couverture des besoins actuels que vers 2020 ;

- tous financeurs confondus, l'accueil par une assistante maternelle constitue la solution la moins coûteuse pour les familles comme pour la collectivité, avant la garde à domicile partagée, la crèche et la garde à domicile individuelle ;

- la France consacre 1 % de son produit intérieur brut à l'aide à l'accueil des jeunes enfants, ce qui la place dans le peloton de tête des pays de l'OCDE.

Deux enseignements peuvent être tirés de ce constat :

- en premier lieu, accroître encore l'effort national en faveur de la politique d'accueil des jeunes enfants ne peut constituer une solution raisonnable : non seulement les dépenses actuelles sont déjà très supérieures à celles de nos voisins européens, mais surtout, le bon sens voudrait que, dans l'hypothèse d'une augmentation des prélèvements sociaux, les recettes supplémentaires soient affectées aux branches de la sécurité sociale confrontées aux déficits les plus lourds (retraites, maladie) ou au financement du risque dépendance, pour lequel aucune ressource n'est encore prévue à ce jour ;

- en second lieu, il est impossible, pour des raisons financières, de donner la priorité à la garde à domicile ou aux établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE). Bien sûr, il faut continuer d'augmenter les places proposées par ces deux modes de garde qui présentent des avantages spécifiques : souplesse et confort de l'accueil dans le premier cas, socialisation précoce des enfants dans le second. Pour autant, c'est sur le recrutement et la formation des assistantes maternelles que doit se concentrer l'effort public : les assistantes maternelles offrent en effet des garanties de qualité d'accueil supérieures à la garde à domicile sans mobiliser, par enfant, un coût de prise en

charge par la collectivité aussi élevé que les crèches.

Souhaitant s'inscrire dans cette orientation, et forts de leur expérience de terrain d'élu local, les auteurs de la présente proposition de loi sont convaincus de la nécessité de développer un mode de garde innovant : les regroupements ou maisons d'assistantes maternelles.

Imagines, à l'origine, par des assistantes maternelles de la Mayenne soutenues par le conseil général, les regroupements réunissent en un même lieu, qui n'est pas leur domicile, plusieurs assistantes maternelles et les enfants qu'elles accueillent.

Ces structures présentent cinq avantages essentiels :

- un coût raisonnable pour les parents et les finances publiques : payées directement par les parents, les assistantes maternelles qui se regroupent ne sont pas financièrement à la charge des communes. S'il est vrai que, souvent, le conseil municipal les aide, par exemple en mettant à leur disposition les locaux nécessaires à l'accueil, la charge financière qui en résulte pour la commune reste en moyenne sept fois moins élevée que ne le serait une crèche pour le même nombre d'enfants<sup>1</sup> ;

- une grande souplesse dans les horaires d'accueil : s'appuyant sur la délégation d'accueil des enfants, le travail en commun permet aux assistantes maternelles de répondre à la demande des parents qui ont des horaires de travail atypiques et ne disposent pas de revenus suffisants pour employer un salarié à domicile ;

- un accroissement de l'offre d'accueil : la création des maisons d'assistantes maternelles augmente le volume de l'offre de garde, en permettant aux personnes dont le logement est exigü ou non conforme aux critères pour être agréé par les Services de protection maternelle et infantile (PMI) ou bien encore situé dans une zone où la demande est faible, d'exercer le métier d'assistante maternelle en dehors de leur domicile ;

- un renforcement de l'attractivité de la profession : les regroupements offrent la possibilité aux assistantes maternelles de partager leur expérience professionnelle et d'appréhender le travail en équipe, ce qui facilite leur évolution vers les autres métiers de la petite enfance ;

- un effet psychologique rassurant sur certains parents : malgré le très faible nombre d'incidents relevés, certains parents restent réticents

---

<sup>1</sup> Estimation de la municipalité d'Evron, en Mayenne.

à l'idée de laisser leur enfant seul avec une assistante maternelle et les regroupements sont donc de nature à lever leur inquiétude.

Les parlementaires sont pleinement conscients des atouts potentiels de cette formule d'accueil : il n'est pas inutile de rappeler que l'article 108 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a déjà autorisé ces regroupements. Or, lorsqu'il s'est agi de la mise en œuvre de la mesure, la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) a envoyé aux caisses d'allocations familiales, le 29 juillet dernier, une convention-type qui est imposée aux conseils généraux et aux assistantes maternelles avant l'ouverture d'une structure. Cette convention a été jugée, par plusieurs présidents de conseils généraux de toutes tendances politiques, inapplicable en raison de sa complexité démesurée, et surtout dommageable car paralysante pour les projets de regroupement et déstabilisante pour ceux qui existent déjà.

Pour ce motif, la commission des affaires sociales, ainsi que trois présidents de conseils généraux<sup>1</sup> ont présenté, au Sénat, à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, un amendement identique visant à sécuriser les regroupements afin de favoriser leur essor. Adopté en séance, cet amendement a finalement été supprimé par les parlementaires membres de la commission mixte paritaire (CMP) au motif que ce dispositif ambitieux ne pouvait être instauré au détour de ce texte.

Ceci étant, l'exercice n'a pas été vain puisqu'au moment de la discussion en séance des conclusions de la CMP, le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, Éric WOERTH, a indiqué au Sénat, que « *le Gouvernement s'est fixé l'objectif de permettre la création de 200 000 offres nouvelles de garde d'enfants d'ici à 2012. Pour atteindre cet objectif, le regroupement d'assistantes maternelles peut constituer un formidable outil supplémentaire, à la fois souple et apportant les mêmes garanties de sécurité pour les enfants, à condition évidemment de ne pas le fragiliser par une complexité administrative excessive. Le Gouvernement est prêt à faire évoluer, dans les meilleurs délais, les dispositions législatives concernant les modalités de regroupement [...]. Si cette évolution prenait la forme d'une initiative parlementaire, elle aurait l'entier soutien du Gouvernement [...].* »

Telle est précisément l'ambition de la présente proposition de

---

<sup>1</sup> Il s'agit de Jean Arthuis, président du conseil général de la Mayenne, Joseph Kergueris, président du conseil général du Morbihan, et Alain Lambert, président du conseil général de l'Orne.

loi. Fondée sur l'expérimentation réussie menée en Mayenne depuis quatre ans, elle souhaite aussi apaiser les craintes de certains et les réticences, peut-être non dénuées d'intérêts personnels ou corporatistes, d'autres :

- il est inexact de dire que les regroupements serviraient une politique de renoncement à un accueil de qualité et exprimeraient la volonté des pouvoirs publics de « *mettre les bébés à la consigne* ». Il faut d'abord rappeler que la convention d'objectifs et de gestion 2009-2012 signée entre la CNAF et l'État devrait permettre de créer, sur la période, au moins 60 000 nouvelles places en EAJE ; dire que les pouvoirs publics programment l'abandon progressif des crèches et de leurs personnels n'est donc pas sérieux. Ensuite, affirmer que les regroupements d'assistantes maternelles ne font pas partie des modes de garde de qualité revient à considérer que seuls les personnels de crèche (CAP petite enfance, auxiliaires de puériculture, puéricultrices...) offrent un accueil de qualité aux enfants. Selon ce raisonnement, l'exigence de qualité devrait conduire à confier la totalité des enfants aux crèches. Les trois quarts des places d'accueil actuelles seraient en réalité assimilables à une « *consigne pour bébés* ». Les intérêts particuliers qui sous-tendent ce genre d'arguments sont donc facilement visibles ;

- il est juridiquement possible de créer la délégation d'accueil, qui existe d'ailleurs déjà dans le droit en vigueur : les accueillants familiaux peuvent déléguer temporairement l'accueil de la personne dont elles ont la charge à leur conjoint, à un membre de leur famille ou même à un tiers, sans même que ceux-ci soient agréés. La présente proposition de loi, en introduisant deux nouveaux articles dans le code de l'action sociale et des familles consacrés à la délégation d'accueil, procède à la sécurisation juridique du dispositif ;

- il n'est pas question de remettre en cause le statut de parent employeur ou de lui faire perdre la maîtrise de la relation de travail : le parent qui confie son enfant à une assistante maternelle travaillant en regroupement fait sciemment le choix de cette formule, reste évidemment libre de recourir ou non à la délégation d'accueil et connaît personnellement les autres assistantes maternelles du regroupement. Il ne peut donc jamais se retrouver dans la situation de laisser, directement ou indirectement, son enfant à une assistante maternelle qui lui est étrangère ;

- il est singulier d'imaginer que les regroupements exposeraient les présidents de conseils généraux à de graves risques juridiques. Le fait que sept des signataires de la présente proposition de

loi soient également présidents de conseils généraux n'apporte-t-il pas la démonstration inverse ? La présente proposition de loi donne justement un moyen supplémentaire aux départements de mener, dans le respect de la décentralisation, la politique d'accueil de la petite enfance de leur choix, sans contraintes administratives excessives ni laisser-faire irresponsable.

En définitive, les regroupements d'assistantes maternelles représentent un mode de garde innovant et ingénieux, qui permet d'accueillir les jeunes enfants dans de bonnes conditions, de répondre aux besoins spécifiques de parents qui restent sans solution de garde, de développer les capacités de garde en suscitant de nouvelles vocations d'assistantes maternelles et d'offrir aux élus locaux, notamment ruraux, un outil adapté au budget souvent contraint des communes.

\*

La présente proposition de loi introduit un dispositif juridique visant à favoriser le développement du modèle de regroupements d'assistants maternels expérimenté notamment en Mayenne.

• **L'article 1<sup>er</sup>** fixe les modalités de fonctionnement des regroupements, dénommés « maisons d'assistants maternels », et apporte les garanties juridiques nécessaires, notamment en termes de responsabilité, aux parents, aux assistants maternels et aux présidents de conseils généraux :

- limitation des regroupements à quatre assistantes maternelles, (art. L. 421-19 du code de l'action sociale et des familles)

- autorisation et encadrement de la délégation d'accueil, indispensable au bon fonctionnement du regroupement : 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. L'autorisation, ainsi que, après leur accord, le nom des assistants maternels auxquels l'accueil est délégué, doivent figurer dans le contrat de travail (art. L. 421-20). 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'assume pas le nombre d'heures d'accueil prévu par son ou ses contrats de travail (art L. 421-21). Les assistants maternels autorisés à déléguer l'accueil doivent s'assurer pour tous les dommages, y compris ceux survenant au cours d'une période où



l'accueil est délégué, que les enfants pourraient provoquer ou subir (art L. 421-22) ;

- organisation des deux procédures d'autorisation pour exercer en regroupement : agrément direct pour l'exercice en regroupement lorsque l'assistant maternel n'est pas encore agréé ou modification de l'agrément lorsqu'il est déjà titulaire d'un agrément lié à son domicile (art. L. 421-23) ;

- liberté pour les présidents de conseils généraux de recourir à la convention élaborée par la CNAF (art. L. 421-23) ;

- garantie du bénéfice de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) aux parents confiant leurs enfants aux assistants maternels travaillant dans un regroupement (art. L. 421-24).

• L'**article 2** vise à assurer l'égalité de traitement fiscal et le bénéfice des mêmes exonérations, que les assistants maternels exercent en regroupement ou accueillent les enfants à leur domicile.

• L'**article 3** précise que les regroupements ne sont pas des établissements susceptibles d'être contrôlés par les services vétérinaires du département, afin de réserver le contrôle du respect des normes d'hygiène dans les regroupements aux services de protection maternelle et infantile.

• Enfin, l'**article 4** abroge l'article 108 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, rendu caduc par l'adoption de la présente proposition de loi.



## PROPOSITION DE LOI

### Article 1<sup>er</sup>

- ① Après le chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre IV du code de l'action sociale et des familles, il est inséré un chapitre I<sup>er</sup> *bis* ainsi rédigé :
- ② « CHAPITRE I<sup>ER</sup> BIS
- ③ « **Maisons d'assistants maternels**
- ④ « Art. L. 421-19. – Les maisons d'assistants maternels réunissent les assistants maternels et les mineurs qu'ils accueillent.
- ⑤ « 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.
- ⑥ « Le nombre d'assistants maternels pouvant exercer dans une même maison ne peut excéder quatre.
- ⑦ « 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.
- ⑧ « 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.
- ⑨ « 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.
- ⑩ « 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.
- ⑪ « 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.

- ⑫ « 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. À défaut de réponse dans un délai de deux mois après réception de la demande, celle-ci est réputée acceptée.
- ⑬ « 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.
- ⑭ « *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. »

## **Article 2**

L'article 80 *sexies* 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.

## **Article 3**

Les maisons d'assistants maternels mentionnés à l'article 1<sup>er</sup> ne sont pas des établissements au sens de l'article L. 233-2 du code rural.

## **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.