

N° 667

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juin 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur les **maisons d'assistants maternels,***

Par Mmes Caroline CAYEUX et Michelle MEUNIER,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Emery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Evelyne Yonnet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	7
AVANT-PROPOS	9
I. LA PROBLÉMATIQUE DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT	11
A. L'ENJEU DE LA GARDE D'ENFANT EST AU CENTRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE	11
1. <i>La politique familiale française, aux objectifs multiples, est globalement un succès</i>	11
a) Une natalité qui reste dynamique.....	11
b) Un taux d'activité féminin supérieur à la moyenne européenne, mais qui demeure néanmoins relativement faible.....	12
2. <i>La maternité a souvent un effet néfaste sur l'activité féminine</i>	12
B. ON DÉNOMBRE UN PEU PLUS DE 55 PLACES D'ACCUEIL POUR 100 ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS	14
1. <i>Il existe une pluralité de modes d'accueil formels</i>	14
2. <i>Des objectifs ambitieux d'augmentation du taux de couverture ont été fixés</i>	16
C. LES ASSISTANTS MATERNELS CONSTITUENT LE PRINCIPAL MODE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS	17
1. <i>Les assistants maternels sont des salariés du particulier employeur agrés par le président du conseil départemental</i>	17
a) La profession d'assistant maternel	17
b) La rémunération des assistants maternels	18
2. <i>Les ressources publiques allouées à ce mode d'accueil prennent diverses formes</i>	18
a) Ressources provenant de la branche famille	18
(1) Le complément de libre choix du mode de garde	18
(2) La politique de la Cnaf en faveur des assistants maternels	19
b) Ressources provenant de l'Etat.....	19
3. <i>L'accueil par des assistants maternels est globalement moins coûteux que l'accueil collectif mais moins bien pris en charge par les aides publiques</i>	20
a) Un coût global relativement limité	20
b) Une moindre prise en charge publique.....	20
c) Un arbitrage qui dépend de facteurs multiples	21
4. <i>Fortement féminisée, la branche des assistants maternels montre des signes de recul conjoncturels et structurels</i>	24
a) Une profession essentiellement féminine et relativement âgée.....	24
b) Une branche dont le dynamisme semble s'essouffler	24
c) Une répartition géographique contrastée.....	25

II. LES MAISONS D'ASSISTANTS MATERNELS CONSTITUENT UNE SOLUTION SIMPLE ET INNOVANTE DONT IL CONVIENT D'ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT	27
A. LES MAM BÉNÉFICIENT D'UN CADRE JURIDIQUE LÉGER ET SOUPLE	27
1. <i>Nées d'une expérimentation locale, les MAM ont obtenu un cadre juridique avec la loi du 9 juin 2010</i>	27
2. <i>Pour l'essentiel, les assistants maternels exerçant en MAM sont soumis aux mêmes règles que les assistants maternels exerçant à leur domicile</i>	28
3. <i>Les dispositions spécifiques aux MAM sont peu nombreuses</i>	29
a) <i>Le nombre d'assistants maternels</i>	30
b) <i>La délégation d'accueil</i>	30
4. <i>Ce cadre juridique souple a permis le développement d'une pluralité de modèles</i>	31
a) <i>Une légèreté recherchée</i>	31
b) <i>La diversité des MAM existantes</i>	33
B. L'ACCUEIL EN MAM PRÉSENTE DE NOMBREUX AVANTAGES	34
1. <i>La MAM permet un accueil de qualité dans un cadre sécurisé</i>	34
a) <i>Un accueil personnalisé et de qualité</i>	34
b) <i>Un cadre sécurisé</i>	34
2. <i>Le travail en équipe est un facteur de professionnalisation et répond aux aspirations des assistants maternels</i>	35
a) <i>Un travail en équipe qui permet de rompre l'isolement</i>	35
b) <i>Une mode d'exercice du métier d'assistant maternel qui est propice à la professionnalisation</i>	35
3. <i>La MAM répond aux besoins des parents</i>	35
a) <i>Un mode d'accueil souple</i>	35
b) <i>Un renforcement de l'offre</i>	36
4. <i>Soutenir une MAM est moins coûteux pour les finances publiques locales que créer et gérer un établissement d'accueil du jeune enfant</i>	36
C. LE DÉVELOPPEMENT DES MAM À L'ÉCHELLE NATIONALE A ÉTÉ RAPIDE MAIS CONTINUE DE SE CARACTÉRISER PAR DE FORTES DISPARITÉS	37
1. <i>La loi du 9 juin 2010 a permis un développement très rapide des MAM</i>	37
2. <i>La grande disparité observée entre les départements résulte largement de l'attitude des acteurs publics locaux vis-à-vis de ce mode d'accueil nouveau</i>	38
a) <i>Des disparités qui ne s'expliquent pas par des critères socioéconomiques ou démographiques</i>	38
b) <i>Le poids des réticences</i>	39
III. IL EXISTE DES DIFFICULTÉS AUXQUELLES IL CONVIENT D'APPORTER DES RÉPONSES	40
A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SONT DE PLUSIEURS ORDRES	40
1. <i>L'ouverture d'une MAM passe par l'élaboration d'un projet solide</i>	40
2. <i>Le fonctionnement d'une MAM fait survenir des problèmes que ne rencontrent pas les assistants maternels exerçant à domicile</i>	40
a) <i>L'aspect financier</i>	40
b) <i>La question des relations interpersonnelles</i>	41

B. LA RECONNAISSANCE DES ATOUTS QU'EST SUSCEPTIBLE D'APPORTER CE MODE D'ACCUEIL JUSTIFIE LE DÉVELOPPEMENT D'UN ACCOMPAGNEMENT DÉCLINÉ AU NIVEAU LOCAL.....	41
1. <i>Le développement anarchique des MAM a pu provoquer des échecs et susciter des réticences</i>	41
2. <i>Les acteurs publics ont pris conscience de la nécessité d'accompagner le développement des MAM</i>	42
a) <i>Le guide ministériel de mars 2016</i>	42
b) <i>L'aide au démarrage et la charte de qualité de la Cnaf</i>	42
c) <i>La convention collective des particuliers employeurs</i>	45
C. VOS RAPPORTEURS FORMULENT DIX RECOMMANDATIONS.....	45
1. <i>Plutôt que de chercher à encadrer par des normes, il convient de communiquer et d'orienter</i>	45
2. <i>Les initiatives prises par la Cnaf doivent être poursuivies et complétées</i>	46
3. <i>Il est nécessaire de renforcer la formation des assistants maternels, dans une optique de professionnalisation</i>	48
4. <i>Il convient d'intégrer les MAM dans une politique de développement des modes d'accueil, au niveau local comme au niveau national</i>	49
5. <i>La réflexion sur les MAM conduit à s'interroger sur la fragmentation du secteur</i>	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	63
DÉPLACEMENT DE LA MISSION D'INFORMATION	65

LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Mettre à jour régulièrement le guide ministériel afin de tenir compte des retours d'expérience et d'actualiser, de modifier ou de préciser les recommandations qu'il formule

Recommandation n° 2 : Lever, par une communication au niveau national et sans recourir à des textes normatifs, les ambiguïtés juridiques qui donnent lieu à des interprétations divergentes de la part, notamment, des services de PMI.

Recommandation n° 3 : Permettre l'attribution du prêt à l'amélioration du lieu d'accueil à la personne morale propriétaire ou locataire du local affecté à l'usage d'une MAM.

Recommandation n° 4 : Engager, après en avoir fait le bilan, la généralisation du versement du complément de mode de garde (CMG) en tiers-payant.

Recommandation n° 5 : Engager une réflexion sur une réforme en profondeur des aides à la garde d'enfant afin d'assurer une réelle liberté de choix aux familles.

Recommandation n° 6 : Mieux former les assistants maternels à l'exercice en MAM à l'occasion de leur formation initiale et proposer systématiquement cette formation aux personnes qui en sont dispensées.

Recommandation n° 7 : Favoriser le recours à des formations professionnelles, en autorisant les remplacements temporaires et en mettant en place un système de tiers-payant.

Recommandation n° 8 : Prendre en compte, dans les schémas départementaux de services aux parents, l'offre représentée par les MAM et développer un accompagnement incitatif permettant d'orienter les ouvertures de MAM vers les zones où des besoins particuliers sont identifiés.

Recommandation n° 9 : Prendre en compte le développement des MAM dans la future convention d'objectifs et de gestion qui devra être signée entre l'Etat et la Cnaf.

Recommandation n° 10 : Interroger la structuration des métiers de la petite enfance pour lutter contre la segmentation de ce secteur.

Mesdames, Messieurs,

En 2010, le Sénat a été à l'initiative d'une loi¹ visant donner un cadre juridique et à généraliser au niveau national une expérimentation menée depuis 2005 dans le département de la Mayenne dont notre ancien collègue Jean Arthuis, auteur de la proposition de loi, était alors le président du conseil général. Il s'agissait de permettre à des assistantes maternelles exerçant à leur domicile de se regrouper dans un local adapté afin d'exercer ensemble leur métier. Cette loi, adoptée il y a maintenant six ans, prévoyait la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport sur le développement de ces « maisons d'assistants maternels », communément désignées sous le vocable de « MAM ». Ce rapport n'a toutefois jamais été rédigé, et c'est dans ce contexte que la commission des affaires sociales a chargé vos rapporteurs d'une mission d'information dont le présent rapport livre aujourd'hui les conclusions.

La question de l'accueil du jeune enfant est un des volets d'une politique familiale qui vise, d'une part, à soutenir les familles et donc la natalité vue comme une source de dynamisme économique et, d'autre part, à favoriser l'activité féminine, la maternité étant trop souvent un facteur d'éloignement du marché du travail.

Alors que l'augmentation du nombre de places d'accueil pour les jeunes enfants constitue un axe prioritaire de la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat et la caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) pour la période 2013-2017, les résultats observés s'avèrent nettement en deçà des objectifs. Par ailleurs, la situation de contrainte budgétaire à laquelle font face les collectivités territoriales, alors que les coûts de création et de fonctionnement des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) ont fortement augmenté au cours des dernières années, pousse à s'interroger sur la possibilité de développer des solutions moins coûteuses pour les finances publiques. C'est dans ce contexte que vos rapporteurs ont souhaité situer leurs travaux.

¹ Loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels.

Fonctionnant selon le principe du regroupement d'assistants maternels préférant exercer en groupe qu'à leur domicile, les MAM constituent une solution innovante. Elles permettent de combiner la souplesse et la personnalisation de l'accueil individuel avec la sécurité et l'épanouissement de l'enfant qu'apporte le groupe. Ce mode d'exercice du métier d'assistant maternel correspond par ailleurs aux attentes des professionnels, pour lesquels l'isolement et le travail à domicile sont souvent des facteurs de découragement.

Toutefois, la politique de l'accueil du jeune enfant est largement décentralisée, et la loi du 9 juin 2010 n'a fait qu'ouvrir une possibilité dont il revenait aux acteurs privés de se saisir, sous le contrôle des départements. Les nombreuses auditions et les déplacements de vos rapporteurs leur ont permis de constater que les MAM se sont développées de manière extrêmement rapide dans certains territoires, grâce à un accompagnement et à un soutien des acteurs publics locaux, alors qu'ailleurs, la prudence, voire les réticences de ces mêmes acteurs ont constitué un frein.

Estimant que le cadre juridique actuel est globalement satisfaisant, et que sa souplesse est une des conditions du succès des MAM, vos rapporteurs ne sont pas favorables à une intervention du législateur. Toutefois, la légèreté de ce cadre rend nécessaire un effort d'accompagnement, de communication et d'orientation afin de promouvoir un accueil de qualité et sécurisé et de diffuser les bonnes pratiques tout en intégrant les MAM dans une réponse globale et territoriale à la question de l'accueil du jeune enfant.

Vos rapporteurs se réjouissent des initiatives prises en ce sens par la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes et du conseil d'administration de la Cnaf et souhaitent que ces démarches soient poursuivies. Le présent rapport formule dix recommandations en ce sens.

Au-delà de la satisfaction de voir une initiative sénatoriale, née d'une expérience de terrain, prospérer de la sorte, le succès des MAM montre qu'il est parfois nécessaire de laisser à l'initiative locale une certaine liberté, sans chercher à imposer des normes et des règles qui apparaissent d'avantage comme des contraintes que comme des garanties.

I. LA PROBLÉMATIQUE DE L'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT

A. L'ENJEU DE LA GARDE D'ENFANT EST AU CENTRE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

La politique familiale a historiquement eu, en France, l'objectif de soutenir les familles et ainsi d'encourager la natalité, suivant l'aphorisme célèbre « *il n'y a de richesse ni force que d'hommes* ». Plus récemment, le souhait de favoriser l'insertion professionnelle des femmes s'est ajouté à cet objectif nataliste. Au regard de ces deux objectifs, la politique familiale française apparaît plutôt efficace.

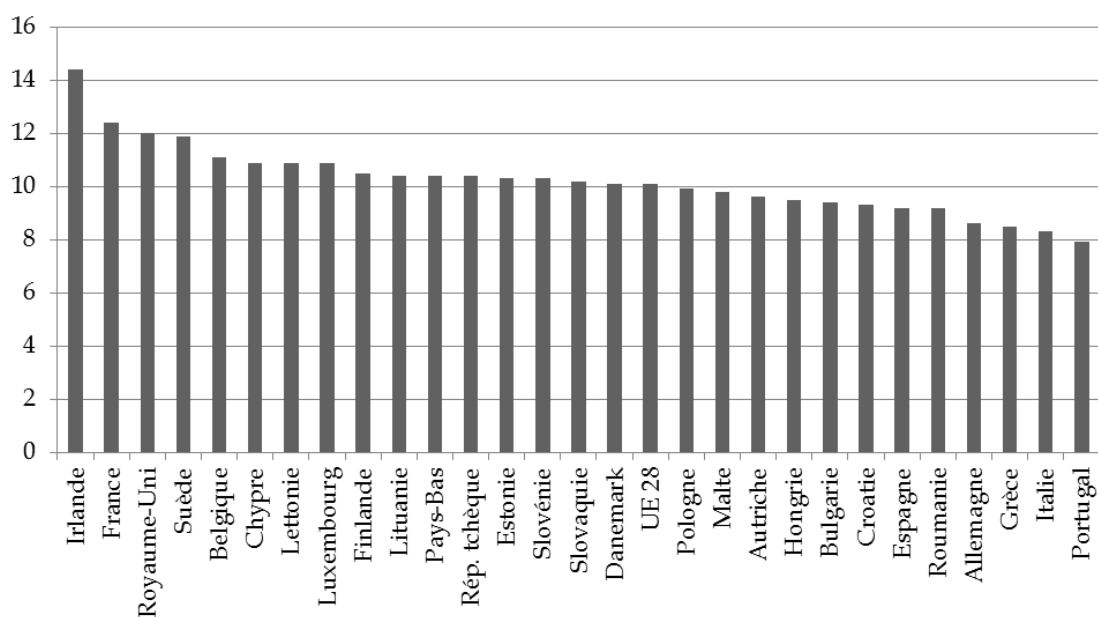
1. La politique familiale française, aux objectifs multiples, est globalement un succès

a) Une natalité qui reste dynamique

La France se distingue en Europe par le dynamisme de sa natalité. Avec 12,4 naissances pour 1 000 habitants en 2014, notre pays se classe juste derrière l'Irlande, et largement au-dessus de la moyenne européenne (10,1 ‰), ou encore de l'Allemagne (8,6 ‰) ou de l'Italie (8,3 ‰).

Taux de natalité dans l'Union européenne en 2014

(‰)



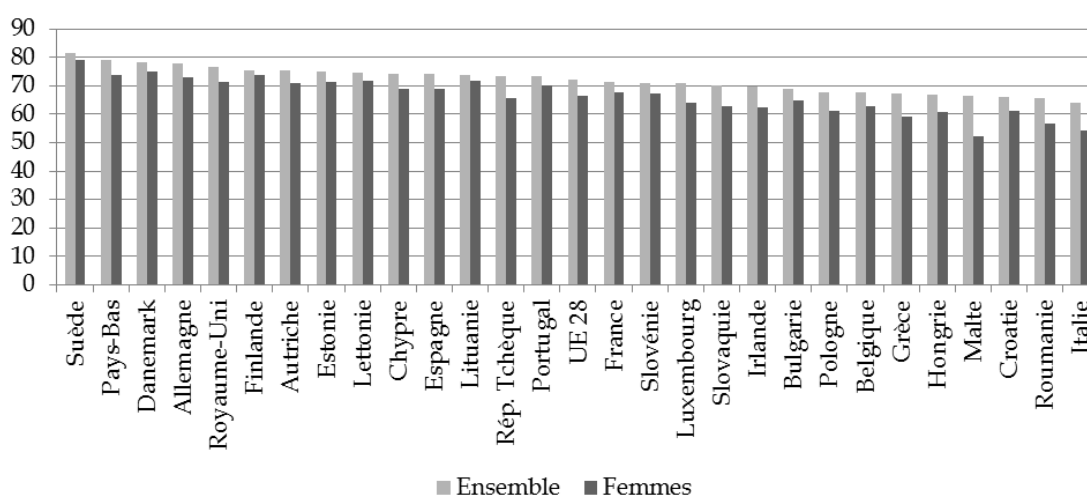
Source : Eurostat

b) Un taux d'activité féminin supérieur à la moyenne européenne, mais qui demeure néanmoins relativement faible

Le taux d'activité des femmes françaises (67,5 %) est légèrement supérieur à la moyenne européenne (66,5%), même s'il reste loin des performances affichées par certains pays comme la Suède (79,3 %).

Par ailleurs, l'écart entre le taux d'activité des femmes et celui des hommes est en outre relativement faible (8 points contre 9,6 en Allemagne, 10,7 en Espagne et jusqu'à 19,2 en Italie). Ce résultat semble être tout autant une marque d'une moins grande exclusion relative des femmes du marché du travail qu'un signe de la faiblesse du taux d'activité global.

Taux d'activité dans l'Union européenne en 2014



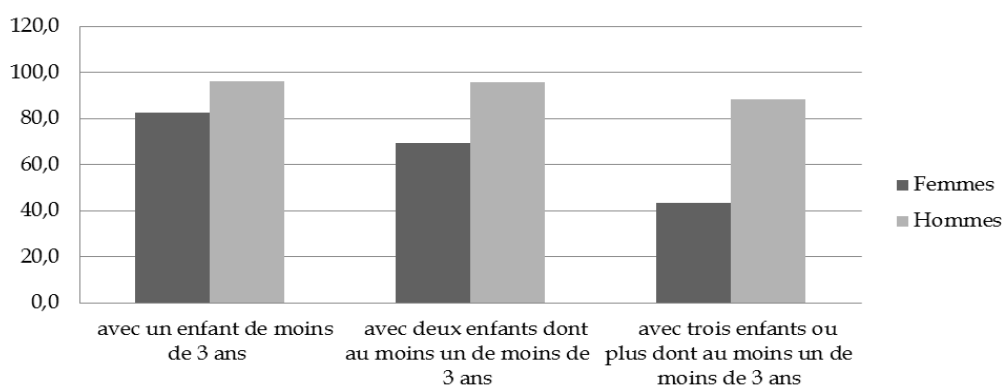
Source : Eurostat

Renforcer la participation des femmes au marché du travail, en levant les barrières qui les en éloignent, pourrait donc être un facteur de dynamisme économique.

2. La maternité a souvent un effet néfaste sur l'activité féminine

On constate que l'arrivée d'enfants dans le foyer a un impact négatif sur l'activité féminine, la mère de famille étant souvent amenée à suspendre ou arrêter son activité professionnelle pour élever ses enfants.

Taux d'activité des femmes et des hommes en couple avec enfants



Source : Insee

L'Insee relève en outre que 28 % des femmes réduisent leur activité à la naissance d'un enfant, et 32 % l'interrompent, contre respectivement 7 % et 2 % des hommes.

Effets de la naissance d'un enfant sur l'activité des hommes et des femmes

(en %)	Part de réductions		Part d'interruptions	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Espagne	2	21	1	17
France	7	28	2	32
Belgique	7	31	4	32
Italie	3	23	2	38
Royaume-Uni	9	42	6	49
Allemagne	14	59	8	56
Suède	36	45	48	75

Source : Insee/Eurostat

Si cet état de fait est bien souvent pour les familles un choix contraint par la différence des revenus perçus par chacun des parents, l'arrêt de l'activité professionnelle a des impacts sur le déroulé ultérieur de la carrière des femmes (difficulté à revenir vers l'emploi, avancement interrompu) et sur le montant des pensions perçues à la retraite

L'impact de la maternité sur la carrière des femmes et la nécessité de développer une politique familiale permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle ont été analysés dans le rapport d'information rédigé par notre collègue Cyril Pellevat au nom de la délégation aux droits des femmes et publié en mai 2015¹.

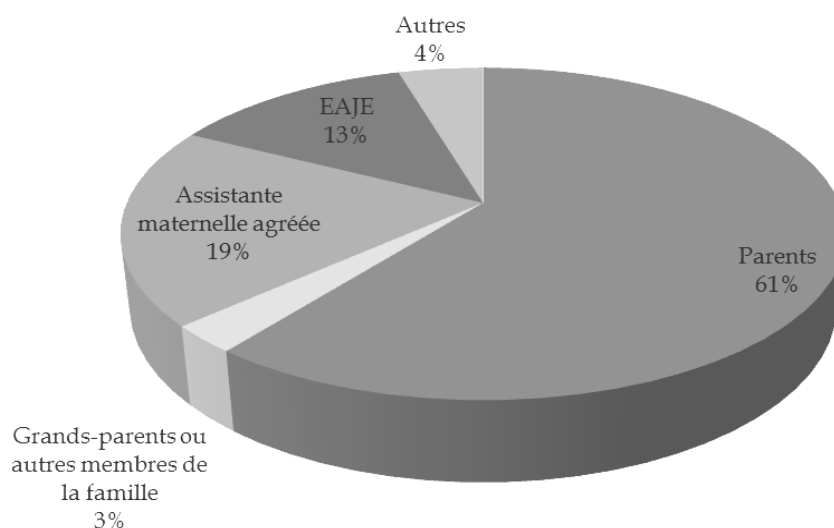
¹ Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu central de l'égalité entre les femmes et les hommes, rapport d'information n° 473 (2014-2015), fait au nom de la délégation aux droits des femmes par M. Cyril Pellevat et enregistré à la présidence du Sénat le 28 mai 2015.

B. ON DÉNOMBRE UN PEU PLUS DE 55 PLACES D'ACCUEIL POUR 100 ENFANTS DE MOINS DE TROIS ANS

Développer les solutions d'accueil des enfants de moins de trois ans¹ apparaît donc comme un objectif de nature à contribuer tant à la performance économique globale, qu'à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Selon une étude de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees)², plus de 60 % des enfants de moins de trois ans sont gardés à titre principal par leurs parents, et 3 % par d'autres membres de leur famille.

Répartition des enfants de moins de 3 ans en fonction de leur mode d'accueil principal (en 2013)



Source : Drees

1. Il existe une pluralité de modes d'accueil formels

On distingue trois modes d'accueil « formels » des enfants de moins de trois ans :

- l'accueil collectif, en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) ;
- l'accueil individuel, soit par un assistant maternel soit par un salarié à domicile ;
- l'accueil en école élémentaire ou préélémentaire (préscolarisation) à partir de deux ans.

¹ Bien que la scolarisation ne soit obligatoire qu'à partir de 6 ans, près de 100 % des enfants de trois ans et plus sont scolarisés. La problématique de l'accueil du jeune enfant concerne donc essentiellement les moins de trois ans.

² Drees, *Études et résultats n° 896, Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013*, octobre 2014.

En 2013, l'offre en modes d'accueil formels, ou capacité théorique d'accueil s'élevait à 1,34 million de places, soit un taux de couverture de 55,1 places pour 100 enfants, en progression de 1,9 point par rapport à l'année précédente, et de 4,5 points par rapport à 2010.

Capacité théorique d'accueil

On mesure la capacité d'accueil théorique en additionnant :

- le nombre de places en établissement disponibles, sans tenir compte de leur occupation réelle ;
- le nombre de places disponibles auprès d'assistants maternels, estimé à partir du nombre d'agrément délivrés ;
- le nombre d'enfants gardés par un salarié à domicile ;
- le nombre d'enfants de deux ans scolarisés.

Cet indicateur comporte des limites méthodologiques. Ainsi, tous les assistants maternels agréés ne souhaitent pas nécessairement exercer cette profession, ou ne souhaitent pas nécessairement accueillir autant d'enfants que leur agrément le permet. Par ailleurs, les capacités d'accueil à domicile et en préscolarisation sont approchées par le nombre d'enfants effectivement gardés. Enfin, cet indicateur ne rend pas compte de l'adéquation géographique entre l'offre et la demande.

Les assistants maternels représentent la plus grande part de l'offre d'accueil formelle, avec plus de 800 000 places, soit 32,9 places pour 100 enfants de moins de trois ans, ce qui représente plus de 60 % de l'offre en modes d'accueil formels.

Selon l'étude « modes de garde » de la Drees, l'accueil par un assistant maternel représentait le mode d'accueil principal¹ pour 19 % des enfants de moins de trois ans, et le mode de garde secondaire (en complément des parents) pour 9 %.

L'accueil en EAJE représente une offre de plus de 400 000 places, pour l'essentiel en établissement financé par la prestation de service unique² (crèches, jardins d'enfant, halte-garderie).

La préscolarisation est une solution à part en ce qu'elle ne concerne que les enfants de plus de deux ans. Alors que la préscolarisation connaissait une baisse continue depuis les années 2000 (11 % des enfants de deux ans étaient scolarisés en 2012, contre 34,6 % en 1999³), cette tendance montre les signes d'une inversion (11,9 % en 2013, 11,7 % en 2014). Il n'en demeure pas moins que la scolarisation représente une solution secondaire dans l'accueil des enfants de moins de trois ans.

¹ En semaine, entre 8h et 19h.

² La prestation de service unique (PSU) permet de soumettre les gestionnaires d'établissements à des critères de qualité.

³ Source : Ministère de l'éducation nationale.

Enfin, bien qu'il puisse exister une part de travail dissimulé, la garde à domicile représente également une part marginale de l'offre d'accueil.

Capacité théorique d'accueil des enfants de moins de trois ans et taux de couverture selon le mode de garde, en 2013

	Capacité théorique		Taux de couverture des enfants de moins de 3 ans
	Nombre de places	Part dans la capacité totale	
Assistants maternels	800 700	59,6 %	32,9 %
Accueil en EAJE	403 700	30,1 %	16,6 %
Garde par un salarié à domicile	41 700	3,1 %	1,7 %
Scolarisation	96 900	7,2 %	4,0 %
Total	1 342 900	100 %	55,1%

Source : Programme de qualité et d'efficience de la branche famille annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016

2. Des objectifs ambitieux d'augmentation du taux de couverture ont été fixés

La convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'Etat et la Cnaf en 2013¹ prévoit notamment d'élever le taux de couverture à 65 % à l'horizon 2017. Pour cela, 275 000 solutions d'accueil supplémentaires doivent être créées entre 2013 et 2017, dont 100 000 en accueil collectif, 100 000 en accueil individuel et 75 000 en préscolarisation.

Toutefois, le Haut Conseil à la famille (HCF) a souligné dans un rapport² publié en septembre 2015 que les résultats pour les deux premières années de la COG ont été particulièrement décevants, puisque seulement 21 100 places nettes ont été créées en 2013 et 2014 au lieu des 110 200 prévues. On observe même un ralentissement inquiétant, puisque 3 600 places nettes ont été créées en 2014 contre 17 500 en 2013.

¹ Des conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale. Elles formalisent dans un document contractuel la délégation de gestion du service public de la sécurité sociale aux organismes gestionnaires.

² HCF, Point sur l'évolution de l'accueil des jeunes enfants, 11 septembre 2015.

Objectifs de création de solutions d'accueil des jeunes enfants et réalisations en 2013 et 2014

	2013			2014			Taux cumulé
	Objectif	Réalisation	Taux	Objectif	Réalisation	Taux	
Accueil collectif	+21 200	+13 300	63 %	+19 600	+11 300	58 %	60 %
Accueil individuel (assistants maternels)	+20 000	-1 900	-10 %	+20 000	-6 900	-35 %	-22 %
Scolarisation à deux ans	+15 000	+6 100	41 %	+15 000	-800	-5 %	18 %
Total	+56 200	+17 500	31 %	+54 000	+3 600	7 %	19 %

Source : Haut Conseil à la famille

C. LES ASSISTANTS MATERNELS CONSTITUENT LE PRINCIPAL MODE D'ACCUEIL DES JEUNES ENFANTS

Les maisons d'assistants maternels représentent une modalité nouvelle d'exercice de la profession d'assistant maternel. Il convient donc de présenter la profession d'assistants maternels avant de se concentrer sur les MAM.

1. Les assistants maternels sont des salariés du particulier employeur agréés par le président du conseil départemental

a) La profession d'assistant maternel

L'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles définit l'assistant maternel comme « *La personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon non permanente des mineurs à son domicile* ». L'exercice de cette profession est conditionné à l'obtention d'un agrément délivré par le président du conseil départemental. Un référentiel national approuvé par décret en Conseil d'Etat¹ fixe les critères qui doivent être pris en compte dans l'examen des demandes d'agrément. Une fois l'agrément obtenu, les assistants maternels doivent suivre 120 heures de formation, dont 60 avant l'accueil du premier enfant et 60 dans les deux années qui suivent le début de l'activité. Cet agrément est renouvelable tous les cinq ans.

Les assistants maternels peuvent être employés soit directement par les parents, soit par une personne morale dans le cas des crèches familiales par exemple.

¹ Décret n° 2012-634 du 15 mars 2012 relatif au référentiel fixant les critères d'agrément des assistants maternels.

b) La rémunération des assistants maternels

La rémunération des assistants maternels se compose d'un salaire de base et de différentes indemnités destinées à couvrir les frais engagés pour l'accueil de l'enfant, dont une indemnité d'entretien et une indemnité de repas due par les parents qui ne le fournissent pas.

L'article D. 423-9 du code de l'action sociale et des familles fixe le salaire minimum horaire des assistants maternels à 0,281 Smic (soit, au 1^{er} janvier 2016, 2,72 euros bruts ou 2,09 euros nets) et le montant minimal de l'indemnité d'entretien à 2,65 euros par jours. Selon la Fédération nationale des particuliers employeurs¹ (Fepem), le taux horaire net moyen s'élevait en 2014 à 3,27 euros par enfant gardé et varie d'un département à l'autre (de 2,62 euros à 4,18) en raison notamment du rapport entre l'offre et les besoins en garde d'enfant et du coût de l'immobilier.

2. Les ressources publiques allouées à ce mode d'accueil prennent diverses formes

Les assistants maternels exercent en majorité dans le cadre d'un contrat de travail de droit privé avec un particulier employeur. Néanmoins, ce mode d'accueil bénéficie de ressources publiques provenant tant de la branche famille de la sécurité sociale, sous la forme de prestations légales et extra-légales, que du budget de l'Etat, sous forme de dépenses fiscales.

a) Ressources provenant de la branche famille

Les aides de la branche famille à la garde par un assistant maternel se composent d'une part du complément de libre choix du mode de garde (CMG), prestation légale versée aux parents, et d'autre part des prestations extra-légales à destination des assistants maternels.

(1) Le complément de libre choix du mode de garde

Le CMG est une des composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Il se compose de deux volets :

- une prise en charge par la Caf des cotisations et contributions sociales afférentes à l'emploi d'un salarié ;
- une prise en charge de la rémunération nette (comprenant le salaire et l'indemnité d'entretien), dans la limite d'un montant variable selon les ressources et la composition du foyer, dans la limite de 85 % des sommes versées.

Le bénéfice du CMG est soumis à une condition d'activité professionnelle². En outre, la rémunération journalière de l'assistant maternel ne doit pas excéder cinq fois le Smic horaire.

¹ Fepem, rapport de la branche assistants maternels du particulier employeur, 2015.

² Les étudiants, ainsi que les allocataires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et du revenu de solidarité active (RSA) sont exemptés de cette condition.

Barème du CMG

Le barème du CMG se compose de trois tranches de revenus dont les plafonds varient en fonction du nombre d'enfants à charge. Le montant de la participation financière varie dépend de ces tranches de revenu et ne peut dépasser 85 % du montant versé à l'assistant maternel. Le tableau ci-dessous, tiré du site caf.fr, présente les plafonds et les montants en vigueur au 1^{er} avril 2016.

(en euros)		Revenus 2014		
<i>Enfant(s) à charge</i>		<i>Inférieurs à</i>	<i>Ne dépassant pas</i>	<i>Supérieurs à</i>
1 enfant		20 509 *	45 575 *	45 575 *
2 enfants		23 420 *	52 044 *	52 044 *
3 enfants		26 331 *	58 513 *	58 513 *
au-delà de 3 enfants		+ 2 911	+ 6 469	+ 6 469
Montants mensuels maximum de prise en charge				
Âge de l'enfant	- de 3 ans	461,40	290,94	174,55
	de 3 ans à 6 ans	230,70	145,49	87,28

*montants majoré de 40 % pour les familles monoparentales

En 2014, le CMG versé pour l'emploi d'un assistant maternel pour l'accueil d'un enfant de moins de trois ans a représenté une dépense de 4,55 milliards d'euros¹.

(2) La politique de la Cnaf en faveur des assistants maternels

Il existe deux aides extra-légales à destination des assistants maternels :

- une prime d'installation, d'un montant allant de 300 à 600 euros. Cette aide a bénéficié à 12 000 assistants maternels en 2014, pour un montant de 5 millions d'euros ;

- un prêt à l'amélioration du lieu d'accueil (Pala), d'un montant maximal de 10 000 euros et remboursable en 10 ans à taux zéro. En 2013, 1 342 Pala ont été accordés pour un montant de 8,4 millions d'euros.

b) Ressources provenant de l'Etat

On peut identifier deux dépenses fiscales bénéficiant à l'emploi d'un assistant maternel : le régime d'imposition des assistants maternels et le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant.

- Régime d'imposition des assistants maternels.

Les assistantes maternelles bénéficient d'un régime d'imposition particulier, prévu par l'article 80 *sexies* du code général des impôts (CGI), qui leur permet de déduire jusqu'à trois fois le montant horaire du Smic par jour de garde de leur revenu imposable majoré de l'ensemble des indemnités perçues de la part des parents employeurs².

¹ Source : Observatoire national de la petite enfance (ONPE), 2015, *L'accueil du jeune enfant en 2014*.

² Si c'est dans leur intérêt, les assistants maternels peuvent également appliquer le droit commun, en ne déclarant que leur salaire imposable.

Ce régime d'imposition représente une dépense fiscale stable de 200 millions d'euros par an¹, soit environ 570 euros par assistant maternel en moyenne.

- Crédit d'impôt pour frais de garde d'enfant

Par ailleurs, les parents employeurs d'un assistant maternel peuvent bénéficier du crédit d'impôt pour frais de garde prévu par l'article 200 *quater* B du CGI. Ce crédit d'impôt s'élève à 50 % des sommes versées, déduction faite des aides perçues dont le CMG et dans la limite de 1 150 euros par enfant. En 2014, tous modes d'accueil confondus², ce crédit d'impôt a bénéficié à plus de 1,8 million de ménages, entraînant une dépense fiscale de 1,14 milliard d'euros.

3. L'accueil par des assistants maternels est globalement moins coûteux que l'accueil collectif mais moins bien pris en charge par les aides publiques

a) Un coût global relativement limité

Il ressort des documents annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016³, que l'accueil par un assistant maternel est le mode de garde le moins coûteux. Son coût global s'élève en effet à 1 124 euros par mois (3,36 euros/h), contre 2 493 euros (8,66 euros/h) pour la garde à domicile, 1 295 euros pour la garde partagée et 1 455 euros (8,98 euros/h) pour l'accueil collectif⁴.

b) Une moindre prise en charge publique

Si son coût global est plus élevé, l'accueil en établissement est également mieux pris en charge par les acteurs publics que le recours par un assistant maternel.

Ainsi, le taux d'effort⁵ et le reste à charge sont moins élevés dans le cas de l'accueil collectif que dans le cas de l'accueil individuel. Toutefois, cet écart a tendance à se restreindre à mesure que les revenus du ménage progressent.

¹ Évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2016.

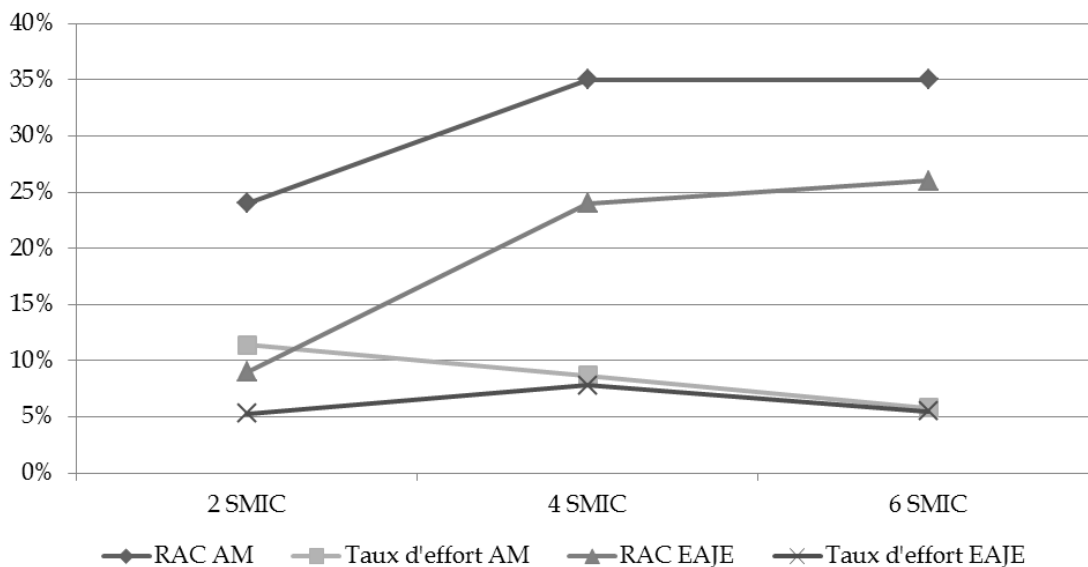
² Le crédit d'impôt prévu par l'article 200 *quater* B du CGI est ouvert à tous les parents qui font garder leur enfant de moins de six ans à l'extérieur du domicile.

³ Annexe 1, Programme de qualité et d'efficacité de la branche famille.

⁴ Le coût mensuel tient compte de l'intensité de l'utilisation de chaque mode d'accueil.

⁵ Le taux d'effort est défini comme le rapport entre les dépenses restant à la charge des parents et leurs ressources composées de revenus nets d'activité et de la seule allocation de base de la PAJE.

Taux d'effort et reste à charge en fonction du revenu du ménage



Source : PLFSS 2016, PQE branche famille, et calculs des rapporteurs.

Par conséquent, alors que l'accueil collectif des enfants de moins de trois ans représente environ 400 000 places, la dépense publique correspondante s'élevait à près de 5,8 millions d'euros en 2014, soit 1,3 milliard d'euros de plus que le coût que représente le CMG pour l'accueil de 800 000 enfants de moins de trois ans par des assistants maternels¹.

c) Un arbitrage qui dépend de facteurs multiples

Les travaux du Haut Conseil à la famille (HCF)² montrent cependant que cette comparaison entre modes d'accueil dépend également de la rémunération de l'assistant maternel et, ce qui peut paraître moins intuitif, du nombre d'heures pendant lesquelles l'enfant est gardé.

Le tableau ci-dessous permet d'identifier des cas-types pour lesquels le recours à un assistant maternel est moins coûteux pour les parents qu'un accueil en EAJE (écart de RAC négatif).

¹ ONPE, *L'accueil du jeune enfant en 2014*.

² HCF, *L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil des jeunes enfants, note du 10 avril 2014*

	Tranche 1 CMG			Tranche 2 CMG			Tranche 3 CMG						
	500	1000	1500	2000	2500	3000	3500	4000	4500	5000	5500	6000	6500
Ressources mensuelles des parents	50h - salaire net 2,7€/h	50h - salaire net 2,7€/h - coût mensuel de la garde 187€ - coût total facturé de 3,7€/h											
EAJE - après crédit d'impôt	9	15	23	30	38	45	53	60	68	71	71	71	71
Ass. mat. - après crédit d'impôt	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12
Ecart de RAC (Ass. Mat - EAJE)	3	-3	-10	-18	-25	-33	-40	-48	-55	-59	-59	-59	-59
	100h - salaire net 2,7€/h	100h - salaire net 2,7€/h - coût mensuel de la garde 359€ - coût total facturé de 3,6€/h											
EAJE - après crédit d'impôt	18	30	45	60	75	90	114	144	174	187	187	187	187
Ass. mat. - après crédit d'impôt	24	24	24	35	35	35	35	93	93	93	93	93	93
Ecart de RAC (Ass. Mat - EAJE)	5	-6	-21	-25	-40	-55	-79	-52	-82	-95	-95	-95	-95
	200h - salaire net 2,7€/h	200h - salaire net 2,7€/h - coût mensuel de la garde 702€ - coût total facturé de 3,5€/h											
EAJE - après crédit d'impôt	37	60	90	144	204	264	324	384	444	471	471	471	471
Ass. mat. - après crédit d'impôt	148	148	148	318	318	318	318	433	433	433	433	433	433
Ecart de RAC (Ass. Mat - EAJE)	112	88	58	173	113	53	-7	49	-11	-38	-38	-38	-38
	200h - salaire net 3,6€/h	200h - salaire net 3,6€/h - coût mensuel de la garde 882€ - coût total facturé de 4,4€/h											
EAJE - après crédit d'impôt	37	60	90	144	204	264	324	384	444	471	471	471	471
Ass. mat. - après crédit d'impôt	328	328	328	498	498	498	498	613	613	613	613	613	613
Ecart de RAC (Ass. Mat - EAJE)	292	268	238	353	293	233	173	229	169	142	142	142	142

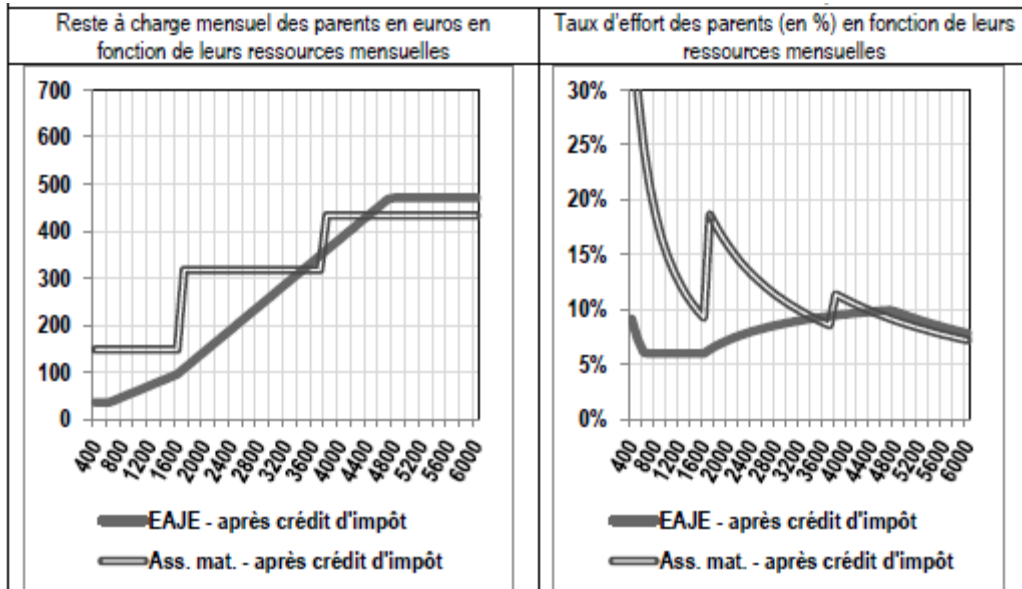
Source : Cas types HCF

Hypothèses : Cas cas-types correspondent à la situation d'un couple avec 1 enfant de moins de 3 ans.

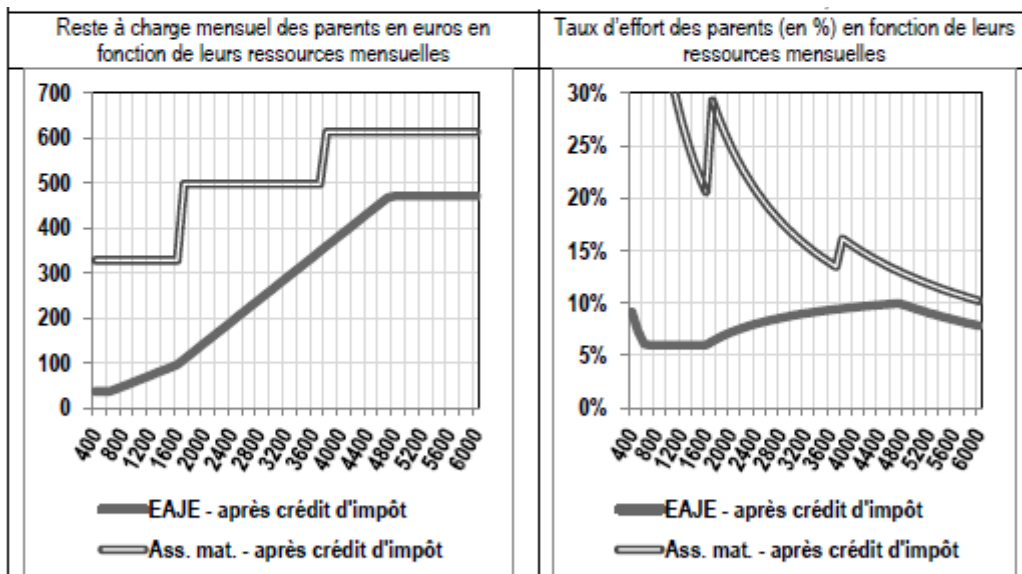
Les barèmes utilisés sont ceux de 2013. Les indemnités d'entretien et les frais de repas sont de 3,69€ par jour d'accueil chacun.

Par ailleurs, les travaux du HCF font apparaître d'importants effets de seuil liés au barème du CMG, ainsi que le montrent les graphiques suivants.

Pour 200 heures d'accueil et un salaire horaire net de l'assistant maternel de 2,70 euros



Pour 200 heures d'accueil et un salaire horaire net de l'assistant maternel de 3,60 euros



Hypothèses

Ces cas-typés correspondent à la situation d'un couple avec 1 enfant de moins de 3 ans.

Les barèmes utilisés sont ceux de 2013. Les indemnités d'entretien et les frais de repas sont de 3,69€ par jour d'accueil chacun.

Note : les « sauts » observés dans les courbes correspondent :

- entre 1 600€ et 1 700€ de ressources mensuelles des parents au passage du CMG1 au CMG2
- entre 3 700€ et 3 800€ de ressources mensuelles des parents au passage du CMG2 au CMG3
- entre 4 700€ et 4 800€ de ressources mensuelles au passage du seuil au-delà duquel le taux d'effort des parents en EAJE n'est plus proportionnel

On note aussi des inflexions liées au plafonnement des dépenses entrant dans le calcul du crédit d'impôt (2300 euros par an soit 192 euros par mois).

Les cas de recours élevés pour des ressources très faibles sont hautement improbables.

Source : HCF

Si l'arbitrage entre le recours à un assistant maternel et l'établissement d'accueil du jeune enfant dépend de facteurs multiples (préférences éducatives, disponibilité), le critère financier joue donc différemment selon les situations.

4. Fortement féminisée, la branche des assistants maternels montre des signes de recul conjoncturels et structurels

a) Une profession essentiellement féminine et relativement âgée

La part des hommes parmi les assistants maternels est extrêmement marginale, 99,5 % des assistants maternels étant des femmes. En 2014, 42 % des assistants maternels avaient plus de 50 ans, et près de 77 % plus de 40 ans, soit l'âge médian de la population active française. L'âge moyen d'entrée dans la profession est de 40,5 ans¹.

Il peut s'agir d'une profession transitoire, par exemple pour des mères interrompant leur activité professionnelle à la naissance de leurs enfants, ou encore pour des femmes se retrouvant au chômage. Ainsi, si la Drees recensait près de 455 000 assistants maternels agréés, l'Observatoire national de la petite enfance estime à environ 326 000 le nombre d'assistants maternels en exercice auprès d'un particulier employeur en 2014².

b) Une branche dont le dynamisme semble s'essouffler

Ce mode d'accueil s'est fortement développé à partir des années 1990. En 2013, le nombre de places disponibles auprès d'un assistant maternel était de 996 000³, contre moins de 110 000 en 1990. Cette évolution s'explique en grande partie par la création, en 1991, d'une prestation spécifique⁴ qui a permis de solvabiliser les familles et de réduire le travail dissimulé.

Toutefois, cette tendance semble s'inverser. En 2013, le nombre d'agrément délivrés (455 100) a reculé pour la première fois. De même, on note depuis 2012 un recul du nombre de parents employeurs, du nombre de salariés et du volume horaire déclaré.

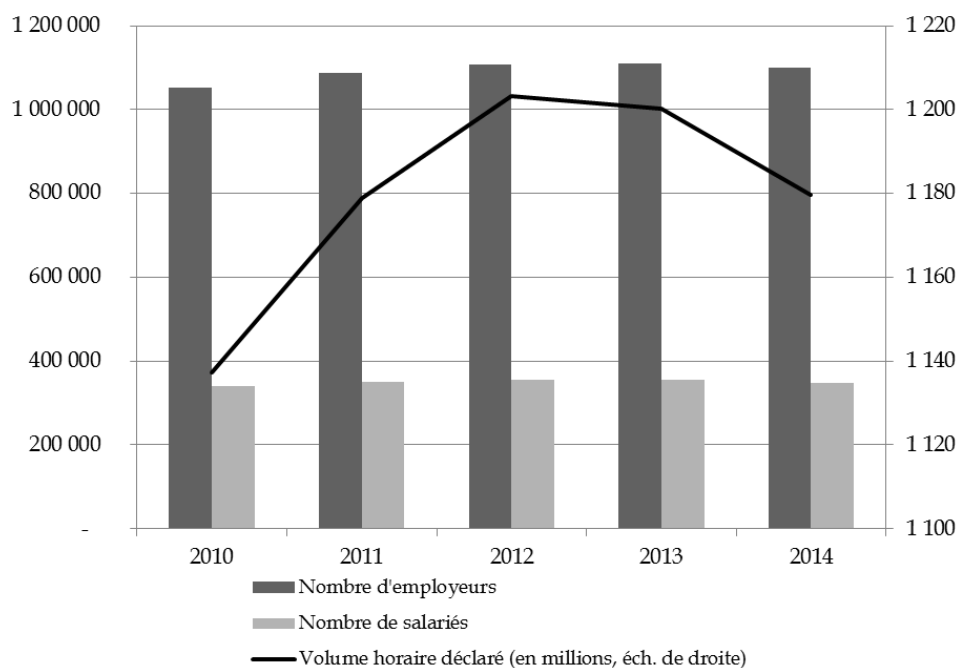
¹ Fepem, *Rapports de la branche assistants maternels du particulier employeur 2015 et 2016*.

² Observatoire national de la petite enfance, *rapport précité*.

³ Ce chiffre correspond au nombre de places d'accueil pour les enfants de moins de six ans.

⁴ La loi n° 90-590 du 6 juillet 1990 modifiant le code de la sécurité sociale et relative aux prestations familiales et aux aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants a créé une aide à la famille pour l'emploi d'un assistant maternel agréé (Afeama), qui a été remplacée à partir du 1^{er} janvier 2004 par le CMG.

**Assistants maternels :
évolution du nombre de salariés et d'employeurs
et du volume horaire déclaré**



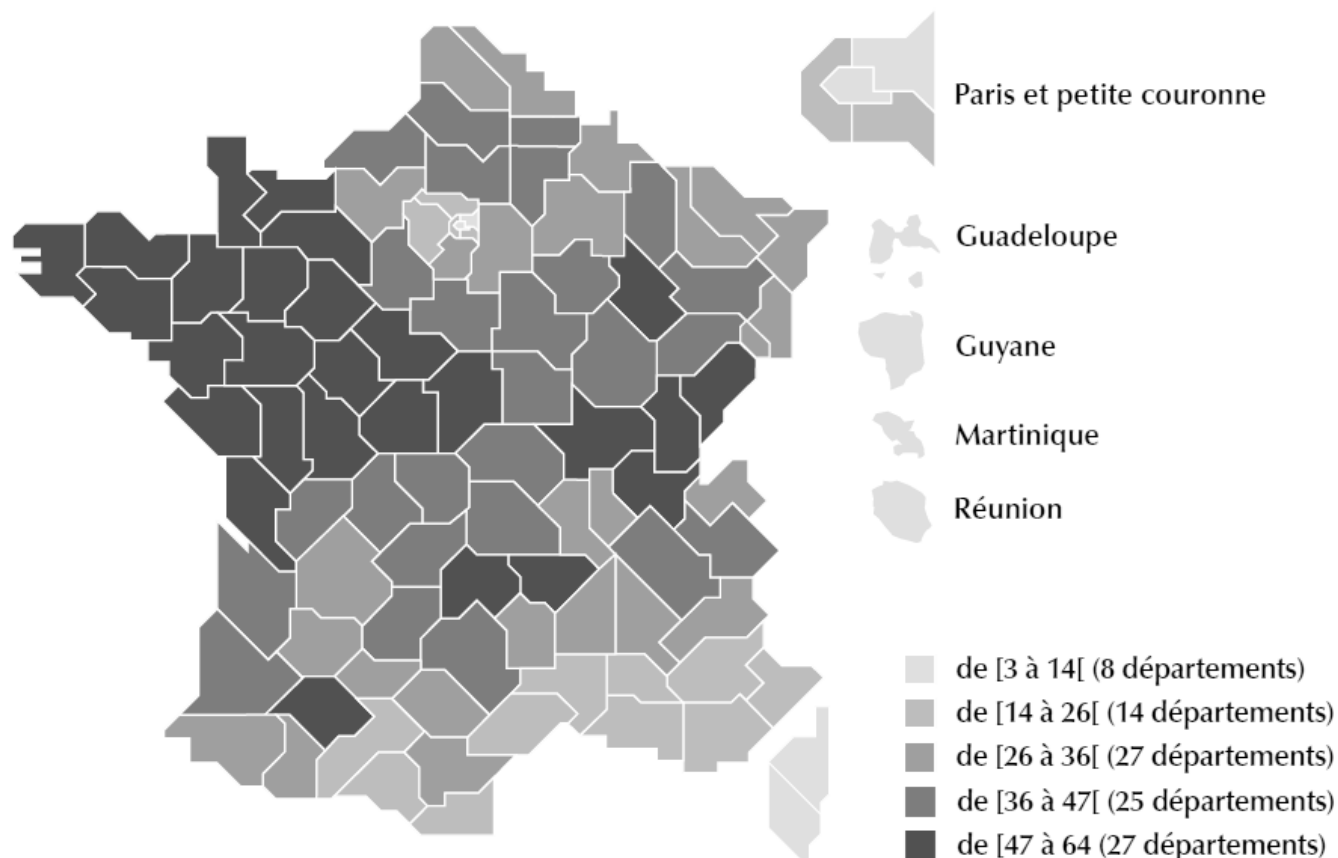
Certains facteurs, comme le fléchissement de la natalité ou la persistance d'un haut niveau de chômage qui réduit les besoins en mode de garde des familles, peuvent contribuer à expliquer cette tendance. Toutefois, selon le rapport d'analyse Métiers 2020 de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)¹, plus de 125 000 assistants maternels, soit plus d'un tiers de ceux qui sont actuellement en exercice, devraient partir en retraite entre 2012 et 2020. Les explications de cette tendance sont donc également en partie structurelles.

c) Une répartition géographique contrastée

On observe une grande disparité dans la répartition géographique des assistants maternels. Le taux de couverture de la population des enfants de moins de trois est ainsi inférieur à 10 % dans certains départements mais dépasse 50 % ailleurs, et singulièrement dans les départements de l'ouest, ainsi que le montre la carte ci-dessous.

¹ Dares, 2012, *Les métiers en 2020 : progression et féminisation des emplois les plus qualifiés ; dynamisme des métiers d'aide et de soins aux personnes.*

**Capacité d'accueil théorique pour les enfants de moins de 3 ans
auprès des assistant(e)s maternel(le)s en exercice employé(e)s directement
par des particuliers pour 100 enfants de moins de 3 ans (en %) en 2013**



Source : ONPE, *L'accueil du jeune enfant en 2014*

II. LES MAISONS D'ASSISTANTS MATERNELS CONSTITUENT UNE SOLUTION SIMPLE ET INNOVANTE DONT IL CONVIENT D'ACCOMPAGNER LE DÉVELOPPEMENT

A. LES MAM BÉNÉFICIENT D'UN CADRE JURIDIQUE LÉGER ET SOUPLE

1. Nées d'une expérimentation locale, les MAM ont obtenu un cadre juridique avec la loi du 9 juin 2010

La naissance des MAM est issue d'une initiative locale et a connu plusieurs étapes.

À partir de 2004, des assistantes maternelles du département de la Mayenne, regroupées au sein d'une association (Assmat 53), ont exprimé le souhait de créer des « maisons » afin d'exercer en équipe leur profession. Or, en précisant que l'assistant maternel exerce à domicile la rédaction de l'article L. 421-1 du CASF faisait obstacle à la création de tels regroupements.

En 2005, à la demande de M. Jean Arthuis, alors président du conseil général et sénateur de la Mayenne, une autorisation d'expérimentation a été accordée pour quatre ans par le ministre délégué à la sécurité sociale et à la famille. Cette autorisation constitue la première base légale d'existence des maisons d'assistants maternels (MAM)¹.

Par la suite, l'article 108 (II) de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009² a étendu cette possibilité à l'ensemble du territoire, tout en la conditionnant à la signature par l'assistant maternel d'une convention avec le président du conseil général et la caisse d'allocations familiales. Cette obligation de conventionnement, qui répondait à une demande exprimée notamment par la Cnaf et qui a été précisée par la suite avec l'élaboration d'une convention-type est apparue comme excessivement contraignante aux yeux des défenseurs du modèle de la maison d'assistants maternels tel qu'il s'était développé en Mayenne.

Enfin, la loi du 9 juin 2010³, issue d'une proposition de loi de M. Arthuis, a fixé le cadre actuel et abrogé en conséquence le II de l'article 108 de la LFSS pour 2009.

¹ Des regroupements d'assistants maternels ont pu exister avant 2005, en dehors de toute base légale.

² Loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

³ Loi n° 2010-625 du 9 juin 2010 relative à la création des maisons d'assistants maternels et portant diverses dispositions relatives aux assistants maternels

2. Pour l'essentiel, les assistants maternels exerçant en MAM sont soumis aux mêmes règles que les assistants maternels exerçant à leur domicile

L'exercice en MAM est une forme particulière de l'exercice de la profession d'assistant maternel. Par conséquent, l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires et des stipulations conventionnelles relatives aux assistants maternels exerçant à domicile ainsi qu'aux particuliers qui les emploient demeurent applicables.

Il en va ainsi des règles de droit du travail comme des règles relatives à la rémunération ou au régime d'imposition. De même, les particuliers employeurs d'un assistant maternel exerçant en MAM bénéficient du CMG et du crédit d'impôt pour frais de garde dans les mêmes conditions que ceux qui emploient un assistant maternel exerçant à son domicile.

Comme pour l'exercice à domicile, les assistants maternels exerçant en MAM doivent être agréés par le président du conseil départemental. Les personnes déjà agréées pour l'exercice à domicile doivent demander la modification de leur agrément. Comme pour les demandes d'agrément ou de modification d'agrément relatives à l'exercice à domicile, le silence gardé par le président du conseil départemental au terme d'un délai de trois mois vaut acceptation.

Le référentiel fixant les critères d'agrément des assistants maternels par le président du conseil départemental vaut tant pour les demandes relatives à l'exercice à domicile que pour l'exercice en MAM. Le décret du 15 mars 2012¹ a toutefois complété ce référentiel afin de prendre en compte la capacité à travailler en équipe et à exercer son activité dans le cadre de la délégation d'accueil et la compatibilité de l'exercice en MAM et à domicile en cas de cumul. Par ailleurs, il est précisé dans ce référentiel que le local doit respecter les règles relatives aux établissements recevant du public classés dans le type R de la quatrième catégorie ou dans la cinquième catégorie selon la situation du local et le nombre de niveaux.

Règles de sécurité et d'accessibilité applicables aux MAM

Dès l'adoption de la loi de 2010 créant les maisons d'assistants maternels, la question de leur assujettissement aux règles de sécurité et d'accessibilité applicables aux établissements recevant du public (ERP) est apparue problématique. En effet, les exigences de droit commun ont pu apparaître manifestement disproportionnées à la situation des MAM. La clarification des règles applicables et, parfois, leur assouplissement, a permis de lever des obstacles à la création de MAM.

¹ Décret n° 2012-364 du 15 mars 2012 relatif au référentiel fixant les critères d'agrément des assistants maternels.

Conformément au règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, les MAM sont des ERP de type R, comme les écoles maternelles et les crèches notamment. Compte tenu du faible nombre de personnes accueillies, elles appartiennent à la 5^e catégorie, et bénéficient des exigences les plus légères. Toutefois, les MAM comportant deux niveaux ou plus, ce qui est souvent le cas de maisons d'habitation en milieu rural ou périurbain, entraient initialement dans le champ des établissements de 4^e catégorie, et étaient assujetties à des normes prévues pour des bâtiments accueillant jusqu'à 300 personnes¹. Ces normes étaient manifestement disproportionnées pour des structures recevant au maximum 20 personnes (16 enfants et 4 assistants maternels), et il était souvent financièrement et matériellement impossible de mettre aux normes les locaux en question.

Face à la mobilisation du secteur associatif, l'arrêté du 26 octobre 2011² a introduit une disposition spécifique dans le règlement de sécurité permettant aux MAM comportant un étage en plus du rez-de-chaussée d'être classées en cinquième catégorie. Les MAM comportant plusieurs étages, ou situées au deuxième étage au moins d'un bâtiment, ainsi que les MAM permettant un hébergement de nuit relèvent elles de la quatrième catégorie. Enfin, comme pour tous les établissements d'accueil de jeunes enfants, les MAM ne peuvent être situées en sous-sol.

La question de l'accessibilité aux personnes handicapées s'est également posée. Le décret du 18 mai 2006³, pris en application de la loi du 11 février 2005 pour la participation et la citoyenneté des personnes handicapées⁴, a posé le principe de l'accessibilité aux personnes handicapées de tous les ERP (art. R. 111-19-1 du code de la construction et de l'habitation).

Compte tenu du public accueilli au sein des MAM, l'exigence d'accessibilité semblait excessive.

Sans prévoir de dispositions spécifiques aux MAM, le décret du 5 novembre 2014⁵ a assoupli les règles d'accessibilité applicables aux ERP créés dans un cadre bâti existant. Il résulte des dispositions de l'article R. 111-19-8, dans sa rédaction issue du décret du 5 novembre 2014, que dans les MAM classées en ERP de cinquième catégorie, l'accessibilité peut être limitée à une pièce d'accueil des parents.

3. Les dispositions spécifiques aux MAM sont peu nombreuses

La loi du 9 juin 2010 a créé un nouveau chapitre au sein du code de l'action sociale et des familles, relatif aux maisons d'assistants maternels⁶. Ce chapitre contient plusieurs dispositions spécifiques applicables à l'exercice en MAM.

¹ Direction de la sécurité civile, avis de la commission centrale de sécurité, 2 décembre 2010.

² Arrêté du 26 octobre 2011 portant approbation de diverses dispositions complétant et modifiant le règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public (petits établissements).

³ Décret n°2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

⁴ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

⁵ Décret n° 2014-1326 du 5 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public et arrêté du 8 décembre 2014 pris pour son application.

⁶ Chapitre IV du titre II du livre IV du code de l'action sociale et des familles, articles L. 424-1 à L. 424-7.

a) Le nombre d'assistants maternels

L'article L. 424-1 introduit la notion de maisons d'assistants maternels, par dérogation à l'article L. 421-1 qui définit l'assistant maternel comme exerçant à son domicile. Il limite le nombre d'assistants maternels au sein d'une même MAM à quatre, sans préciser si ce nombre doit être apprécié simultanément ou non.

Article L. 424-1 du code de l'action sociale et des familles

« Par dérogation à l'article L. 421-1, l'assistant maternel peut accueillir des mineurs au sein d'une maison d'assistants maternels.

« Le nombre d'assistants maternels pouvant exercer dans une même maison ne peut excéder quatre. »

Cette disposition peut être interprétée de différentes manières. En effet, certains départements autorisent jusqu'à cinq ou six assistants maternels à se relayer, soit afin de pallier à une absence ponctuelle (maladie, congé maternité...), soit de manière plus pérenne, permettant ainsi une forme de travail à temps partiel.

D'autres départements ont une lecture stricte de l'article L. 424-1, et refusent d'autoriser plus de quatre assistants maternels par MAM.

b) La délégation d'accueil

La principale spécificité de l'exercice en MAM, prévue par les articles L. 424-2 à L. 424-4, consiste en la possibilité pour un assistant maternel de déléguer l'accueil de l'enfant, avec l'accord de ses parents. Cette délégation est mentionnée au contrat de travail. Deux règles encadrent cette possibilité.

D'une part, la possibilité de délégation ne peut conduire à ce qu'un assistant maternel accueille, à un moment donné, un nombre d'enfants supérieur à celui prévu par son agrément. L'organisation de la MAM doit donc conduire à ce que le nombre d'enfants présents ne dépasse jamais la capacité résultant des agréments des assistants maternels présents. Dans l'hypothèse où chaque assistant maternel est agréé pour quatre enfants, le ratio adulte/enfant ne doit ainsi jamais dépasser un pour quatre.

D'autre part, il est précisé que cette délégation ne fait pas l'objet d'une rémunération et ne peut conduire à ce qu'un assistant maternel n'assure pas le nombre d'heures fixé par son contrat de travail. Les assistants maternels doivent donc en principe s'organiser de manière à ce que les heures effectuées en délégation s'annulent en fin de mois. Dans les faits, vos rapporteurs ont pu constater que cette compensation stricte n'est pas nécessairement mise en œuvre et que l'organisation de la MAM résulte davantage de la bonne entente des assistants maternels.

Enfin, l'article L. 424-4 prévoit une obligation d'assurance pour les dommages que les enfants pourraient commettre ou dont ils pourraient être victimes et survenant y compris lorsque l'accueil de l'enfant est délégué.

Dans les faits, chacun des assistants maternels dispose généralement d'une délégation d'accueil pour chacun des enfants accueillis au sein de la MAM. Cette délégation permet d'organiser une plus large amplitude horaire, afin d'accueillir les enfants qui arrivent tôt le matin ou partent tard en fin de journée. Elle permet aussi d'organiser des activités ou des sorties en regroupant les enfants selon leur âge.

Parfois, la délégation d'accueil est utilisée pour dégager du temps afin qu'un des assistants maternels puisse suivre une formation, voire prenne du repos. Toutefois, ces délégations sur périodes plus longues sont limitées par l'obligation qu'a chaque assistant maternel d'effectuer chaque mois le nombre d'heures prévu par son contrat.

Exemples d'utilisation de la délégation d'accueil

Au sein d'une MAM, trois assistantes maternelles (Aurélie, Barbara et Christine) disposent chacune d'un agrément pour 4 enfants. Elles ont chacune quatre contrats, la MAM accueille donc 12 enfants.

Exemple 1 : Élargissement des amplitudes horaires

Aurélie ouvre la MAM à 7 h, Barbara arrive avant l'arrivée du cinquième enfant à 8 h et Christine arrive à 9 h, avant l'arrivée du neuvième enfant. Le soir, Aurélie quitte la MAM à 16 h, en même temps que 4 enfants, Barbara à 17 h alors qu'il ne reste plus que 4 enfants, et Christine ferme la MAM à 18 h. Un roulement est organisé sur une base hebdomadaire.

Exemple 2 : Sorties par groupe d'âge

L'après-midi, Aurélie se rend au square avec les 4 enfants les plus âgés, tandis que Barbara et Christine restent à la MAM avec les 8 enfants plus jeunes.

Exemple 3 : Départ en formation

Chaque mercredi après-midi pendant un mois Barbara profite du fait que 3 enfants restent chez leurs parents pour suivre une formation de 4h. Le service de PMI a accordé une dérogation afin qu'Aurélie et Christine puissent exceptionnellement s'occuper de 9 enfants au lieu de 8.

4. Ce cadre juridique souple a permis le développement d'une pluralité de modèles

a) Une légèreté recherchée

La loi du 9 juin 2010 a donc créé un cadre particulièrement léger, correspondant à la volonté du législateur de ne pas donner lieu à des lourdeurs administratives et de laisser aux acteurs de terrain, qui sont à l'initiative du modèle des MAM, la souplesse nécessaire. Dans son rapport d'information

sur l'accueil du jeune enfant en milieu rural, fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat en juillet 2009¹, Jean-Marc Juilhard notait que les MAM, qualifiées de « solutions d'accueil innovantes » ne pourront se développer « qu'à condition de ne pas faire l'objet de normes trop nombreuses et trop contraignantes ».

Comparaison MAM-micro-crèches

De par le nombre d'enfants accueillis, les maisons d'assistants maternels peuvent être comparées aux micro-crèches, qui sont des établissements d'accueil du jeune enfant bénéficiant d'un cadre juridique assoupli. Toutefois, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, les MAM bénéficient d'un cadre juridique beaucoup plus souple.

	Micro-crèches	Maisons d'assistants maternels
Statut juridique	EAJE	Accueil individuel
Création	Autorisation ou avis du président du conseil départemental sur dossier préalable, après avis du service de PMI	Agrément individuel des assistants maternels par le président du conseil départemental, après avis du service de PMI
Nombre de places	10 maximum (surnombre ponctuel de 10 % possible)	En fonction des agréments des assistants maternels, 16 enfants maximum
Encadrement administratif	Un référent technique ou un directeur	Aucun
Fonctionnement	Élaboration d'un projet d'établissement et d'un règlement	Pas d'obligation
Qualification du personnel encadrant les enfants	- Diplôme de niveau V (auxiliaire de puériculture, CAP petite enfance) avec deux ans d'expérience professionnelle - Assistants maternels agréés avec 5 ans d'expérience professionnelle	Assistant maternels agréés
	Un professionnel pour 5 enfants qui ne marchent pas, un pour 8 qui marchent	Le nombre d'enfant par assistant maternel ne peut dépasser 4
Tarifification	Prestation de service unique	Tarifification libre Les parents peuvent bénéficier du CMG Salaire fixé de gré à gré. Les parents peuvent bénéficier du CMG

¹ Accueil des jeunes enfants en milieu rural : développer une offre innovante, rapport d'information n° 545 (2008-2009) de Jean-Marc Juilhard, fait au nom de la commission des affaires sociales, 8 juillet 2009.

La question de la délégation d'accueil

La question de la délégation d'accueil a fait l'objet de débats avant l'adoption de la loi du 9 juin 2010. Aujourd'hui encore, certains services départementaux de PMI encadrent son utilisation par des exigences qui vont au-delà des règles légales, en requérant par exemple que chaque enfant soit accueilli le matin par son assistant maternel attitré, rendant ainsi impossible l'organisation d'un relai visant à élargir à la marge l'amplitude horaire d'ouverture de la MAM.

La MAM demeure un accueil individuel, et il semble important que l'enfant puisse développer une relation privilégiée avec l'assistant maternel lié par contrat avec ses parents. Toutefois, l'encadrement actuellement prévu semble suffisant à vos rapporteurs.

Premièrement, l'accord des parents est nécessaire puisque la possibilité de déléguer doit être inscrite au contrat.

Deuxièmement, les assistants maternels ont une obligation de 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 et pour ceux dont ils pourraient être victimes »¹

Enfin, le risque de dérives semble limité par la double exigence du nombre d'enfant par assistant maternel et du nombre d'heures mensuelles. En effet, afin de permettre la viabilité financière de la MAM il est courant que le nombre d'enfants accueillis soit proche de la capacité d'accueil résultant des agréments des assistants maternels. Les marges de manœuvre sont donc limitées.

b) La diversité des MAM existantes

Le cadre juridique peu contraignant des MAM a permis le développement de modèles divers, comme vos rapporteurs ont pu le constater au cours de leurs déplacements. La création d'une MAM peut résulter de la volonté de plusieurs personnes de monter un projet commun et de travailler ensemble, sans nécessairement avoir une expérience préalable en tant qu'assistants maternels. Ailleurs, une collectivité locale, voire une entreprise suscite la création d'une MAM, fournit un local et met en relation les parents-employeurs et les assistants maternels. La MAM apparaît dans ce cas comme une alternative à la création d'une micro-crèche, plus coûteuse et plus lourde du point de vue du cadre juridique et de l'encadrement nécessaire.

Entre les MAM issues d'initiatives totalement privées, créées sans aucun soutien des collectivités, voire à leur insu, et celles dont la naissance résulte de l'initiative d'une commune, il existe un large spectre de modèles.

Il ne semble pas qu'une telle diversité ait été envisagée dès le départ par les promoteurs des MAM. Toutefois, vos rapporteurs estiment que cette pluralité, qui est permise par la souplesse du cadre juridique, permet de répondre aux besoins locaux des territoires et aux aspirations des assistants maternels porteurs de projets.

¹ Article L. 424-4 du CASF. Si la question de la responsabilité pénale a pu être soulevée aucun cas problématique n'a encore, à la connaissance de vos rapporteurs, dû être tranché par le juge, signe que les MAM sont un gage de sécurité.

B. L'ACCUEIL EN MAM PRÉSENTE DE NOMBREUX AVANTAGES

Vos rapporteurs sont fermement convaincus de la nécessité de proposer aux parents une gamme de solutions d'accueil suffisamment large pour leur offrir un choix correspondant à leurs souhaits en matière d'éducation. En effet, si l'accueil collectif peut être de nature à favoriser le développement et la socialisation de l'enfant, l'accueil individuel peut permettre plus de proximité et d'attention individuelle pour le jeune enfant.

En combinant les avantages d'un accueil individualisé et la présence stimulante d'un groupe d'enfants du même âge, les MAM apparaissent comme une innovation intéressante.

Les auditions menées par vos rapporteurs, ainsi que les déplacements effectués dans l'Oise et la Loire-Atlantique ont permis de constater un certain consensus sur les avantages de ce mode d'accueil.

1. La MAM permet un accueil de qualité dans un cadre sécurisé

a) Un accueil personnalisé et de qualité

La première des qualités reconnues aux MAM est l'accueil individualisé qu'elles permettent, le ratio ne dépassant jamais quatre enfants pour un adulte. A titre de comparaison, le ratio exigé en EAJE est d'un adulte pour cinq ou huit enfants¹.

Cette individualisation est bonne pour l'enfant et est recherchée par les assistants maternels qui choisissent d'exercer en MAM. Vos rapporteurs ont ainsi entendu des témoignages de professionnelles de la petite enfance qui, après avoir exercé en crèche, se sont tournées vers l'exercice en MAM afin d'y trouver un environnement professionnel plus personnel et plus serein, l'EAJE étant même décrit parfois comme une « usine ».

b) Un cadre sécurisé

Enfin, outre la recherche d'une socialisation précoce, la préférence pour l'accueil collectif peut s'expliquer par une certaine réticence que peuvent ressentir les parents à l'idée de confier leur enfant à une personne exerçant seule et chez elle, parfois en présence de ses propres enfants plus âgés et éventuellement de son conjoint. Si les problèmes sont rares, les drames qui surviennent parfois sont fortement médiatisés (cas de « bébés secoués » notamment) et ont un impact négatif sur l'image de la profession d'assistant maternel.

Le regroupement dans un lieu spécifique et dédié permet à la fois de limiter les risques et de réduire les inquiétudes des parents.

¹ Aux termes de l'article R. 2324-43 du code de la santé publique, l'effectif du personnel encadrant directement les enfants est d'un professionnel pour cinq enfants qui ne marchent pas, et d'un professionnel pour huit enfants qui marchent.

2. Le travail en équipe est un facteur de professionnalisation et répond aux aspirations des assistants maternels

a) Un travail en équipe qui permet de rompre l'isolement

Le regroupement en MAM représente pour les assistants maternels un mode nouveau d'exercice de leur profession, qui permet de rompre l'isolement propre à l'exercice à domicile. Le travail en groupe, sans hiérarchie administrative, permet un échange de bonnes pratiques et correspond à une réelle attente, ainsi que vos rapporteurs ont pu le constater au cours de leurs auditions.

b) Une mode d'exercice du métier d'assistant maternel qui est propice à la professionnalisation

Par ailleurs, l'exercice en MAM est largement perçu comme un facteur de professionnalisation des assistants maternels.

Le fait de se rendre sur un lieu de travail différent du domicile, où l'on retrouve des collègues, donne une perspective tout à fait différente au métier d'assistant maternel. De même, alors que le travail des assistants maternels, qui sont presque exclusivement des femmes, peut parfois être considéré comme du travail domestique plus que comme une réelle activité professionnelle, l'exercice en dehors du domicile change le regard porté par les parents et, plus largement, par la société.

Alors que la profession d'assistant maternel est parfois considéré comme une activité transitoire, pendant une période de chômage ou suite à la naissance de ses propres enfants, la MAM permet d'envisager ce métier comme une évolution professionnelle pour des personnes ayant une expérience dans l'accueil de la petite enfance, ou même comme une reconversion. Vos rapporteurs ont ainsi pu rencontrer des femmes qui n'auraient jamais décidé de se lancer dans l'accueil d'enfant à domicile mais que la possibilité d'exercer en MAM a séduites ou encore des professionnelles de la petite enfance pour lesquelles l'entrée dans une MAM a constitué une nouvelle étape de leur parcours professionnel.

Enfin, la possibilité de délégation, peut permettre aux assistants maternels de dégager du temps afin de suivre une formation professionnelle, ce qui est souvent difficile dans le cas d'un exercice à domicile.

3. La MAM répond aux besoins des parents

a) Un mode d'accueil souple

Ainsi que le notait Jean-Marc Juillard dans son rapport d'information sur l'accueil du jeune enfant en milieu rural¹, la MAM permet d'offrir aux parents une plus large amplitude horaire, adaptée à des horaires de travail atypiques. L'utilisation des délégations d'accueil permet aux assistants maternels d'organiser un relai au cours de la journée, et ainsi d'ouvrir parfois dès 5 heures du matin et jusqu'à 20 heures.

¹ Rapport précité.

Le développement des MAM dans la Mayenne est ainsi à mettre en relation avec la présence dans ce département d'usines de transformation agroalimentaire qui se caractérisent par des horaires atypiques et par une main d'œuvre fortement féminisée.

Plus généralement, la présence de plusieurs assistantes maternelles et la possibilité de recourir à la délégation d'accueil sont un gage de souplesse pour les parents face aux imprévus d'une journée de travail.

b) Un renforcement de l'offre

Il est sans doute trop tôt pour mesurer un impact du développement des MAM sur l'offre d'accueil globale. Toutefois, cette forme d'accueil semble avoir un effet positif, par plusieurs biais.

Premièrement, alors que les caractéristiques du logement sont souvent un obstacle à l'agrément des assistants maternels, ou comme un facteur limitant le nombre d'enfants accueillis, la possibilité d'exercer dans un lieu dédié, spécifiquement adapté et équipé permet de lever cette difficulté.

Par ailleurs, les caractéristiques de l'exercice regroupé favorisent l'entrée dans la profession de personnes qui n'avaient jamais exercé le métier d'assistant maternel, et qui n'auraient jamais envisagé de le faire à leur domicile. Si cet effet est difficile à mesurer, notamment en raison du nombre encore relativement limité d'assistants maternels exerçant en MAM, il semble donc que cette nouvelle modalité d'exercice du métier peut contribuer à lutter contre la baisse tendancielle du nombre d'assistants maternels qui est constatée depuis quelques années.

4. Soutenir une MAM est moins coûteux pour les finances publiques locales que créer et gérer un établissement d'accueil du jeune enfant

Ainsi qu'il a été dit au sujet des assistants maternels, le coût global de ce mode d'accueil est largement inférieur à celui d'un EAJE, et la participation des collectivités à ce coût est limitée. Cela est également vrai pour les MAM, qui sont une forme d'exercice de l'activité d'assistant maternel. Si les communes peuvent allouer des aides monétaires (aide à l'ouverture ou subventions de fonctionnement) ou en nature (mise à disposition d'un local) aux MAM ouvrant sur leur territoire, ces aides représentent un effort bien moindre que celui représenté par la création d'une crèche municipale.

Dans un contexte de contrainte sur les finances publiques locales, on a observé ces dernières années une forte hausse des coûts liés à la création mais surtout au fonctionnement des EAJE. Le Haut Conseil à la famille, dans son avis de 2014 sur le développement des modes d'accueil, note que les coûts d'investissement ont augmenté de 89 % entre 2000 et 2013, poussés à la fois par la hausse des prix du foncier et par un foisonnement de normes.

Une étude réalisée par la Cnaf en partenariat avec le cabinet *Ernst & Young* et *Eneis Conseil*¹ montre que le prix de revient horaire des EAJE a augmenté de plus de 22,5 % entre 2007 et 2016, atteignant 10,18 euros en moyenne, avec un écart-type de 3,3 euros. Les charges de personnel représentent plus près de 75 % de ce coût de revient moyen.

Les coûts liés au fonctionnement des EAJE expliquent donc que les collectivités, et notamment les communes, préfèrent soutenir l'ouverture d'une MAM, en mettant un local à disposition, voire en subventionnant son fonctionnement et son équipement.

C. LE DÉVELOPPEMENT DES MAM À L'ÉCHELLE NATIONALE A ÉTÉ RAPIDE MAIS CONTINUE DE SE CARACTÉRISER PAR DE FORTES DISPARITÉS

1. La loi du 9 juin 2010 a permis un développement très rapide des MAM

Il n'existe aucun recensement national des MAM ouvertes. En outre, la progression rapide de ce mode d'accueil rend fragile toute estimation.

Selon une étude du Credoc commandée par la direction de la sécurité sociale dont vos rapporteurs ont pu avoir connaissance, on comptait 235 MAM en juin 2011, soit un an après la promulgation de la loi du 9 juin 2010. La Cnaf, auditionnée par vos rapporteurs, recensait elle 881 MAM en 2013 et 1 230 en 2014, tout en précisant qu'elle ne pouvait avoir connaissance de toutes les ouvertures, les MAM n'étant pas tenues de se signaler à la Caf locale.

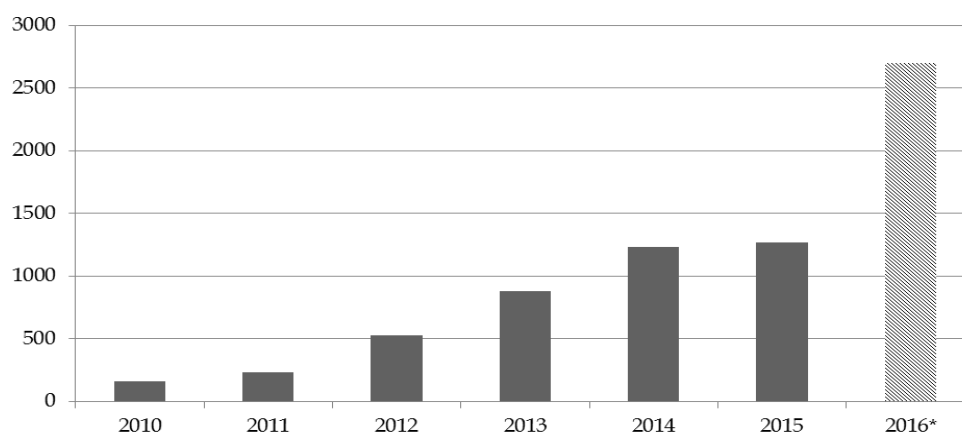
Selon les estimations réalisées par l'association nationale de regroupements d'associations de maisons d'assistant(e)s maternel(le)s (Anramam), il y avait 1 267 MAM ouvertes au début de 2016 et 1 430 projets d'ouverture².

On constate donc que le modèle des MAM a immédiatement connu un développement rapide. Un ralentissement est observé, qui peut s'expliquer par une certaine saturation des besoins dans les départements pionniers et par des freins existants dans d'autres départements où ce développement demeure très timide. Toutefois, le nombre de projets recensés par l'Anramam démontre que l'attractivité du modèle demeure.

¹ Cnaf, « Le coût de fonctionnement des crèches », l'e-ssentiel n° 163-2016, mai 2016.

² Les estimations de l'Anramam se basent sur un recoupement des associations « loi de 1901 » déclarées au journal officiel, des articles de presse relatifs à l'ouverture de MAM et de listes élaborées par des associations locales ou mises à disposition par les services départementaux.

Évolution du nombre de maisons d'assistants maternels



Source : 2010, 2012, 2013 et 2014 : Cnaf ; 2011 : Crédoc ; 2015 : Anramam

Le chiffre pour 2016 est une projection sur la base du nombre de MAM ouvertes et du nombre de projets recensés par l'Anramam. L'ensemble des projets recensés ne conduira pas nécessairement à l'ouverture d'une MAM dans l'année. Cette projection vaut donc surtout pour l'illustration qu'elle apporte du dynamisme du modèle.

Il est difficile de connaître avec précision l'offre d'accueil que représentent les MAM. Toutefois, il est raisonnable de retenir comme hypothèse une moyenne de dix enfants par maison d'assistants maternels. On peut donc estimer à un peu plus de 12 000 le nombre d'enfants accueillis au sein d'une MAM.

2. La grande disparité observée entre les départements résulte largement de l'attitude des acteurs publics locaux vis-à-vis de ce mode d'accueil nouveau

a) Des disparités qui ne s'expliquent pas par des critères socioéconomiques ou démographiques

On constate une grande disparité entre les départements quant au développement des maisons d'assistants maternels. Ainsi, l'Anramam recense 99 MAM en Maine-et-Loire, 86 en Loire-Atlantique ou 75 en Gironde, mais aucune dans la Drôme, le Cantal ou les Ardennes¹.

Cette disparité ne saurait s'expliquer par les écarts de population entre départements, puisque la Mayenne (307 000 habitants dont 19 000 âgés de moins de 4 ans) compte, selon ce recensement, 68 MAM alors que l'Hérault (1,2 million d'habitants dont 62 000 âgés de moins de 4 ans) n'en compte que 14.

Plusieurs éléments d'explication peuvent être mis en avant pour expliquer cette disparité.

Le développement des MAM dans les départements de l'ouest (l'Anramam recense compte 311 MAM dans la région des Pays de la Loire) s'explique en partie par le rôle pionnier qu'a joué le département de la Mayenne sous la présidence de Jean Arthuis et par un phénomène de capillarité vers les

¹ Les premières MAM ont néanmoins ouvert dans ces départements postérieurement au recensement de l'Anramam.

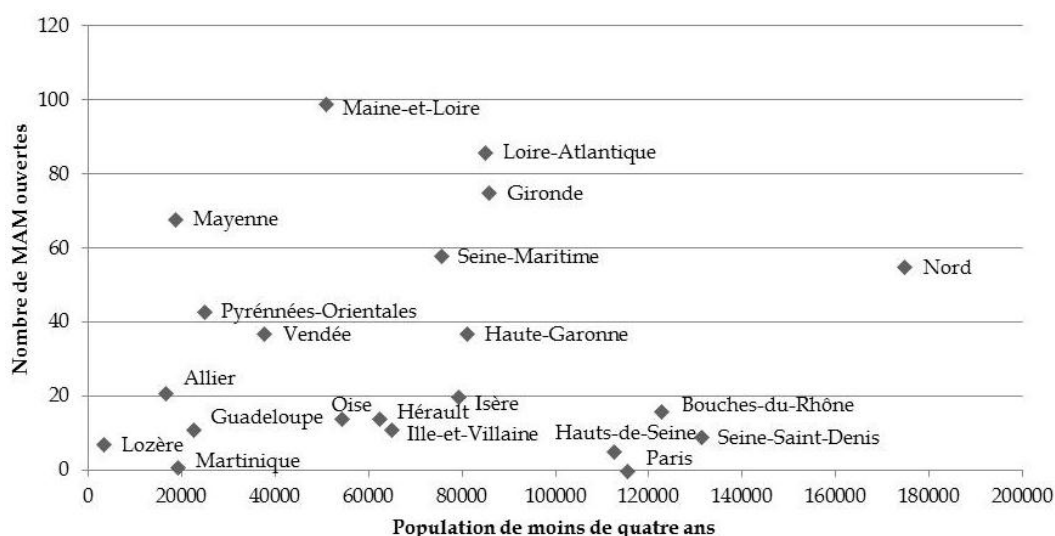
départements voisins. Par ailleurs, on s'aperçoit que le développement des MAM recoupe en partie la répartition géographique des assistants maternels, particulièrement présents dans l'ouest, qui traduit une certaine préférence locale pour l'accueil individuel plutôt que collectif.

Dans les départements fortement urbanisés, et singulièrement en région parisienne, l'absence de MAM peut s'expliquer par le coût de l'immobilier.

Toutefois, ces facteurs historiques et socio-économiques ne sauraient expliquer à eux-seuls les disparités observées dans la création de MAM. En effet, des départements aux caractéristiques proches ne connaissent pas la même dynamique en termes de création de MAM. Ainsi, en Ille-et-Vilaine, pourtant proche de la Mayenne et de la Loire-Atlantique, l'Anramam recense 11 MAM pour plus d'un million d'habitants (dont 65 000 enfants de moins de 4 ans). De même, l'association compte 11 MAM ouvertes pour 400 000 habitants en Guadeloupe (40 en projet), contre 1 pour 378 000 habitants en Martinique (8 en projet).

Le tableau ci-dessous montre, à partir d'une sélection de départements, l'absence de corrélation entre la population des moins de quatre ans et le nombre de MAM ouvertes.

**Nombre de MAM ouvertes
et population de moins de 4 ans dans certains départements**



Source : Calculs des rapporteurs à partir des chiffres de l'Insee pour la population et des estimations de l'Anramam pour le nombre de MAM

b) Le poids des réticences

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que les différents acteurs locaux (conseil départemental, services de PMI, CAF) ont une connaissance inégale des MAM. De cette méconnaissance découlent des inquiétudes face à ce qui est regardé comme un modèle insuffisamment encadré juridiquement. En outre, certains de ces acteurs peuvent avoir, de manière plus ou moins consciente, une préférence pour l'accueil collectif.

III. IL EXISTE DES DIFFICULTÉS AUXQUELLES IL CONVIENT D'APPORTER DES RÉPONSES

A. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SONT DE PLUSIEURS ORDRES

1. L'ouverture d'une MAM passe par l'élaboration d'un projet solide

Malgré la légèreté du cadre juridique, créer une MAM présente des difficultés que ne rencontrent pas les assistants maternels exerçant à domicile.

La première réside dans la recherche d'un local, qu'il faut aménager et équiper afin de satisfaire aussi bien aux exigences du service de PMI qu'aux normes de sécurité applicables aux établissements recevant du public, même si ces dernières ont été assouplies. Les exigences de la PMI et du service d'incendie et de secours (Sdis) ne sont pas nécessairement les mêmes, et les visites n'ont pas lieu selon le même calendrier. Le manque d'information préalable des porteurs de projets sur les différentes normes applicables et sur les démarches à entreprendre peut donc être pénalisant.

Au-delà de l'information préalable, la mise aux normes et l'équipement du local entraînent des frais qu'il faut avancer avant de pouvoir démarrer l'activité.

Or, les assistants maternels, qu'ils aient ou non une expérience préalable dans le domaine de la petite enfance, ne disposent souvent pas des compétences spécifiques qu'exige la construction d'un tel projet, et ne mesurent pas toujours l'ampleur des difficultés et le temps nécessaire à l'ouverture d'une MAM.

2. Le fonctionnement d'une MAM fait survenir des problèmes que ne rencontrent pas les assistants maternels exerçant à domicile

a) *L'aspect financier*

Une fois la MAM ouverte, la question de sa viabilité financière constitue une problématique importante.

Le local, qu'il soit loué ou acheté à crédit, constitue une charge importante et fixe. Au loyer, ou éventuellement au remboursement de l'emprunt contracté pour l'achat du local, s'ajoutent les charges courantes (eau, électricité...) ainsi que la taxe d'habitation dont sont redevables les associations¹.

En fonction du soutien apporté par les collectivités (mise à disposition du local, subventions de fonctionnement...), des prix de l'immobilier et du salaire pratiqué, il est souvent indispensable que les MAM fonctionnent avec un « taux de remplissage » optimisé. Lorsque la demande est insuffisante, du fait du recul

¹ Conformément au 2° du I l'article 1407 du code général des impôts, les associations sont redevables de la taxe d'habitation pour les locaux meublés à usage privatif qu'elles occupent.

du nombre de jeunes enfants ou du fait d'une concurrence entre modes d'accueil au niveau local, les coûts fixes peuvent devenir excessifs au point de conduire à la fermeture de la MAM.

Cet aspect souligne la nécessité de bien préparer le projet en amont, notamment en étudiant les besoins locaux.

b) La question des relations interpersonnelles

Enfin, si les fermetures de MAM demeurent rares, elles s'expliquent souvent, outre les questions financières, par une mauvaise entente entre les assistants maternels et par des différences de vues sur l'organisation du travail. En effet, le travail en équipe, surtout lorsqu'il n'est pas encadré par une hiérarchie, peut conduire à des frictions.

Toutefois, cette difficulté n'est pas propre à l'exercice en MAM, mais existe dans tout travail au sein d'un collectif. De plus, l'existence d'une hiérarchie, dans les EAJE comme dans l'ensemble des entreprises, n'est pas un gage d'absence de difficultés relationnelles.

Au demeurant, vos rapporteurs ont pu noter au cours de leurs auditions que le travail en équipe, sans hiérarchie, constitue un des attraits de la MAM pour les professionnels.

Dans les MAM visitées par vos rapporteurs, les assistantes maternelles semblent avoir trouvé, parfois après des difficultés, un mode de fonctionnement harmonieux.

B. LA RECONNAISSANCE DES ATOUTS QU'EST SUSCEPTIBLE D'APPORTER CE MODE D'ACCUEIL JUSTIFIE LE DÉVELOPPEMENT D'UN ACCOMPAGNEMENT DÉCLINÉ AU NIVEAU LOCAL

1. Le développement anarchique des MAM a pu provoquer des échecs et susciter des réticences

Entre 2005 et 2010, les MAM se sont développées dans le département de la Mayenne grâce à une collaboration étroite entre les services départementaux, la Caf et les acteurs associatifs. La loi de 2010 a ensuite autorisé la création de MAM sur l'ensemble du territoire sans que cette autorisation ne s'inscrive dans un projet de développement et d'accompagnement.

Si certains départements ont mis en œuvre une politique proactive en faveur du développement des MAM, d'autres se sont contentés d'autoriser la création de MAM au fil de l'eau. D'autres enfin se sont montrés réticents.

Là où elles ne s'inscrivaient pas dans une politique impulsée par le conseil départemental, les ouvertures de MAM se sont donc déroulées de manière relativement anarchique, à la seule initiative des assistants maternels souhaitant se lancer. Ce développement empirique a pu expliquer un certain nombre d'échecs et renforcer la réticence des services de PMI.

Par ailleurs, ce développement empirique, sans échange avec les collectivités ni avec la Caf ne permet pas aux MAM de s'inscrire dans le cadre d'un développement des solutions d'accueil sur un territoire et favorise une concurrence entre ces solutions.

2. Les acteurs publics ont pris conscience de la nécessité d'accompagner le développement des MAM

Toutefois, alors que le modèle se diffuse progressivement, une prise en compte spécifique se développe peu à peu. Les succès enregistrés dans les départements pionniers ne peuvent qu'encourager les départements qui hésitaient, alors que des associations ressources se développent afin d'accompagner et de conseiller les porteurs de projets.

a) Le guide ministériel de mars 2016

Sous l'impulsion de Mme Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat puis ministre chargée de l'enfance, un groupe de travail piloté par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et réunissant les départements pionniers en matière de MAM, l'association des maires de France, la Cnaf et la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CMSA), la direction de la sécurité sociale (DSS) et des acteurs associatifs, s'est penché en 2015-2016 sur la question.

Les travaux de ce groupe ont débouché sur l'édition d'un guide ministériel à l'usage des services de PMI et des assistants maternels publié en mars 2016¹. Ce document doit constituer à la fois un guide pratique visant à aider les porteurs de projet dans leur démarche et un référentiel de nature à fournir aux services de PMI une grille de lecture des demandes d'agrément.

Il rappelle le cadre légal applicable et présente un certain nombre de recommandations, par nature non contraignantes.

Parmi les bonnes pratiques mises en avant, on peut noter, à l'attention des services de PMI, l'organisation de réunions d'information et d'échanges avec les porteurs de projets ou, à l'attention de ces derniers, un référentiel indicatif concernant les caractéristiques du local. Le guide ministériel recommande également, sans imposer de formalisme trop contraignant, qu'une charte ou un règlement intérieur fixe par écrit les règles du travail en équipe.

b) L'aide au démarrage et la charte de qualité de la Cnaf

Au moment de l'examen de la loi de 2010, la Cnaf avait exprimé ses réserves quant au regroupement d'assistants maternels. Elle était par ailleurs favorable au conventionnement des MAM tel qu'il avait été prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 mais pas repris dans la loi de 2010.

¹ Ce document est téléchargeable sur le site internet du ministère des familles, de l'enfance et du droit des femmes : www.familles-enfance-droitsdesfemmes.gouv.fr.

Néanmoins, vos rapporteurs ont pu constater que la Cnaf est aujourd'hui moins réticente, à la faveur des exemples réussis de création de MAM, et souhaite désormais accompagner ce mouvement.

Lors de son conseil d'administration du 1^{er} décembre 2015, la Cnaf a décidé de créer une aide au démarrage d'un montant de 3 000 euros dont le versement serait soumis à plusieurs conditions.

Une circulaire parue le 6 avril 2016¹ précise les contours de cette aide et l'inscrit dans une volonté désormais affichée par la Cnaf d'intégrer les MAM dans l'offre territoriale de solutions d'accueil. Ce document adressé aux caisses locales incite ces dernières à accompagner les porteurs de projet dès le début de leurs démarches, tant sur le plan de la sécurisation financière du projet que sur le choix du lieu d'implantation. Cette circulaire recommande aussi la désignation d'un référent, le cas échéant en partenariat avec les services du département.

La charte de qualité et l'aide au démarrage de la Cnaf

La circulaire Cnaf du 6 avril 2016 témoigne de sa volonté d'accompagner le développement des MAM, notamment en détaillant le contenu d'une charte de qualité qui doit conditionner le versement d'une aide au démarrage.

1/ Charte de qualité

La charte, qui doit être signée par les représentants de la MAM, les services de PMI, la Caf et le cas échéant la MSA, devra préciser les engagements de chacune des parties. La circulaire Cnaf du 6 avril 2016 détaille ces engagements, rappelant d'une part des obligations légales ou règlementaires et édictant d'autre part des bonnes pratiques.

- Pour la Caf (et/ou la MSA) :
 - accompagnement méthodologique dans le choix de l'implantation de la MAM, notamment au regard des territoires prioritaires pour le développement de l'offre ;
 - accompagnement méthodologique pour la définition du budget ;
 - versement de la prime d'installation (sous condition d'éligibilité) ;
 - versement du CMG aux parents (sous condition d'éligibilité) ;
 - versement de l'aide au démarrage (sous conditions) ;
 - inscription de la MAM sur le site www.mon-enfant.fr ;
 - mise en place d'une référence et d'une coordination pour les MAM (en partenariat le cas échéant avec d'autres acteurs du territoire) ;
 - sensibilisation des assistants maternels sur les besoins des familles en termes d'accueil d'urgence ou d'accueil sur des horaires spécifiques ou décalés ;
 - sensibilisation des assistants maternels à l'intérêt de fréquenter le Ram et les équipements du quartier ;

¹ Circulaire Cnaf n° 2016-007 du 6 avril 2016.

- Pour le conseil départemental :
 - agrément, formation initiale et suivi des assistants maternels ;
 - contrôle du local ;
 - mise en place d'une référence et d'une coordination (en partenariat le cas échéant avec d'autres acteurs du territoire) ;
 - incitation à suivre des formations continues ;
 - sensibilisation à l'importance de limiter la dualité des modes d'exercice (en MAM et à domicile) ;
 - sensibilisation à l'importance du lien avec les enfants pour lesquels l'assistant maternel est référent.
- Pour les assistants maternels de la MAM :
 - constitution d'une personne morale (association, SCI...) ;
 - expérience minimale de deux ans pour au moins un des assistants maternels ;
 - rédaction d'un projet d'accueil, d'une charte de fonctionnement et d'un règlement interne ;
 - application d'une tarification respectant la limite de cinq Smic horaires/jour (art. D. 531-17 du code de la sécurité sociale) ;
 - transmission des données nécessaires au renseignement du site www.mon-enfant.fr ;
 - participation à des réunions de réseau organisées dans le cadre de la coordination des MAM mise en place sur le territoire.

Cette charte est signée pour une durée de cinq ans. Les MAM déjà ouvertes peuvent signer une telle charte mais ne sont pas éligibles à l'aide au démarrage.

2/ Aide au démarrage

L'aide au démarrage est financée sur une enveloppe limitative. Son montant est de 3 000 euros par MAM. La circulaire du 6 avril 2016 précise les dépenses qu'elle pourra financer (matériel électro-ménager, revêtement de sols, poussettes, livres, CD et jeux, aménagement et mobilier). Outre la signature de la charte, cette aide est versée à condition que la MAM soit implantée dans un territoire défini comme prioritaire et que sa localisation ne déstabilise pas l'offre existante. Si l'activité de la MAM n'est pas maintenue pendant une durée de trois ans, la Caf pourra réclamer le remboursement de l'aide.

Vos rapporteurs se réjouissent de cette impulsion nouvelle donnée par la Cnaf. Elles ont toutefois pu constater, avant la parution de la circulaire, que les caisses locales n'étaient pas nécessairement au courant de la décision de la Cnaf, et parfois même réticentes à favoriser le développement des MAM. Un travail de communication au sein de la branche famille sera donc nécessaire.

c) La convention collective des particuliers employeurs

La convention collective des assistants maternels s'applique évidemment à l'exercice en MAM bien qu'aucune stipulation spécifique n'y figure. Il a été précisé aux rapporteurs qu'un travail de mise à jour de cette convention collective doit être engagé par les partenaires sociaux afin de prendre plus spécifiquement en compte l'exercice en MAM.

C. VOS RAPPORTEURS FORMULENT DIX RECOMMANDATIONS

1. Plutôt que de chercher à encadrer par des normes, il convient de communiquer et d'orienter

Le développement des MAM se fait selon le principe de la tâche d'huile, par la diffusion des exemples de réussite. L'essor des MAM au-delà des départements pionniers montre qu'une partie des réticences des acteurs locaux est en passe d'être vaincue.

Vos rapporteurs estiment qu'il est souhaitable de renforcer l'effort de communication et d'information des différents acteurs. Le guide ministériel s'inscrit dans cette perspective.

Il n'apparaît pas opportun de remettre en cause le contenu de ce document, issu d'une concertation. Au demeurant, les orientations et les recommandations qu'il formule correspondent pour l'essentiel aux besoins identifiés par vos rapporteurs au cours de leurs travaux.

Toutefois, certaines des recommandations du guide peuvent apparaître discutables. Ainsi, le guide recommande qu'un des assistants maternels ait au moins deux ans d'expérience dans le domaine de la petite enfance. Si vos rapporteurs voient bien l'intérêt de cette recommandation, elles ont pu constater que des équipes n'ayant jamais exercé cette profession auparavant peuvent également très bien fonctionner. Au demeurant, l'absence d'habitudes et d'idées préconçues sur l'exercice du métier peut réduire les risques de frictions entre assistants maternels.

Il serait donc dommage que cette recommandation, si elle était lue comme une exigence par les services de PMI, conduise à bloquer certains projets.

Le guide n'aborde pas non plus la question du nombre maximum d'assistants maternels pouvant exercer au sein d'une même MAM, alors que les interprétations des services de PMI divergent sur ce point.

Vos rapporteurs estiment donc souhaitable que le guide ministériel soit régulièrement mis à jour afin de tenir compte des retours d'expérience et, le cas échéant, de modifier ou de préciser les recommandations qu'il formule.

Recommandation n° 1 : Mettre à jour régulièrement le guide ministériel afin de tenir compte des retours d'expérience et d'actualiser, de modifier ou de préciser les recommandations qu'il formule.

Par ailleurs, si vos rapporteurs considèrent qu'imposer de nouvelles règles et normes contraignantes serait de nature à remettre en cause la souplesse du cadre juridique des MAM, et donc à remettre en cause leur développement, il convient toutefois de lever certaines ambiguïtés législatives et réglementaires qui donnent lieu à des interprétations divergentes. Cela doit passer par des orientations données au niveau national mais pas par l'ajout de dispositions normatives.

Il est notamment nécessaire de clarifier le cadre dans lequel les assistants maternels peuvent avoir recours à la délégation d'accueil, afin de préciser que cette délégation peut permettre d'organiser des arrivées décalées, sans nécessairement que l'enfant soit accueilli chaque jour par son assistant maternel référent.

Il faudrait par ailleurs rappeler que la loi permet à plus de quatre assistants maternels d'exercer au sein de la même MAM. Il revient aux services de PMI d'apprécier le nombre maximum qui semble raisonnable.

Recommandation n° 2 : Lever, par une communication au niveau national et sans recourir à des textes normatifs, les ambiguïtés juridiques qui donnent lieu à des interprétations divergentes de la part, notamment, des services de PMI.

2. Les initiatives prises par la Cnaf doivent être poursuivies et complétées

Monter un projet d'ouverture de MAM n'est pas une chose facile. Il s'agit d'une démarche qui mobilise des compétences qui ne sont pas nécessairement celles de professionnels de la petite enfance. Dès lors, afin d'éviter les échecs et les fermetures, il convient d'accompagner les porteurs de projet. Cet accompagnement relève de la politique des départements et des caisses d'allocations familiales (Caf). Il ne saurait donc être question de l'imposer de manière uniforme au niveau national. Toutefois, la désignation d'un référent parmi les agents départementaux ou au sein de la Caf, qui existe dans certains départements semble une bonne initiative.

Accompagnement des porteurs de projet : l'exemple de la Loire-Atlantique

Le service de protection maternelle et infantile de la Loire-Atlantique a engagé, en partenariat avec la caisse d'allocations familiales, une démarche d'accompagnement des porteurs de projets et des MAM en fonctionnement.

Au sein de la Caf, un demi-poste est dédié au développement des MAM sur le territoire départemental.

Des vacataires du service de PMI, qui participent régulièrement à la formation initiale des assistants maternels, proposent une référence technique pour les porteurs de projet. Cet accompagnement démarre au stade de la construction du projet, en particulier pour les porteurs de projet en difficulté, permet de soutenir le démarrage de l'activité et propose une analyse de pratiques pour les MAM déjà en fonctionnement.

Vos rapporteurs se félicitent de la décision du conseil d'administration de la Cnaf de créer une aide au démarrage des MAM. Ils souhaitent que les orientations dessinées par la circulaire du 6 avril 2016 soient rapidement suivies par l'ensemble des Caf, y compris celles qui pouvaient être, jusqu'à une date récente, réticentes à ce développement.

Au-delà de cette aide il serait intéressant que la Cnaf puisse accorder le prêt d'amélioration du lieu d'accueil (Pala)¹ non plus individuellement à chaque assistant maternel, mais plutôt à la structure associative dans laquelle s'inscrit la MAM. Cette mutualisation pourrait avoir un effet de levier sur la capacité à emprunter.

Recommandation n° 3 : Permettre l'attribution du prêt à l'amélioration du lieu d'accueil à la personne morale propriétaire ou locataire du local affecté à l'usage d'une MAM.

La loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes² a prévu l'expérimentation du versement du complément de libre choix du mode de garde en tiers payant. Cette expérimentation, mise en œuvre dans onze départements³, doit s'achever le 1^{er} juillet 2016. Une telle mesure semble de nature à favoriser le recours à un assistant maternel par les familles les plus modestes. S'il convient d'attendre l'évaluation de cette expérimentation, vos rapporteurs estiment que la généralisation de cette expérimentation pourrait permettre de renforcer la liberté de choix des familles, et notamment des plus modestes, tout en les orientant vers un mode d'accueil qui est moins coûteux pour les finances publiques et sociales.

¹ Il faudrait pour cela modifier l'article L. 542-9 ou l'article D. 542-35 du code de la sécurité sociale.

² Loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, article 31.

³ Il s'agit des départements des Ardennes, de la Creuse, de l'Hérault, de l'Indre-et-Loire, de la Haute-Loire, de la Meurthe-et-Moselle, de l'Oise, des Pyrénées-Orientales, de la Seine-Maritime, de l'Essonne et de la Seine-Saint-Denis.

Plus largement, le Haut-Conseil à la famille s'est positionné en 2014¹ en faveur d'une refonte des aides aux familles afin de les rendre plus lisibles et de réduire la disparité qui existe dans le soutien de l'accueil en EAJE et de l'accueil individuel. Un système d'aides fondé sur le reste à charge permettrait de renforcer la liberté de choix des familles. Une telle réforme, complexe et potentiellement coûteuse, mériterait néanmoins qu'on s'y intéresse.

Recommandation n° 4 : Engager, après en avoir fait le bilan, la généralisation du versement du complément de mode de garde (CMG) en tiers-payant.

Recommandation n° 5 : Engager une réflexion sur une réforme en profondeur des aides à la garde d'enfant afin d'assurer une réelle liberté de choix aux familles.

3. Il est nécessaire de renforcer la formation des assistants maternels, dans une optique de professionnalisation

Ainsi que l'ont constaté vos rapporteurs, le souhait de renforcer et d'enrichir la formation des professionnels est unanimement partagé.

La formation initiale, de deux fois soixante heures, qui correspond au premier module du certificat d'aptitude professionnelle (CAP) petite enfance, n'aborde pas spécifiquement la question de l'exercice en MAM. Or, dans la mesure où un nombre croissant de demandeurs d'agrément envisagent ce mode de travail, il conviendrait d'y consacrer une partie de cette formation initiale.

Ce renforcement de la formation initiale doit s'inscrire dans la réforme du CAP petite enfance, actuellement en cours d'élaboration, qui doit entrer en vigueur en septembre 2017.

Par ailleurs, les personnes qui bénéficient d'une dispense de formation initiale², n'ont souvent accès à aucune formation sur l'exercice en MAM. S'il est difficile d'exiger des départements qu'ils acceptent de financer la formation initiale de ceux qui en sont dispensés, il pourrait s'agir là d'une bonne pratique, permettant de compléter une formation initiale qui peut être lointaine et qui correspond à un métier différent.

En matière de formation continue, il existe une réelle demande de la part des professionnels. La fédération des particuliers employeurs de France (Fepem) a indiqué à vos rapporteurs avoir développé des formations spécifiques à

¹ HCF, *L'opportunité et les contours d'un éventuel reprofilage des aides à l'accueil du jeune enfant*, avis adopté le 10 avril 2014.

² Les titulaires du diplôme professionnel d'auxiliaire de puériculture, du certificat d'aptitude professionnelle petite enfance, ou de tout autre diplôme intervenant dans le domaine de la petite enfance homologué ou inscrit au répertoire national des certifications professionnelles au moins au niveau III sont dispensés de suivre la formation initiale.

l'exercice en MAM. Par un accord de branche conclu le 17 décembre 2014¹, les partenaires sociaux ont convenu de porter la contribution employeurs visant à financer la formation professionnelle à 0,35 % au lieu de 0,15 %.

Toutefois, il peut être difficile de dégager du temps afin de participer à des formations, surtout lorsque le nombre d'enfants accueillis limite les possibilités de délégation.

Une solution à ce problème peut être, comme c'est par exemple le cas en Mayenne, l'autorisation par les services du département de remplacements ponctuels par des assistants maternels agréés et disponibles².

Un autre obstacle est le fait que le coût des formations doit souvent être avancé par les parents employeurs. Il serait donc intéressant de s'interroger sur la possibilité de mettre en œuvre un système de tiers-payant.

Recommandation n° 6 : Mieux former les assistants maternels à l'exercice en MAM à l'occasion de leur formation initiale et proposer systématiquement cette formation aux personnes qui en sont dispensées.

Recommandation n° 7 : Favoriser le recours à des formations professionnelles, en autorisant les remplacements temporaires et en mettant en place un système de tiers-payant.

En plus de sécuriser l'accueil des enfants dans les maisons d'assistants maternels, une meilleure formation aurait pour effet de modifier le regard porté sur le métier d'assistant maternel, dans le sens d'une plus grande reconnaissance.

4. Il convient d'intégrer les MAM dans une politique de développement des modes d'accueil, au niveau local comme au niveau national

Les MAM sont des initiatives individuelles, voire communales, mais ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une politique de développement des services aux familles au niveau d'un territoire.

Afin d'éviter tout risque de concurrence des modes de garde et de favoriser une répartition équilibrée des modes d'accueil, il est souhaitable que le soutien des collectivités à l'implantation de maisons d'assistants maternels s'inscrive dans le cadre d'une réflexion plus large sur les services offerts aux familles. Le développement des schémas territoriaux des services aux familles doit donc être poursuivi et être l'occasion de s'interroger sur la place des MAM dans l'offre proposée aux parents au niveau du territoire. Cela suppose

¹ Cet accord de branche a été étendu, par un arrêté du 29 juin 2015 du ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social.

² Il peut s'agir d'assistants maternels agréés mais ne disposant temporairement pas de contrat, ou encore de retraités qui souhaitent conserver une activité intermittente.

de développer un outil de recensement permettant d'avoir une idée plus précise du nombre de MAM en fonctionnement, en s'appuyant sur les agréments délivrés par les présidents de conseils départementaux ou encore sur les bases de données des Caf.

Maisons d'assistants maternels et relais d'assistants maternels

Les relais d'assistants maternels (RAM) sont des lieux d'information, de rencontre et d'échange au service des parents et des assistants maternels. Les MAM n'ont donc pas vocation à concurrencer l'action des RAM. Au contraire, les assistants maternels exerçant en MAM peuvent bénéficier de l'appui et du soutien des RAM, notamment en participant aux ateliers éducatifs ou en utilisant les équipements mis à disposition.

Dans la pratique, toutefois, les assistants maternels travaillant en équipe éprouvent moins le besoin de solliciter les RAM qui, à l'inverse, peuvent donner la priorité aux professionnels les plus isolés. Quoi qu'il en soit, MAM et RAM constituent deux éléments complémentaires d'une politique de l'accueil du jeune enfant.

Enfin, la prochaine convention d'objectifs et de gestion (COG) Etat-Cnaf devra tirer les leçons des résultats pour le moment décevants enregistrés en matière de création de places d'accueil des jeunes enfants, qui est pourtant un objectif prioritaire de la COG 2013-2017. Les solutions apportées par le regroupement d'assistants maternels pourront être un axe de réflexion intéressant.

Recommandation n° 8 : Prendre en compte, dans les schémas départementaux de services aux parents, l'offre représentée par les MAM et développer un accompagnement incitatif permettant d'orienter les ouvertures de MAM vers les zones où des besoins particuliers sont identifiés.

Recommandation n° 9 : Prendre en compte le développement des MAM dans la future convention d'objectifs et de gestion qui devra être signée entre l'Etat et la Cnaf.

5. La réflexion sur les MAM conduit à s'interroger sur la fragmentation du secteur

La coexistence de maisons d'assistants maternels, de micro-crèches et de crèches familiales ou parentales, dont le statut est différent mais dont le fonctionnement concret l'est moins peut ainsi laisser penser qu'une convergence des modèles est souhaitable.

De même, une réflexion peut être menée sur la filière des métiers de la petite enfance et sur les différents diplômes et qualifications existant. C'est le sens de l'engagement de développement de l'emploi et des compétences (Edec) pour la période 2015-2018 signé en février 2015 avec les partenaires sociaux par le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et la secrétaire d'Etat chargée de la famille.

Par ailleurs, une refonte du CAP petite enfance a été engagée sous la direction du ministère des familles et doit entrer en vigueur à la rentrée 2017. Cette réforme concerne directement les assistants maternels, dans la mesure où leur formation initiale est généralement basée sur ce CAP. Parallèlement, la direction générale de l'offre de soin (DGOS) travaille à une réforme du diplôme d'Etat de puériculture.

Vos rapporteurs souhaitent que ces réflexions permettent de favoriser les passerelles entre des métiers qui sont trop souvent étanches les uns aux autres.

Ces travaux devront en outre prendre en compte les apports du débat scientifique mené au cours du 1^{er} semestre 2016 et qui a conduit à la remise, par Mme Sylviane Giampino, d'un rapport à la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes¹. Ce rapport, qui comporte 108 propositions, doit éclairer les réflexions futures sur les politiques en matière d'accueil du jeune enfant.

Recommandation n° 10 : Interroger la structuration des métiers de la petite enfance pour lutter contre la segmentation de ce secteur.

¹ *Développement du jeune enfant, Modes d'accueil, formation des professionnels. Rapport de Mme Sylviane Giampino remis à la ministre des familles, de l'enfance et des droits des femmes le 9 mai 2016.*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juin 2016, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission entend la présentation du rapport d'information de Mmes Caroline Cayeux et Michelle Meunier sur les maisons d'assistants maternels.

Mme Caroline Cayeux, co-rapporteur. – Monsieur le président, chers collègues, notre pays continue, et on ne peut que s'en réjouir, de se démarquer en Europe par une démographie plus dynamique que celle de nos voisins. Cette vitalité, qui constitue un atout économique, est en grande partie liée à notre politique familiale. La problématique de l'accueil des jeunes enfants, de zéro à trois ans, est donc un enjeu essentiel.

La question de l'accueil des jeunes enfants doit également être abordée au travers du prisme de l'égalité professionnelle et de l'intégration des femmes sur le marché du travail. La naissance d'un enfant est en effet bien souvent l'occasion d'un arrêt, parfois définitif, de l'activité professionnelle des mères. Cela a un impact sur le déroulé de leur carrière féminine et sur le niveau de leur retraite. Enfin, le taux d'activité relativement faible des femmes françaises (67,5 %, contre 79,3 % en Suède) nuit aux performances économiques de notre pays.

C'est pour répondre à ces différents enjeux que la convention d'objectifs et de gestion (COG) conclue par l'Etat et la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) pour la période 2013-2017 a fixé un objectif ambitieux de création de 275 000 places d'accueil des enfants de moins de trois ans, dont 100 000 en accueil individuel. Les résultats très décevants des premières années d'exécution de la COG montrent qu'il est nécessaire de redoubler d'efforts en la matière.

Par ailleurs, au-delà du nombre de places, la question de l'accueil des jeunes enfants soulève bien entendu des questions liées à la qualité de cet accueil, les parents confiant à un établissement ou à un tiers ce qu'ils ont de plus cher. Cette problématique ne peut donc pas se limiter à un traitement quantitatif.

Ce nécessaire rappel du contexte étant opéré, nous pouvons en venir à l'objet de notre rapport.

En 2010, le Sénat a été à l'initiative d'une loi visant donner un cadre juridique et à généraliser au niveau national une expérimentation menée depuis 2005 dans le département de la Mayenne dont notre ancien collègue Jean Arthuis, auteur de la proposition de loi, était alors le président du conseil général. Il s'agissait de permettre à des assistantes maternelles exerçant à leur domicile de se regrouper dans un local adapté afin d'exercer ensemble leur métier. Cette loi, adoptée il y a maintenant six ans, prévoyait la remise au Parlement par le Gouvernement d'un rapport sur le développement de ces

« maisons d'assistants maternels », communément désignées sous le vocable de « MAM ». Ce rapport n'a toutefois jamais été rédigé, et c'est dans ce contexte que la commission des affaires sociales nous a chargées de la mission d'information dont nous vous présentons aujourd'hui les conclusions.

Au cours de nos travaux débutés en février dernier, nous avons longuement auditionné les parties prenantes, acteurs du domaine de la petite enfance. Nous avons rencontré aussi bien les services de l'Etat et des départements chargés de réglementer et de gérer les modes d'accueil, que les professionnels qui sont sur le terrain au quotidien. Nous avons également auditionné des pédopsychiatres et psychologues qui nous ont apporté leur regard scientifique sur la question de la prise en charge du jeune enfant. Nous nous sommes enfin déplacées sur le terrain, dans l'Oise et en Loire-Atlantique, afin d'échanger avec les assistants maternels et de visiter des MAM. Ces déplacements ont été l'occasion pour nous de rencontrer aussi bien des assistants maternels et des acteurs associatifs que des élus locaux, les services de protection maternelle et infantile (PMI) et les agents des caisses d'allocations familiales (Caf).

Au terme de nos travaux, nous sommes en mesure de dresser plusieurs constats. Premièrement, si un certain nombre d'acteurs avaient exprimé des réticences en 2010, force est de constater que la plupart des avis convergent aujourd'hui pour considérer que, si le modèle est perfectible, les MAM sont une solution innovante et souple qui apporte des réponses à des besoins identifiés au niveau local. Deuxièmement, alors que les MAM ont connu une progression spectaculaire en termes quantitatifs, on observe aujourd'hui une grande diversité de modes de fonctionnement, conséquence de la grande souplesse qui caractérise ce modèle. Enfin, nos travaux nous conduisent à la conclusion qu'il convient à présent d'accompagner le développement des MAM sans restreindre la liberté d'initiative des acteurs qui est la condition de leur succès.

Mme Michelle Meunier, co-rapporteur. - Il est nécessaire, avant de vous présenter nos conclusions plus dans le détail, de faire un point sur ce qu'est une maison d'assistants maternels. Par dérogation au principe qui veut qu'un assistant maternel exerce à son domicile, le président du conseil départemental peut autoriser le regroupement de plusieurs professionnels, quatre au maximum, dans un local adapté. Bien que les assistants maternels créent généralement une association, ce local n'est pas considéré comme un établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) et l'accueil reste individuel, chaque assistant maternel étant salarié de particuliers employeurs et rémunéré directement par les parents. Comme dans le cas de l'accueil à domicile, chaque assistant maternel est agréé par le président du conseil départemental pour accueillir un nombre d'enfant dont le nombre est fixé par l'agrément et ne peut dépasser quatre simultanément. Le nombre d'enfants accueillis dans une MAM ne peut donc jamais dépasser seize.

Toutefois, le mode de fonctionnement d'une MAM s'approche, à certains égards, de celui d'un accueil collectif. Ainsi, le code de l'action sociale et des familles permet à chaque parent d'autoriser l'assistant maternel qui accueille son enfant à déléguer cet accueil aux autres assistants maternels. Il est toutefois précisé que le nombre d'enfants présents dans la MAM à un moment donné ne peut jamais excéder le nombre d'enfants que les assistants maternels sont autorisés à accueillir compte tenu de leur agrément. La délégation ne peut en outre conduire à ce qu'un assistant maternel effectue un nombre d'heures inférieur à celui qui est prévu à son contrat.

Dans les faits, la délégation d'accueil permet d'élargir les amplitudes horaires de la MAM en organisant une arrivée et un départ échelonné pour prendre en compte les horaires parfois atypiques des parents. La délégation est également fréquemment utilisée pour permettre l'organisation d'activités ou de sorties regroupant les enfants par âge.

Les dispositions législatives encadrant les MAM sont donc relativement légères, et les services départementaux de PMI jouent un rôle essentiel dans l'appréciation des conditions d'accueil et la délivrance des agréments.

Dans ce cadre juridique souple, le mode de fonctionnement varie fortement d'une maison d'assistants maternels à l'autre, en fonction des choix des assistants maternels et des directives des services de PMI.

Ainsi, nous avons visité des MAM nées d'un projet collectif porté par les assistantes maternelles elles-mêmes et d'autres où c'est la commune qui a pris l'initiative, recherchant des assistants maternels et en les mettant en relation avec les parents.

Pour certaines professionnelles, l'exercice en MAM s'inscrit dans le prolongement d'une activité antérieure en lien avec l'accueil du jeune enfant alors que d'autres ont opéré une réorientation professionnelle complète. Enfin, le local peut être mis à disposition par une commune ou loué par les assistants maternels. On nous a même fait part du cas d'assistants maternels qui ont créé une SCI afin de faire construire un local.

Ce mode d'accueil présente de nombreux avantages, tant pour les enfants et leurs parents que pour les assistants maternels et suscite l'intérêt des pouvoirs publics.

Pour les enfants, la maison d'assistant maternel offre un cadre adapté et sécurisé, souvent plus que ne peut l'être un logement privé. L'accueil de l'enfant est nettement plus personnalisé que dans un établissement dans lequel le taux d'encadrement est d'un adulte pour cinq voire huit enfants. En même temps, la MAM favorise la socialisation de l'enfant en lui permettant de côtoyer un groupe d'enfants de son âge.

Les amplitudes horaires élargies permises par la délégation d'accueil et la relation personnelle qu'ils peuvent développer avec l'assistant maternel sont un gage de souplesse pour les parents. De plus, alors que les cas, de mauvais traitements infligés à des enfants par des assistants maternels, rares mais abondamment relayés dans les médias peuvent rendre les parents réticents à l'idée d'opter pour ce mode d'accueil, la présence d'une équipe tend à les rassurer et à limiter les risques.

Le succès des MAM s'explique en grande partie par les avantages qu'y voient les professionnels eux-mêmes. Ainsi que nous l'ont répété les assistantes maternelles que nous avons rencontrées, le travail en groupe permet des échanges de bonnes pratiques et contribue à rompre l'isolement que peuvent ressentir celles qui travaillent à leur domicile. Surtout, alors que le travail à domicile, principalement celui des femmes, est parfois regardé comme du travail domestique, l'exercice sur un lieu dédié, avec des collègues de travail, valorise leur activité aux yeux de la société et des parents qui les emploient. L'attrait de ce modèle réside aussi, pour les personnes qui ont travaillé dans un EAJE, dans la taille réduite de l'équipe et de l'absence de hiérarchie administrative. L'exercice en MAM est enfin un moyen de favoriser la professionnalisation des assistants maternels, notamment en leur permettant, grâce à l'utilisation de la délégation d'accueil, d'accéder à des formations qui ne sont pas ou peu envisageables dans le cas de l'exercice à domicile.

Le développement des MAM retient l'attention des pouvoirs publics en raison de son faible coût. Il revient en effet nécessairement moins cher à une commune de susciter l'ouverture d'une MAM, le cas échéant en la subventionnant financièrement ou en nature, que d'assumer les coûts de création et, surtout, de fonctionnement d'une micro-crèche. Le coût global de l'accueil par un assistant maternel, partagé entre l'Etat, la Cnaf et les parents est nettement inférieur au coût de l'accueil en EAJE, même s'il est vrai que la part supportée par les parents ne l'est pas forcément.

Enfin, l'intérêt que portent les pouvoirs publics aux MAM vient du potentiel de création de places que ce mode d'accueil nouveau permet d'espérer, bien que cet effet soit encore difficilement mesurable. D'une part, l'exercice sur un lieu dédié peut permettre de lever une partie des contraintes liées au logement personnel qui empêchent certains candidats d'obtenir un agrément ou limite le nombre d'enfants qu'ils sont autorisés à accueillir. D'autre part, certaines des assistantes maternelles que nous avons pu rencontrer n'auraient jamais envisagé de se lancer dans la profession d'assistant maternel à domicile mais ont été séduites par l'idée de l'exercer en équipe. Le développement de ce mode d'exercice de la profession est donc de nature, sinon à inverser au moins à ralentir la tendance à la diminution du nombre d'assistants maternels.

Ces avantages expliquent en grande partie le développement assez spectaculaire des maisons d'assistants maternels depuis 2010. S'agissant de projets privés qui ne font pas nécessairement l'objet d'un recensement, il est difficile d'obtenir des chiffres fiables sur le nombre de MAM ouvertes. Toutefois, la Cnaf estimait le nombre de MAM à 235 en juin 2011, puis 881 en 2013 et plus de 1 200 en 2014. Selon les données communiquées par l'association nationale de regroupements d'associations de maisons d'assistants maternels (Anramam), qui effectue un important travail de recoupement, 1 267 MAM étaient ouvertes au début l'année et 1 430 étaient à l'état de projet. Selon les retours que nous avons pu avoir, les cas de fermeture d'une MAM demeurent exceptionnels.

Ce développement s'accompagne toutefois d'une grande disparité entre les territoires. Les regroupements d'assistants maternels sont issus d'une expérimentation locale, démarrée dans le département de la Mayenne grâce à la volonté d'acteurs associatifs qui ont su obtenir le soutien des élus locaux. Les MAM se sont d'abord développées dans les départements du grand ouest, notamment la Loire-Atlantique ou encore le Maine-et-Loire. L'effet « tâche d'huile » est toutefois largement dépassé et on constate que le modèle se propage maintenant à l'ensemble du territoire. A notre connaissance, il n'y a plus aujourd'hui de département dans lequel aucune MAM n'a été créée. Néanmoins, le développement des MAM sur un territoire peut être fortement freiné lorsque les services départementaux, par prudence ou par méfiance, imposent des exigences excessives qui compliquent l'ouverture de maisons d'assistants maternels.

Afin de rassurer les acteurs qui demeurent réticents et de promouvoir les bonnes pratiques de manière à permettre un développement sur l'ensemble du territoire des maisons d'assistants maternels, la secrétaire d'Etat, puis ministre, chargée de la famille a souhaité donner une impulsion nationale.

Une réflexion associant notamment les administrations de l'Etat, les services de différents départements, la Cnaf et les acteurs associatifs a ainsi été lancée à la fin de l'année 2015. Cette réflexion a débouché sur l'élaboration d'un guide pratique à l'attention des porteurs de projets comme des services de protection maternelle et infantile (PMI). Ce guide fait le point sur la réglementation applicable et établit un référentiel visant à généraliser des pratiques sécurisées et fonctionnelles.

Parallèlement, et alors qu'elle avait émis des réserves au moment du vote de la loi de 2010, la Cnaf a décidé en décembre 2015 de mettre en œuvre une aide au démarrage destinée à aider financièrement les porteurs de projets. Cette aide financière s'accompagne de l'élaboration d'une charte de qualité et s'inscrit dans une volonté d'impliquer les Caf locales dans l'accompagnement des porteurs de projets.

L'assemblée des départements de France (ADF), dont nous avons rencontré des représentants, nous a également indiqué souhaiter mettre en place des éléments de communication à destination de ses membres.

Ainsi, mes chers collègues, si certains d'entre vous connaissaient encore peu ou mal le concept des maisons d'assistants maternels, il est probable que ce dernier vous soit plus familier dans les années à venir et que vous en rencontriez de plus en plus souvent dans vos territoires.

***Mme Caroline Cayeux, co-rapporteur.** – J'en arrive à nos propositions. Au risque de décevoir certains d'entre vous, la première d'entre elles est de ne pas modifier la législation en vigueur. En effet, imposer des normes ou des contraintes supplémentaires ne pourrait avoir pour effet que de limiter le développement de maisons d'assistants maternels qui s'épanouissent justement dans la souplesse du cadre actuel. Nous estimons que la diversité des modèles existants correspond à la diversité des attentes et des besoins des acteurs et des réalités locales et qu'il n'est pas souhaitable de chercher à imposer un mode de fonctionnement.*

Par ailleurs, la compétence de l'accueil des jeunes enfants relevant du département et de la commune, il est important de laisser aux collectivités une autonomie dans la conduite de leur politique en la matière.

Toutefois, il est souhaitable que les départements, en partenariat avec les Caf, développent un accompagnement des porteurs de projets. Cet accompagnement doit permettre d'une part d'éviter les échecs liés à des projets mal préparés et à des difficultés mal anticipées et d'autre part d'inscrire les MAM dans la perspective d'un schéma territorial des services aux familles cohérent et équilibré.

Nous considérons par ailleurs qu'il est indispensable de développer un effort de formation des assistants maternels. La formation initiale obligatoire doit être repensée, ce qui sera l'occasion d'y intégrer des modules spécifiquement consacrés à l'exercice en MAM. Cette formation initiale devrait également être accessible à ceux qui en sont dispensés. Il convient également de faciliter l'accès à la formation continue, en s'interrogeant sur les modalités de financement en tiers-payant ou en organisant un contingent d'assistants maternels « volants » pouvant assurer des remplacements.

S'agissant de l'aspect financier, il convient d'explorer la possibilité pour la Cnaf d'attribuer le prêt à l'amélioration du lieu d'accueil, auquel sont éligibles les assistants maternels, à l'association qui chapeaute la MAM afin de mutualiser les capacités d'emprunt. De même, le versement du complément du mode de garde (CMG) en tiers-payant pourrait être généralisé. Plus largement, il faudrait travailler sur les différentes aides aux familles afin d'accorder une réelle liberté de choix aux parents, quel que soit leur niveau de revenu.

Nos travaux nous ont enfin conduits à des interrogations qui dépassent le cadre de cette mission d'information. Le rapport remis le mois dernier par Sylviane Giampino à la ministre des familles appelle à réfléchir sur les besoins de l'enfant et sur son développement. Ces réflexions devront être prises en compte dans la réflexion actuellement menée sur la structuration de la filière des métiers de la petite enfance.

En conclusion, au-delà de la satisfaction de voir une initiative sénatoriale, née d'une expérience de terrain, prospérer de la sorte, le succès des MAM montre qu'il est parfois nécessaire de laisser à l'initiative locale une certaine liberté, sans chercher à imposer des normes et des règles qui apparaissent d'avantage comme des contraintes que comme des garanties. Si les MAM ne sauraient constituer le fondement d'une politique en matière d'accueil des jeunes enfants, il s'agit là d'une réponse intéressante, complémentaire aux autres solutions d'accueil, et appelée à fournir une réponse adaptée à des besoins locaux.

M. Alain Milon, président. – Je passe maintenant la parole à nos collègues qui se sont inscrits pour interroger les rapporteurs.

Mme Nicole Bricq. – Ce rapport est très intéressant. Il met notamment en avant l'importance macroéconomique de l'activité féminine, dont la faiblesse constitue un handicap pour la croissance. Je salue aussi votre conclusion, qui souligne la nécessité de laisser une certaine souplesse aux acteurs.

Je partage le constat dressé par les rapporteurs d'une nécessaire réflexion sur la restructuration des métiers de la petite enfance, qui permettrait d'avoir une vision globale des solutions d'accueil.

Disposez-vous de chiffres sur le nombre d'enfants accueillis ? A-t-on une connaissance fine des MAM ouvertes selon le type de territoire ?

M. Georges Labazée. – A côté des MAM, il existe des réseaux d'assistants maternels, les RAM, qui sont très actifs, par exemple, dans les Pyrénées-Atlantiques. Comment s'articulent ces deux types d'organisation ?

Mme Aline Archimbaud. – Je salue le travail des rapporteurs et notamment les déplacements sur le terrain qu'elles ont effectués. Mes deux questions portent d'une part sur le coût de l'accueil en MAM, et notamment sur la part supportée par les parents et d'autre part sur les formations dont bénéficient les assistants maternels.

M. Philippe Mouiller. – Comme l'ont souligné les rapporteurs, les orientations suivies par les services de PMI varient fortement d'un département à l'autre. Comment les harmoniser ? Par ailleurs, la question des MAM met en avant la diversité des modèles juridiques et économiques des modes d'accueil du jeune enfant.

Mme Catherine Génisson. – Ma question porte sur l'articulation de ces MAM avec des structures comme les micro-crèches. N'y a-t-il pas de risque de concurrence ?

Mme Patricia Schillinger. – Vous avez souligné que les MAM doivent être une solution complémentaire. Cela ne doit pas conduire les collectivités à se désintéresser des autres modes d'accueil et notamment de l'accueil périscolaire.

M. Gérard Roche. – J'ai connu et soutenu le développement des MAM en tant que président de conseil général, et j'ai dû convaincre mes services de PMI qui, au départ, voyaient peu de vertus à ce mode d'accueil. Il s'agit d'un modèle extrêmement intéressant, notamment en milieu rural où ces structures représentent souvent la seule offre pour les parents. Les pouvoirs publics ne peuvent toutefois pas totalement s'en désintéresser et il convient d'accompagner les porteurs de projets pour ne pas ouvrir la porte à des dérives.

Mme Laurence Cohen. – Comme cela a été souligné, les MAM constituent une solution complémentaire, mais non de substitution, à l'accueil collectif. Je partage le diagnostic des rapporteurs sur la nécessité de renforcer la formation des professionnels. C'est d'ailleurs ce point qui avait justifié les réticences de mon groupe en 2010. Comment concilier la liberté d'initiative locale et la définition de règles de qualité et de sécurité au niveau national ? J'ai également une question sur la tarification et sur l'accessibilité de ces structures aux familles modestes. Pourrait-on imaginer l'élaboration d'une convention tripartite ?

Mme Hermeline Malherbe. – Les MAM représentent en effet une offre complémentaire mais ne se substituent pas aux autres solutions. Dans les Pyrénées-Orientales, les porteurs de projet sont accompagnés dès le départ par les services du département. Il est important que l'assistant maternel titulaire du contrat demeure référent. Une question se pose en outre quant à la responsabilité pénale en cas d'accident grave survenant pendant une période de délégation.

M. Jean-Marie Morisset. – Il existe de fortes différences locales, qui sont le fruit de l'histoire et des politiques menées par les collectivités territoriales pour répondre à des besoins. La délégation d'accueil n'est-elle pas une source de lourdeur administrative superflue ? Par ailleurs, n'y a-t-il pas un risque de concurrence avec les RAM ? Enfin, il est nécessaire de donner une orientation nationale.

Mme Françoise Gatel. – Je salue la pertinence du rapport et la sagesse de ses conclusions qui mettent en garde contre l'incontinence législative. Le regroupement permet une plus grande professionnalisation et correspond aux attentes des nouvelles générations, alors que le nombre d'assistantes maternelles traditionnelles décline. Je souscris à ce qui a été dit sur l'intérêt porté au développement des MAM par les collectivités. Le Gouvernement a annoncé un vaste plan de création de places d'accueil, mais dans le contexte de contrainte financière pesant sur les communes et les EPCI, il pourrait être souhaitable de réorienter une partie des aides destinées aux EAJE vers les MAM.

Mme Élisabeth Doineau. – Comme les rapporteurs l'ont indiqué, la Mayenne a joué un rôle précurseur dans l'expérimentation des maisons d'assistants maternels. Cette expérimentation ne s'est pas faite facilement, en raison notamment de l'opposition de certains acteurs dont la Cnaf.

Il ne s'agit pas d'un mode d'accueil voué à concurrencer les EAJE mais d'une solution adaptée aux besoins des départements ruraux, bien que je puisse concevoir que, dans les grandes villes, d'autres réalités entraînent d'autres besoins.

La taille réduite des MAM permet un accueil plus personnalisé des enfants et des conditions de travail qui répondent aux attentes des professionnels. Si des difficultés relationnelles peuvent survenir, ce n'est pas propre aux maisons d'assistants maternels.

M. Jean-Louis Tourenne. – Sans remettre en cause le travail des rapporteurs, je voudrais revenir sur plusieurs points. Les présidents de conseils départementaux portent la responsabilité des agréments qu'ils délivrent. Leurs exigences sont à mettre en relation avec cette responsabilité, qui est lourde. Par ailleurs, je voudrais souligner que le développement des MAM entraîne un changement de la nature de la relation qu'entretiennent les parents employeurs avec leur salarié.

Enfin, alors que l'exercice de la profession d'assistant maternel est libéral et ne fait pas appel au soutien de collectivités publiques, on peut craindre que le développement des MAM entraîne une prolifération des demandes de financement auxquelles les collectivités ne seront pas nécessairement en mesure de répondre.

M. Gérard Dériot. – Je remercie M. Tourenne pour ses propos en défense du rôle joué par les présidents de conseils départementaux. Les MAM sont aujourd'hui redevables de la taxe d'habitation, le local qu'elles occupent n'étant pas considéré comme un local professionnel. Peut-être faudrait-il remettre en cause cet état du droit.

Mme Caroline Cayeux, co-rapporteur. – Comme cela a été dit, l'accueil par un assistant maternel, que ce soit à domicile ou en MAM demeure un accueil individuel, qui fait l'objet d'un contrat de travail de droit privé. Si les collectivités peuvent mettre à disposition un local, voire accorder des subventions, elles n'ont pas vocation à financer le fonctionnement des MAM.

Les réseaux d'assistants maternels (RAM) qui existent dans les départements sont bien distincts des MAM. Les assistants maternels exerçant en MAM peuvent souhaiter participer aux activités proposées par les RAM, mais cela est parfois compliqué, les RAM accordant la priorité aux professionnels isolés.

Les MAM constituent un mode d'accueil complémentaire des autres solutions, et certainement pas concurrent. En termes de nombre de place, ce mode d'accueil est encore marginal. Il n'existe pas de chiffres fiables, mais en retenant l'hypothèse de 10 enfants accueillis par MAM, on peut estimer la capacité d'accueil en MAM à un peu moins de 15 000 places.

Nous sommes toute à fait conscientes du rôle joué par les présidents de conseils départementaux et par leurs services et il n'est pas question pour nous de remettre en cause leur travail. Nous avons toutefois pu constater que certains médecins de PMI sont quelque peu méfiants vis-à-vis du modèle de la MAM et imposent des exigences qui ont pour effet sinon pour objet de restreindre leur développement. Ailleurs, et notamment lorsqu'il existe une volonté politique, comme cela a été le cas en Mayenne sous l'impulsion de Jean Arthuis, les choses évoluent plus vite.

Comme cela a été dit, il est crucial d'approfondir la formation dont bénéficient les assistants maternels, et de développer les passerelles entre les différents métiers de la petite enfance.

Mme Michelle Meunier, co-rapporteur. – Vos nombreuses réactions et observations montrent que vous êtes en contact dans vos départements respectifs avec les problématiques abordées par notre rapport.

En ce qui concerne la tarification, on constate que l'accueil collectif est moins coûteux pour les ménages modestes que l'accueil par un assistant maternel, mais que le reste à charge s'égalise à mesure que les revenus du foyer progressent. Or, le coût global de l'accueil en établissement est nettement plus élevé que celui de l'accueil par un assistant maternel. Il serait donc intéressant de s'interroger sur l'architecture des aides aux familles afin de favoriser la liberté de choix des familles et d'allouer les deniers publics de manière plus efficiente.

Il faut revoir la structuration des métiers de la petite enfance afin de renforcer la formation et la professionnalisation. Cela est d'autant plus important que la plupart des assistants maternels sont en réalité des assistantes maternelles.

Mme Isabelle Debré. – *Qu'en est-il de la valorisation des acquis de l'expérience ?*

Mme Caroline Cayeux, co-rapporteur. – *Votre question renvoie à nos recommandations sur la restructuration des métiers du secteur.*

M. Gérard Roche. – *Les assistants maternels bénéficient d'une formation initiale assurée par le département. Rien n'empêcherait d'intégrer des modules spécifiques à l'exercice en MAM dans cette formation initiale.*

M. Alain Milon, président. – *La commission autorise-t-elle la publication du rapport d'information ?*

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **Association nationale de regroupements d'associations de maisons d'assistant(e)s maternel(le)s (Anramam)**
 - Maryvonne Papouin, vice-présidente
 - Marie Legendre, membre du conseil d'administration
- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)**
 - Philippe Dupuy, délégué général de l'Acepp
 - Anais Perelman, chef de projet, UNA
 - Samia Darani, Conseillère technique Responsable du pôle Enfance, Famille, Jeunesse, Uniopss
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**
 - Isabelle Grimault, sous-directrice de l'enfance et de la famille
- **Fédération des particuliers employeurs de France (Fepem)**
 - Marie-Béatrice Levaux, présidente
 - Angélique Le Borgne, directrice juridique
 - Adrien Dufour, chargé de mission au pôle affaires publiques
 - Chantal Lamy, présidente de la délégation territoriale Fepem Aquitaine
- **Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF)**
 - Elizabeth Laithier, co-présidente du groupe de travail petite enfance, adjointe au maire de Nancy
 - Sarah Othmann, conseillère
 - Charlotte de fontaines, chargée des relations avec le parlement
 - Nelly Deniot, responsable du service action sociale
- **Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistantes maternelles (Ufnafaam)**
 - Sandra Onyszko, Directrice de la communication et du développement
- **Union nationale des associations familiales (Unaf)**
 - Alain Feretti, administrateur, responsable du département « Droit de la Famille – Parentalité – Enfance »
 - Claire Ménard, chargée des relations parlementaires
 - Servane Martin, chargée de mission "soutien à la parentalité »
- **Syndicat national des médecins de protection maternelle et infantile (SNMPMI)**
 - Evelyne Wannepain, médecin, membre du bureau
 - Dominique Goriaux, médecin, secrétaire générale adjointe

- **Syndicat professionnel des assistants maternels et assistants familiaux (Spamaf)**
Patricia Denis Rebeiro, secrétaire du conseil d'administration - secrétaire syndicale départementale du Val de Marne

- **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)**
Daniel Lenoir, directeur général
Aymeric de Chalup, sous-directeur, responsable petite enfance et parentalité
Patricia Chantin, responsable relations parlementaires et institutionnelles
Jean-Louis Deroussen, président du conseil d'administration

- **Association nationale des psychologues pour la petite enfance (A.NA.PSY.p.e.)**
Dominique Ratia-Armengol, présidente

- **Institut Petite Enfance (IPE)**
Laurence Rameau, responsable pédagogique de l'institut petite enfance
Philippe Duval, vice-président

- **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)**
Bruno Lachesnaie, directeur chargé de la direction du développement sanitaire et social

- **Assemblée des départements de France (ADF)**
Françoise Damas, conseillère départementale du Maine-et-Loire
Marylène Jouvien, responsable des relations avec le Parlement

- **Jean Arthuis**, député européen, ancien sénateur de la Mayenne

- **Sylviane Giampino**, psychologue pour enfant, psychanalyste

DÉPLACEMENT DE LA MISSION D'INFORMATION

Dans l'Oise

Vendredi 18 mars 2016

- **Rencontre** avec :
 - la MAM « **Les petites fripouilles** » à Beauvais
 - la MAM « **Au petit jardin** » à Cauvigny
- **Table ronde** avec les **élus en charge de la petite enfance**, les **services départementaux** et les **représentants** de la Caf

En Loire-Atlantique

Lundi 4 avril 2016

- **Rencontre** avec :
 - la MAM « **Petit à Petit** » à Nantes
 - la MAM « **Gribouill'âge** » au Loroux-Bottereau
- **Rencontre** avec **M. Philippe Grosvalet**, président du Conseil départemental
- **Table ronde** avec les **élus en charge de la petite enfance**, les **services départementaux** et les **représentants** de la Caf
- **Réunion** avec les **membres du collectif « MAM 44 »**