

N° 617

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mai 2024

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi
ouvrant la possibilité de **concilier une activité professionnelle**
avec la **fonction d'assistant familial**,*

Par Mme Solanges NADILLE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteure générale* ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Xavier Iacovelli, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Férét, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, M. Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, Monique Lubin, Brigitte Micouveau, M. Alain Milon, Mmes Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, M. François Patriat, Mmes Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

Voir les numéros :

Sénat : 522 et 618 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 1^{er}</i> Ouverture de la possibilité pour un agent public de cumuler son emploi avec un emploi d'assistant familial.....	11
• <i>Article 2</i> Encadrement de la possibilité de concilier un emploi public et une activité d'assistant familial	21
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	39
LA LOI EN CONSTRUCTION	41

L'ESSENTIEL

La proposition de loi vise à permettre aux agents publics de pouvoir exercer en plus le métier d'assistant familial.

La commission a adopté la proposition de loi modifiée par deux amendements considérant que, alors que ce métier connaît une crise d'attractivité, la levée de ce verrou juridique pourrait permettre d'attirer de nouveaux candidats pour l'exercice de cette profession.

I. UNE PROFESSION AU CŒUR DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE QUI RENCONTRE UNE GRAVE CRISE D'ATTRACTIVITÉ

A. UNE PROFESSION AU CŒUR DU SECTEUR DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE...



jeunes confiés à l'ASE
accueillis par des
assistants familiaux

Les assistants familiaux chargés d'accueillir des mineurs et des jeunes de moins de 21 ans à leur domicile sont des acteurs essentiels de la protection de l'enfance. **Ils constituent un des tout premiers modes d'accueil des enfants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et permettent de répondre aux besoins de stabilité, d'encadrement et de sécurité de ces enfants.**

Selon les chiffres de la Drees, fin 2021, **74 700 jeunes, soit 40 % de l'ensemble des jeunes confiés à l'ASE dans l'Hexagone étaient hébergés en famille d'accueil.** Cette prépondérance du mode d'accueil familial est tout aussi vraie en outre-mer ; à titre d'exemple, les assistants familiaux réalisent plus de 60 % des accueils de l'ASE en Guadeloupe.

Les assistants familiaux peuvent être salariés par des employeurs de droit public ou privé : 88 % des assistants familiaux sont employés par les départements, 10 % par des associations habilitées et 2 % d'entre eux à la fois par un département et une association.

Les conditions d'exercice du métier d'assistant familial

Tout exercice du métier d'assistant familial est soumis à l'obtention d'un agrément, attribué par le président du conseil départemental, valable cinq ans et renouvelable sur demande après examen du dossier. Les titulaires du diplôme d'État d'assistant familial voient leur agrément automatiquement renouvelé. Cet agrément précise le nombre d'enfants que l'assistant familial est autorisé à accueillir.

Quel que soit son statut, l'assistant familial doit conclure un contrat de travail avec son employeur précisant les conditions d'accueil des enfants et le nombre d'enfant accueillis dans le respect de l'agrément. L'assistant familial peut cumuler les employeurs à moins que son contrat de travail ne prévoie, sous certaines conditions, une clause limitative ou exclusive (art. L.423-31 du code de l'action et des familles).

B. ...MAIS QUI DOIT FAIRE FACE À DE FORTES TENSIONS DÉMOGRAPHIQUES ALORS QUE LES BESOINS EN ASSISTANTS FAMILIAUX AUGMENTENT

Les enquêtes de la Drees¹ font ressortir un profil fortement féminisé : **en 2021, parmi les 38 000 assistants familiaux, 90 % étaient des femmes malgré une proportion des hommes en hausse chez les nouveaux arrivants dans la profession.** En outre, les assistants familiaux sont plutôt âgés : l'âge médian des assistants familiaux était de 55 ans en 2021 et même un quart d'entre eux avaient 60 ans ou plus. La grande majorité des assistants familiaux ont exercé une première activité professionnelle, souvent dans le secteur social, avant de se tourner, en seconde partie de carrière vers cette profession : malgré l'âge moyen élevé des assistants familiaux, 47 % d'entre eux exercent depuis moins de dix ans.

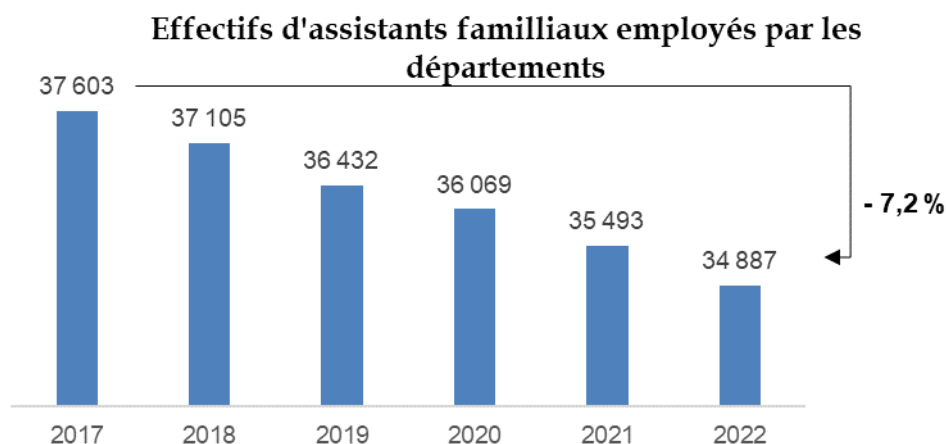
La profession connaît une démographie déclinante en raison d'une pyramide vieillissante des âges et d'un défaut d'attractivité à l'embauche.

Dans un rapport paru en novembre 2020, la Cour des comptes alertait sur les risques qui pesaient sur le métier d'assistant familial². **En moyenne, les effectifs d'assistants familiaux diminuent chaque année de 1,4 % depuis 2017.** Cette situation varie bien entendu selon les départements. Certains territoires du fait de leur particularité sont plus épargnés. Le département de la Guadeloupe projette notamment d'accroître de 100 postes le nombre d'assistants familiaux d'ici 2028. Toutefois, beaucoup d'autres territoires ne

¹ Béatrice Le Rhun (Drees), « Les assistants familiaux en 2021 : qui sont-elles ? » Études et résultats, décembre 2023.

² Cour des comptes : La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant, rapport public thématique de novembre 2020.

sont pas dans cette situation. Certains départements, comme ceux des Hauts-de-France qui hébergent 1/6 des enfants en famille d'accueil (10 400 enfants)¹ sont en première ligne face à cette pénurie de recrutement. **Le Pas-de-Calais a vu ses effectifs d'assistants familiaux décroître de 2 100 professionnels en 2019 à 1 700 assistants familiaux en 2024.**



Source : Commission des affaires sociales, données de la Drees actualisées en décembre 2023

II. UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE COMPLEXE QUI NE PERMET PAS AUX EMPLOYEURS D'ÉLARGIR LE VIVIER DE RECRUTEMENT

A. LA POSSIBILITÉ DE CUMULER L'EMPLOI D'ASSISTANT FAMILIAL AVEC UN AUTRE EMPLOI DANS LE SECTEUR PRIVÉ

Le droit du travail n'empêche pas un salarié de cumuler plusieurs activités professionnelles sous réserve qu'il ne déroge pas à la durée maximale légale du travail et que son contrat de travail n'ait pas prévu une clause d'exclusivité. S'agissant des assistants familiaux, pour lesquels la durée maximale légale du travail ne s'applique pas, **la réglementation applicable permet aux assistants familiaux de cumuler, dans le silence de leur contrat de travail, un second métier relevant du secteur privé.** Pour les assistants familiaux salariés d'employeur privé, l'article L. 423-34 du code de l'action sociale et des familles dispose que le contrat de travail peut prévoir que l'assistant familial ne pourra exercer une autre activité professionnelle que sous réserve de l'accord de son employeur. Ce dernier ne peut refuser que si « l'activité envisagée est incompatible avec l'accueil du ou des enfants déjà confiés ».

¹ Drees, *Les enfants vivant en famille d'accueil au prisme de l'enquête annuelle de recensement*, 28 mars 2024.

B. L'IMPOSSIBILITÉ POUR UN AGENT PUBLIC DE CUMULER SON EMPLOI AVEC UN AUTRE EMPLOI PUBLIC ET NOTAMMENT UN EMPLOI D'ASSISTANT FAMILIAL

Le statut de la fonction publique veut que l'agent public se consacre entièrement à son métier sauf dérogations spécifiquement prévues ou encadrées par la loi. Le code général de la fonction publique prévoit deux types de dérogations :

- l'article L. 23-5 dispose que les agents publics occupant un emploi permanent à temps non complet ou incomplet – dont la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale du travail – peuvent exercer une autre activité privée lucrative à titre professionnel. Cette possibilité est ouverte après déclaration auprès de l'autorité hiérarchique. Théoriquement donc, **la conciliation d'un emploi public à temps non complet avec la fonction d'assistant familial dans le cas où cette dernière est exercée en tant que salarié d'une personne morale de droit privé est autorisée ;**

- l'article L. 123-7 prévoit que tout agent public occupant un emploi à temps complet ou non, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'un organisme public ou privé. Cette autorisation ne peut être donnée que si l'activité :

- est compatible avec les fonctions de l'agent public ;
- n'affecte pas l'exercice desdites fonctions ;
- figure sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire.

En l'état du droit, la profession d'assistant familial n'est pas considérée comme pouvant être exercée à titre accessoire par un agent public.

Enfin, la loi permet déjà à tous, et notamment aux agents publics, d'accueillir un enfant confié à l'ASE dans le cadre de **l'accueil dit « durable et bénévole »**. Ce type d'accueil ne peut toutefois pas concerner des enfants relevant d'une mesure d'assistance éducative, c'est-à-dire d'une mesure prise par le juge en vue d'un placement.

III. UN ASSOUPPLISSEMENT DES CONDITIONS DE CUMUL D'EMPLOIS DANS LA FONCTION PUBLIQUE PERMETTRAIT D'ELARGIR LES POSSIBILITÉS DE RECRUTEMENT

A. L'OBJET DE LA PROPOSITION DE LOI : OUVRIR LA POSSIBILITÉ POUR UN AGENT PUBLIC DE CUMULER SON EMPLOI AVEC CELUI D'ASSISTANT FAMILIAL DE DROIT PUBLIC DANS DES CONDITIONS FIXÉES PAR LA LOI

Dans ce cadre complexe qui ne peut être satisfaisant, **l'article 1^{er} vise à modifier les règles de cumul d'emplois des agents publics afin d'assouplir le régime leur permettant d'exercer également la profession d'assistant familial.** Il modifie les articles L. 123-5 et L. 123-7 afin de créer deux régimes juridiques selon que l'agent public exerce sur un emploi à temps non complet ou à temps complet. Dans le premier cas, le cumul serait ouvert sur simple déclaration auprès de l'autorité hiérarchique. Dans le second, il ne pourrait se faire qu'à « titre accessoire » et après autorisation de l'autorité hiérarchique. **L'article 2 tend à encadrer l'assouplissement de la possibilité de concilier un emploi public et la fonction d'assistant familial** en prévoyant que, dans ce cas, l'agrément n'autorise l'accueil que d'un seul mineur âgé d'au moins trois ans et relevant de la protection de l'enfance. Cet article précise que l'assistant familial bénéficie d'une formation dont la durée ne peut être inférieure à soixante heures, dans une période de six mois après obtention de l'agrément.

B. LA POSITION DE LA COMMISSION : SIMPLIFIER ENCORE DAVANTAGE LE CUMUL D'ACTIVITÉS EN GARANTISSANT DES CONDITIONS D'ACCUEIL CONFORMES À L'INTÉRÊT DES ENFANTS

La coexistence de deux nouveaux régimes de cumul créés par le texte initial de la proposition de loi pourrait entraîner une complexité administrative supplémentaire, à rebours de l'objectif de simplification du texte.

Sur proposition de la rapporteure, la commission a donc adopté un amendement à l'article 1^{er} visant à **ne permettre l'exercice de l'activité d'assistant familial que sous un régime unique d'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique.** Par ailleurs, elle a souhaité, par cohérence, inscrire ces dispositions relatives aux conditions d'emploi des assistants familiaux dans le code de l'action sociale et des familles plutôt que dans le code général de la fonction publique.

Concernant l'encadrement de l'exercice du métier d'assistant familial, **la commission a considéré, sur proposition de la rapporteure, qu'au regard de la singularité de chaque situation d'accueil, il était préférable de renvoyer au décret, pris après concertation de l'ensemble des acteurs, l'encadrement du cumul d'activité.** Afin d'éviter toute inégalité de traitement, ce décret englobera la situation des agents publics comme des salariés de droit privé qui souhaiteraient exercer les fonctions d'assistant familial.

Encadrer la possibilité de cumul tout en faisant confiance aux territoires et aux acteurs pour répondre au mieux aux besoins des enfants.

Enfin, **la commission a estimé que les spécificités, la réalité et la complexité du métier d'assistant familial ne permettaient pas de prévoir une formation plus courte pour les agents publics souhaitant cumuler leur métier avec celui d'assistant familial.** En cohérence, après avoir prévu les conditions d'encadrement du dispositif au sein de l'article 1^{er}, la commission a supprimé l'article 2.

Réunie le mercredi 22 mai 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, **la commission des affaires sociales a adopté la présente proposition de loi** modifiée par deux amendements.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ouverture de la possibilité pour un agent public de cumuler son emploi avec un emploi d'assistant familial

Cet article vise à modifier les règles de cumul d'emplois des agents publics afin d'assouplir le régime leur permettant d'exercer également la profession d'assistant familial. Il ouvre cette possibilité pour les agents publics à temps non complet soumis à simple déclaration pour l'exercice d'une autre activité professionnelle en application de l'article L. 121-5 du code général de la fonction publique (CGFP) et pour les agents publics soumis au régime préalable d'autorisation hiérarchique pour l'exercice d'une activité accessoire en application de l'article L. 121-7 du même code.

La commission a adopté cet article avec modifications afin de ne conserver dans le code de l'action sociale et des familles qu'un régime unique de possibilité pour les agents publics de cumuler, après autorisation hiérarchique, leur emploi avec un emploi d'assistant familial.

I - Le dispositif proposé

A. Les enjeux entourant la profession d'assistants familiaux

L'article L. 421-1 du code de l'action sociale et des familles définit l'assistant familial comme « la personne qui, moyennant rémunération, accueille habituellement et de façon permanente des mineurs et des jeunes majeurs de moins de vingt et un an à son domicile ». L'assistant familial constitue, avec l'ensemble des personnes résidant à son domicile, une famille d'accueil et permet de répondre aux besoins de stabilité, d'encadrement et de sécurité de ces enfants.

1. État des lieux de la profession et de la situation des mineurs en famille d'accueil

a) Une profession au cœur de la protection de l'enfance

En France, les mineurs ou des jeunes majeurs de moins de 21 ans peuvent être confiés à un assistant familial dans trois cadres différents :

- très majoritairement au **titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE)** que ce soit à la suite d'une décision de placement administrative ou d'une mesure judiciaire. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), fin 2021, **74 700 mineurs et jeunes, soit 40 % de l'ensemble des jeunes confiés à l'ASE dans l'Hexagone, étaient hébergés par 38 000 assistants familiaux¹**. Cette prépondérance du mode d'accueil familial

¹ Béatrice Le Rhun (Drees), « Les assistants familiaux en 2021 : qui sont-elles ? » Études et résultats, décembre 2023.

est tout aussi vraie en outre-mer ; à titre d'exemple, les assistants familiaux réalisent plus de 60 % des accueils de l'ASE en Guadeloupe.

Les accueils au titre de l'ASE sont effectués par des assistants familiaux, lesquels sont salariés :

- dans 88 % des cas d'un département ;
- dans 10 % des cas d'une association habilitée (Croix Rouge par exemple) ;
- pour 2 % d'entre eux à la fois d'un département et d'une association¹.

- **au titre de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)**. Les accueils au titre de la PJJ sont assurés de manière bénévole et ne font l'objet que d'une indemnité.

- **au titre de la prise en charge thérapeutique ou médico-sociale**. Les accueils thérapeutiques sont pris en charge par des assistants familiaux de santé salariés d'un établissement de santé.

b) Le profil des enfants accueillis en famille d'accueil

Selon la Drees², fin 2019, les enfants accueillis en famille d'accueil sont à 53 % des garçons, soit une part légèrement supérieure à celle rencontrée en population générale (51 % des moins de 21 ans, hors outre-mer). La répartition par âge laisse apparaître une surreprésentation des enfants entre 6 et 17 ans en comparaison avec l'ensemble de la population des moins de 21 ans, en particulier dans la tranche d'âge des 11-15 ans (31 %, +7 points de pourcentage), tandis que les moins de 3 ans (13 %, -5 points) et les 18-20 ans (14 %, -8 points) sont sous-représentés. Au bout du compte, l'accueil chez un assistant familial concerne 67 % des 3-5 ans bénéficiaires de l'ASE mais seulement 20 % des 16-17 ans³.

Concernant le profil scolaire, le taux de déscolarisation des enfants de 6 à 15 ans vivant en famille d'accueil reste relativement proche de celui observé en population générale (3 % contre 2 % pour l'ensemble des enfants de 6 à 15 ans). En revanche, par la suite, des écarts de trajectoires scolaires sont plus importants. 26 % des jeunes en famille d'accueil détiennent un CAP ou BEP, contre 15 % dans la population générale.

¹ Dans sa réponse au questionnaire transmis par la rapporteure, la direction générale de la cohésion sociale indique qu'au 31 décembre 2021 35 719 assistants familiaux sont employés par les départements et entre 4 000 et 6 000 sont employés par les services associatifs habilités.

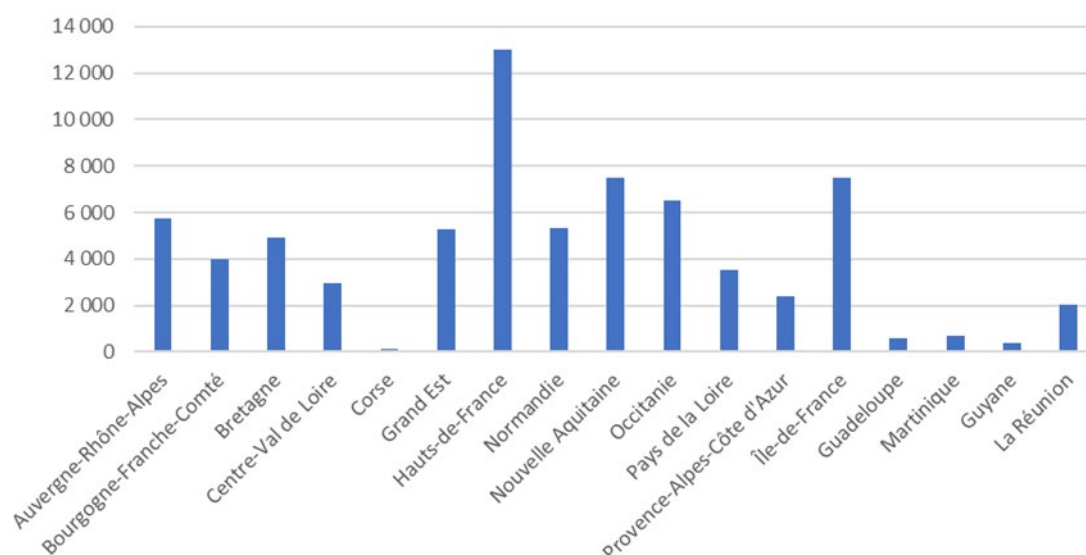
² Lucile Basse (Drees), « Les enfants vivant en famille d'accueil au prisme de l'enquête annuelle de recensement », 2024.

³ Drees, *L'aide sociale à l'enfance*, Édition 2023.

c) La répartition territoriale de l'accueil familial

Plus d'un sixième des enfants en famille d'accueil vivent dans les Hauts-de-France (10 400 enfants), devant la Nouvelle-Aquitaine (6 400) et l'Occitanie (6 000)¹. Les Hauts-de-France sont aussi la région dont le taux de prise en charge en famille d'accueil est le plus élevé, à 6,4 ‰, presque deux fois supérieure à la moyenne nationale qui s'établit à 3,7 ‰. La région qui enregistre le taux de prise en charge le plus faible est l'Île-de-France (1,2 ‰)² notamment en raison de la présence d'établissements d'accueils habilités mais aussi par le fait d'un nombre significatif d'accueils familiaux hors du département d'origine. Ces chiffres rendent compte de choix historiques réalisés par certains départements s'agissant des modes d'accueil des enfants confiés à l'ASE.

Nombre d'enfants confiés à l'ASE et accueillis en famille d'accueil - répartition par région au 31 décembre 2022 (hors Mayotte)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat à partir des données de l'enquête annuelle « Aide sociale » 2022 de la Drees

d) Le profil sociologique des assistants familiaux

Les différentes enquêtes font état d'une profession fortement féminisée (90 % de femmes en 2021) même si la proportion d'homme augmente légèrement dans les années récentes³. Les assistants familiaux vivent très majoritairement en couple avec une personne partageant leur

¹ Drees, *Les enfants vivant en famille d'accueil au prisme de l'enquête annuelle de recensement*, 28 mars 2024.

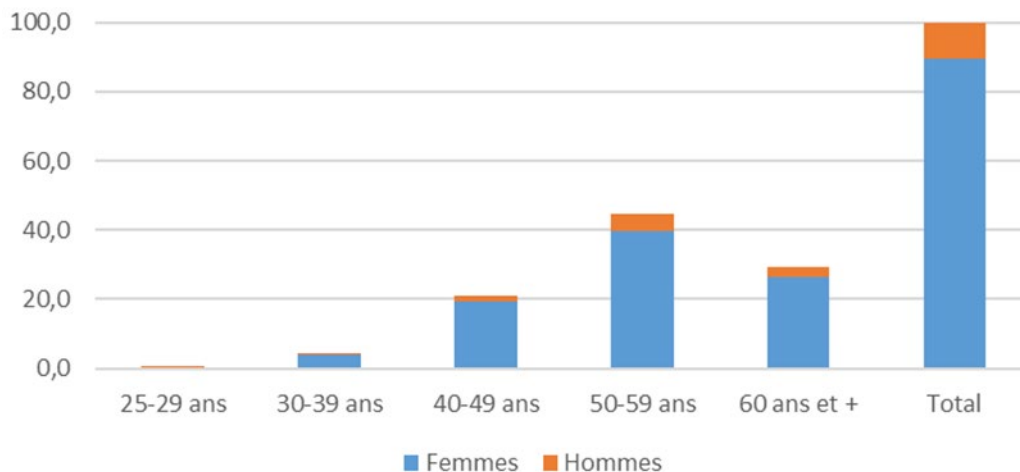
² Le taux de prise en charge correspond au rapport entre le nombre de mineurs ou de jeunes majeurs domiciliés en famille d'accueil dans une région et le nombre total de mineurs ou de jeunes majeurs domiciliés dans cette même région.

³ Béatrice Le Rhun (Drees), « Les assistants familiaux en 2021 : qui sont-elles ? » *Études et résultats*, décembre 2023.

logement (87 % d'entre eux). La quasi-totalité (96 %) sont eux-mêmes parents d'au moins un enfant.

La démographie de la profession connaît un vieillissement important : en 2021, l'âge médian est ainsi de 55 ans et même un quart d'entre eux avaient 60 ans ou plus.

Répartition par âge et sexe des assistants familiaux en 2021 (en %)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat à partir des données de l'enquête de la Drees « Les enfants vivant en famille d'accueil au prisme de l'enquête annuelle de recensement »

La grande majorité des assistants familiaux ont exercé une première activité professionnelle, souvent dans le secteur social, avant de se tourner, en seconde partie de carrière, vers cette profession. Ainsi, malgré l'âge moyen élevé des assistants familiaux, 47 % d'entre eux exercent depuis moins de dix ans. Toutefois, preuve de l'attachement de ces professionnels à leur métier, plus de 83 % des assistants familiaux pensaient continuer d'exercer jusqu'à leur retraite et les deux tiers envisageaient de continuer au-delà pour poursuivre l'accueil d'un enfant¹.

Enfin, même si les assistants familiaux sont moins diplômés que la population globale (moins de 20 % sont diplômés de l'enseignement supérieur), une élévation de leur niveau d'études est en cours depuis 2005 qui a vu la création du diplôme d'état d'assistant familial (DEAF).

e) Une profession à la démographie déclinante et toujours en crise d'attractivité malgré les évolutions de la loi du 7 février 2022

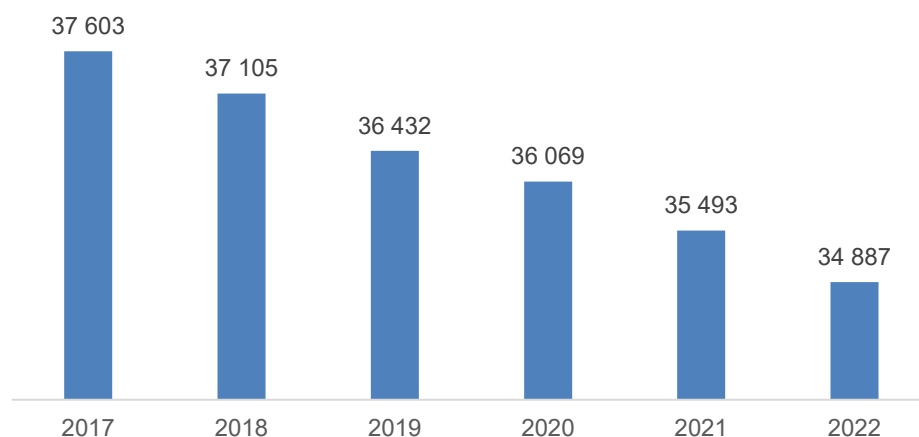
Dans un rapport paru en novembre 2020, la Cour des comptes alertait sur la forte tension démographique qui pesait sur le métier d'assistant familial². **Les effectifs d'assistants familiaux employés par les départements ont ainsi diminué de 7,2 % entre 2017 et 2022** (voir graphique ci-dessous).

¹ Béatrice Le Rhun (Drees), « Les assistants familiaux en 2021 : qui sont-elles ? » Études et résultats, décembre 2023.

² Cour des comptes : La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant, rapport public thématique de novembre 2020.

Cette tendance générale recouvre des situations diverses selon les départements. L'enquête annuelle « Aide sociale » de la Drees, dans son volet relatif au personnel de l'action sociale et médico-sociale départementale, fait ressortir certains territoires dont les effectifs ont pu se maintenir voire augmenter. Le nombre d'assistants familiaux employés par le département de Maine-et-Loire a ainsi augmenté de 9,7 % de 2017 à 2022. De même, il ressort des travaux de la rapporteure que le département de la Guadeloupe, épargné par un défaut de recrutement, projette d'accroître de 100 postes le nombre d'assistants familiaux d'ici 2028. Toutefois, beaucoup d'autres départements ont vu décroître drastiquement le nombre d'assistants familiaux employés. La Savoie a ainsi connu une chute de près de 30 % entre 2017 et 2022 et le Nord, premier département employeur d'assistants familiaux, a connu une diminution de ses professionnels de 2 776 à 2 611.

Évolution des effectifs d'assistants familiaux employés par les départements



Source : Commission des affaires sociales, données de la Drees actualisées en décembre 2023

La loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a souhaité améliorer les conditions de travail des assistants familiaux et remédier à la crise d'attractivité du secteur. Pour cela, elle a :

- affirmé leur rôle dans l'élaboration et le suivi du projet pour les enfants placés ;

- revalorisé et harmonisé leur rémunération qui pouvait être très différente selon les départements en garantissant une rémunération au Smic mensuel ce qui aboutit notamment à une revalorisation pour les assistants familiaux n'accueillant qu'un enfant et en précisant les conditions de majoration en cas de handicap ou maladie des enfants accueillis ;

- consacré le principe d'un week-end de repos mensuel ne s'imputant pas sur les congés payés ;

- ouvert la possibilité de différer le départ à la retraite afin d'éviter les ruptures de parcours des enfants ;

- clarifié les conditions de cumul d'employeurs en prévoyant la possibilité pour l'employeur de droit privé de prévoir une clause d'exclusivité ou de prévoir des restrictions au cumul d'employeurs sous réserve du respect de certaines conditions comme confier autant d'enfants que l'agrément le permet ou lui verser une compensation en cas de refus ou d'impossibilité de lui confier autant d'enfants que son agrément le permet.

Toutefois, le rapport d'information de la commission des affaires sociales présenté par M. Bernard Bonne en juillet 2023¹ indiquait que **la tendance n'avait jusqu'à présent pas été inversée**. De **nombreuses mesures prévues par la loi** comme l'intégration des assistants familiaux au sein des équipes socio-éducatives ou encore les revalorisations salariales **doivent encore faire l'objet d'une meilleure appropriation par les acteurs dans les départements**.

2. Les règles applicables aux assistants familiaux s'agissant en particulier du cumul d'activité

a) L'impossibilité de cumuler son emploi avec un autre emploi public d'assistant familial

En application de l'article L. 422-6 du code de l'action sociale et des familles, les assistants familiaux employés par les départements ont le statut d'agents non titulaires des collectivités territoriales et relèvent dès lors, en application de l'article L. 2 du code général de la fonction publique (CGFP), de la plupart des règles applicables aux fonctionnaires territoriaux.

L'article L. 121-3 du CGFP pose le principe selon lequel l'agent public consacre l'intégralité de son temps de travail à son emploi. Toutefois, les articles L. 123-2 à L. 123-8 du même code prévoient des dérogations à ce principe permettant aux agents publics de cumuler leur emploi avec une autre activité professionnelle, à titre accessoire, dans certaines conditions.

Le code général de la fonction publique prévoit notamment deux types de dérogations :

- l'article L. 123-5 dispose que **les agents publics occupant un emploi permanent à temps non complet ou incomplet dont la durée du travail est inférieure ou égale à 70 % de la durée légale du travail, peuvent exercer une autre activité privée lucrative à titre professionnel**. Cette possibilité est ouverte après déclaration auprès de l'autorité hiérarchique.

Interrogé par la rapporteure sur la possibilité de cumul dans ce cadre, la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a indiqué qu'en application des dispositions de l'article L. 123-5 **un agent public pouvait théoriquement concilier un emploi public à temps non**

¹ Rapport d'information présenté au nom de la commission des affaires sociales au nom de la commission des affaires sociales sur l'application des lois relatives à la protection de l'enfance (n° 837, 2022-2023).

complet avec la fonction d'assistant familial dans le cas où cette dernière est exercée en tant que salarié d'une personne morale de droit privé¹ ;

- l'article L. 123-7 prévoit que **tout agent public occupant un emploi à temps complet ou pas, peut être autorisé par l'autorité hiérarchique à exercer une activité à titre accessoire, lucrative ou non, auprès d'un organisme public ou privé.** Cette autorisation ne peut être donnée par l'autorité hiérarchique que si l'activité :

- est compatible avec les fonctions de l'agent public ;
- n'affecte pas l'exercice desdites fonctions ;
- figure sur la liste des activités susceptibles d'être exercées à titre accessoire².

La notion d'activité à titre accessoire ne fait pas l'objet d'une limitation de rémunération et/ou d'heures et fait l'objet d'une appréciation au cas par cas par l'autorité hiérarchique. Toutefois, pour apprécier le caractère compatible d'une activité accessoire avec les fonctions de l'agent public, l'administration prend, habituellement, en compte les éléments suivants :

- l'activité accessoire est extérieure à l'activité principale ; elle doit être exercée en dehors des heures de service de l'agent ;

- l'activité accessoire ne doit pas éloigner l'agent de ses fonctions administratives ;

- elle doit être compatible avec les fonctions exercées au sein de l'administration et sans effet sur le fonctionnement du service public ;

- l'activité accessoire ne doit pas satisfaire un besoin permanent.

En l'état du droit, la profession d'assistant familial n'est pas considérée comme pouvant être exercée à titre accessoire par un agent public.

¹ Réponse de la DGAFP au questionnaire transmis par la rapporteure.

² Les activités autorisées à être exercées à titre accessoire sont énumérées à l'article 11 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

Temps partiel, temps complet ou temps incomplet ?

- Un **emploi à temps complet** est un emploi sur lequel la durée de travail correspond à la durée légale de travail, c'est-à-dire 35 heures par semaine (ou 1 607 heures par an) ;
- Un **emploi à temps non complet** (ou incomplet) est un emploi créé pour une durée de travail inférieure à la durée légale de travail ;

Le caractère « complet » ou « incomplet » de l'emploi est une **caractéristique de l'emploi qui s'impose à l'agent public**.

Le temps partiel est quant à lui choisi par l'agent dans les limites des règles fixées par l'employeur et la réglementation. Un agent public peut donc être à temps partiel sur un emploi à temps complet.

Interrogée par la rapporteure, la DGAFF a indiqué qu'en application de l'article D. 422-7 du code de l'action sociale et des familles, le cumul d'activités était déjà autorisé pour les assistants familiaux et assistants maternels employés par une personne morale de droit public sous réserve de l'accord de l'employeur public et que ce cumul ne porte pas préjudice à la fonction d'accueil d'enfants à domicile¹. Cette possibilité de cumul d'activités est aujourd'hui mise en avant par plusieurs départements dans leurs communications relatives à l'embauche d'assistants familiaux². **Ce cumul ne peut toutefois pas concerner deux emplois dans la fonction publique.**

Enfin, un fonctionnaire peut toujours rentrer dans le cadre de l'accueil dit « durable et bénévole » prévu à l'article L. 221-2-1 du code de l'action sociale et des familles. Ce type d'accueil ne peut toutefois pas concerner des enfants relevant d'une mesure d'assistance éducative, c'est-à-dire d'une mesure prise par le juge en vue d'un placement.

Cette **complexité juridique constitue un frein important pour les employeurs publics et les agents publics qui ne permet pas d'élargir le vivier de recrutement** d'assistants familiaux alors même que les besoins augmentent.

b) La possibilité de cumuler l'emploi d'assistant familial avec un autre emploi dans le secteur privé

Les assistants familiaux employés par des personnes morales de droit privé sont soumis à la fois à certaines dispositions du code du travail énumérées à l'article L. 423-2 du code de l'action sociale et des familles (congés payés, formation professionnelle...) et aux dispositions communes et spécifiques aux assistants familiaux de droit privé mentionnées au sein du code de l'action sociale et des familles. Enfin, les assistants familiaux employés par des employeurs privés relèvent de conventions collectives

¹ Réponses de la DGCS et de la DGAFF au questionnaire transmis par la rapporteure.

² Cette possibilité de cumul est notamment autorisée par les départements du Loiret, du Val-de-Marne, des Yvelines ou encore de l'Eure.

nationales (CCN) parmi lesquelles la CCN de l'hospitalisation privée à but non lucratif (Fehap), la CCN de La Croix Rouge française et enfin la CCN des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées.

Le droit du travail n'empêche pas un salarié de cumuler plusieurs activités professionnelles sous réserve qu'il ne déroge pas à la durée maximale légale du travail et que son contrat de travail n'ait pas prévu une clause d'exclusivité. **S'agissant des assistants familiaux, pour lesquels la durée maximale légale du travail ne s'applique pas, la réglementation applicable permet aux assistants familiaux de cumuler, dans le silence de leur contrat de travail, un second métier relevant du secteur privé.** Pour les assistants familiaux salariés d'employeur privé, l'article L. 423-34 du code de l'action sociale et des familles dispose que le contrat de travail peut prévoir que l'assistant familial ne pourra exercer une autre activité professionnelle que sous réserve de l'accord de son employeur. Ce dernier ne peut refuser que si *« l'activité envisagée est incompatible avec l'accueil du ou des enfants déjà confiés »*.

B. Les évolutions proposées par la proposition de loi

L'article 1^{er} vise à modifier les règles de cumul d'emplois des agents publics afin d'assouplir le régime leur permettant d'exercer également la profession d'assistant familial. Il modifie pour cela les articles L. 123-5 et L. 123-7 du code général de la fonction publique.

Concernant l'article L. 123-5 relatif aux agents publics exerçant à temps non complet, il vise à ajouter une phrase ainsi rédigée : *« Il peut exercer l'activité d'assistant familial au service d'une personne morale de droit privé ou de droit public. »*

Il prévoit également d'ajouter au dernier alinéa de l'article L. 123-7, sur le modèle de ce qui figure dans la loi pour le métier d'enseignant associé, la mention du métier d'assistant familial comme étant une activité complémentaire pouvant être exercée, après autorisation de l'autorité hiérarchique, par tout agent public.

II - La position de la rapporteure et de la commission : une proposition de loi utile pour élargir le vivier de recrutement des assistants familiaux

La rapporteure se félicite de l'objectif de la proposition de loi de lever le verrou juridique à l'embauche d'agents publics en tant qu'assistants familiaux. Elle estime que cette proposition de loi, qui n'a pas vocation à résoudre toutes les difficultés rencontrées par la profession, **apporte toutefois une réponse ciblée aux problématiques de recrutement des assistants familiaux rencontrées par les employeurs publics.** L'Association *Départements de France a*, à ce titre, indiqué que cet assouplissement pourrait permettre de susciter de nouvelles vocations d'agents publics jusque-là freinés par l'impossibilité de cumul des fonctions et de répondre ainsi en partie à la pénurie d'offre sur l'ensemble du territoire.

Toutefois, la rapporteure considère que le texte initial de la proposition de loi tend à créer deux régimes juridiques selon que l'agent public exerce sur un emploi à temps non complet ou à temps complet. Dans le premier cas, le cumul serait ouvert sur simple déclaration auprès de l'autorité hiérarchique. Dans le second, il ne pourrait se faire qu'à « titre accessoire » et après autorisation de l'autorité hiérarchique. La coexistence de ces deux régimes de cumul peut créer une complexité administrative supplémentaire, à rebours de l'objectif de simplification du texte.

Sur proposition de la rapporteure, la commission a donc adopté un **amendement COM-3** au présent article visant à **simplifier davantage le dispositif** en ne permettant l'exercice de l'activité d'assistant familial que sous un régime unique d'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique. Il vise également à renvoyer les modalités d'encadrement du cumul d'activités à un décret afin de mieux prendre en considération les spécificités propres à chaque situation.

Par ailleurs, l'amendement inscrit, par cohérence, ces dispositions relatives aux conditions d'emploi des assistants familiaux dans le code de l'action sociale et des familles plutôt que dans le code général de la fonction publique.

Enfin, la rapporteure souligne le fait que cette proposition de loi permettrait d'aligner les règles de cumul d'emplois relatives aux assistants familiaux qu'ils soient employés par une personne morale de droit privé ou de droit public et ainsi simplifier l'environnement juridique applicable aux assistants familiaux. L'amendement COM-3 prévoit dès lors que le décret couvre la situation de cumul entre une activité d'assistant familial, quel que soit le statut, et l'exercice d'une autre profession, privée ou publique.

La commission a adopté cet article ainsi modifié.

Article 2

Encadrement de la possibilité de concilier un emploi public et une activité d'assistant familial

Cet article propose d'encadrer l'agrément des agents publics autorisés à exercer l'activité d'assistant familial afin de définir des conditions pour l'accueil des enfants. Il prévoit par ailleurs une obligation spécifique de formation pour les professionnels concernés.

La commission a supprimé cet article en coordination avec l'amendement adopté à l'article 1^{er} renvoyant à un décret le soin de fixer les conditions de cumul d'emplois.

I – Le dispositif proposé

A. Les conditions d'agrément et de formation des assistants familiaux

1. L'agrément détermine le nombre maximal d'enfants pouvant être accueillis

Tout exercice de la profession d'assistant familial est soumis à **l'obtention d'un agrément, attribué par le président du conseil départemental, valable cinq ans** et renouvelable sur demande après examen du dossier¹. L'instruction de la demande d'agrément est conduite par le service départemental de protection maternelle et infantile (PMI). Cette instruction comporte notamment un ou plusieurs entretiens avec le candidat et une ou plusieurs visites de son domicile². Les critères précis devant être pris en compte sont fixés dans un référentiel approuvé par un décret en Conseil d'État du 18 août 2014³. L'appréciation de ces critères relève de chaque PMI, ce qui peut conduire à des situations diverses selon les départements – ce qui, par ailleurs, n'est pas sans poser de difficultés, comme il a pu être indiqué à la rapporteure lors des auditions.

En vertu de l'article L. 421-5 du code de l'action sociale et des familles⁴, **l'agrément précise le nombre de mineurs et de jeunes majeurs que l'assistant familial est autorisé à accueillir**. La loi limite à trois le nombre maximal de jeunes – mineurs ou majeurs de moins de vingt et un ans – pouvant être accueillis à titre permanent et de façon continue. Par dérogation, il est toutefois permis au président du conseil départemental d'autoriser l'accueil de plus de trois enfants pour répondre à des besoins spécifiques si les conditions d'accueil le permettent.

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

² Article D. 421-4 du même code.

³ Décret n° 2014-918 du 18 août 2014 relatif au référentiel fixant les critères d'agrément des assistants familiaux.

⁴ Précisé par l'article D. 421-13 dudit code.

Enfin, que l'employeur soit de droit public ou privé, le contrat de travail conclu avec l'assistant familial doit préciser le nombre d'enfants susceptibles d'être confiés à l'assistant familial, dans les limites prévues par l'agrément de ce dernier¹.

2. La formation des assistants familiaux

En vertu de l'article L. 421-15 du code de l'action sociale et des familles, les assistants familiaux sont soumis à deux obligations en vue d'acquérir les compétences nécessaires à leur pratique professionnelle. D'une part, l'assistant familial doit suivre un **stage préparatoire à l'accueil de l'enfant d'une durée de 60 heures**², organisé par son employeur. Ce stage doit être suivi dans les deux mois précédant le premier accueil. D'autre part, l'assistant familial doit suivre une **formation de 240 heures**³ dans le délai de trois ans après son premier contrat de travail. Un arrêté de 2006⁴ précise le contenu de cette formation qui se décompose en trois domaines :

- 140 heures sont consacrées à **l'accueil et intégration de l'enfant dans sa famille d'accueil** ;
- 60 heures sont dédiées à **l'accompagnement éducatif de l'enfant** ;
- 40 heures portent, enfin, sur la **communication professionnelle**.

L'obtention de ces trois domaines de compétence est certifiée par une épreuve organisée par le représentant de l'État dans la région⁵. La validation de l'ensemble de cette formation permet aux assistants familiaux d'être titulaires du **diplôme d'État d'assistant familial**⁶, lequel permet le renouvellement automatique de l'agrément à son expiration.

Il convient enfin de noter que les assistants familiaux titulaires d'un diplôme d'auxiliaire de puériculture, d'éducateur de jeunes enfants, d'éducateur spécialisé ou de puéricultrice sont dispensés, en application de l'article L. 421-43 du code de l'action sociale et des familles, de suivre cette formation.

B. Le dispositif proposé : encadrer les accueils réalisés en conciliation d'un emploi public et prévoir une obligation dérogatoire de formation

L'**article 2** propose de modifier le code de l'action sociale et des familles en coordination avec l'article 1^{er}. À cette fin, il complète d'un alinéa l'article L. 421-5 du code de l'action sociale et des familles.

• Premièrement, cet article vise à encadrer l'assouplissement de la possibilité de concilier un emploi public et la fonction d'assistant familial. Il prévoit ainsi que, lorsque que l'assistant familial exerce une activité en tant

¹ Article L. 423-31 du même code.

² Article D. 421-43 du même code.

³ Idem.

⁴ Arrêté du 14 mars 2006 relatif au diplôme d'État d'assistant familial.

⁵ Article D. 451-102 du même code.

⁶ Diplôme d'état reconnu à l'article D. 451-100 du même code.

qu'agent public en application des articles L. 23-5 ou L. 123-7 du code général de la fonction publique, l'agrément n'autorise **l'accueil que d'un seul mineur âgé d'au moins trois ans et relevant de la protection de l'enfance.**

Le présent article propose donc d'exclure les activités d'assistant familial s'insérant, aux termes de l'article L. 421-2 du code de l'action sociale et des familles, dans un dispositif médico-social ou un service d'accueil familial thérapeutique. Il propose également un plafond d'un seul accueil et un seuil d'âge de trois ans, correspondant à l'âge à partir duquel l'instruction est obligatoire depuis la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019¹.

- Deuxièmement, le présent article propose de préciser que l'assistant familial occupant par ailleurs un emploi public bénéficie d'une **formation dont la durée ne peut être inférieure à soixante heures, dans une période de six mois après obtention de l'agrément.** Ces dispositions sont donc dérogatoires au droit commun exposé *supra*.

II - La position de la commission

La rapporteure partage l'intention de cet article d'éviter que le **cumul d'activités ne porte préjudice au bon accueil de l'enfant au domicile de l'assistant familial.** L'article présume qu'accueillir plusieurs enfants, et à plus forte raison des enfants en bas âge, demande une disponibilité dont ne sont pas susceptibles de disposer les assistants familiaux exerçant une autre activité comme agent public.

Il est certain que la profession d'assistant familial demande une grande disponibilité en raison des contraintes de la prise en charge des enfants confiés à l'ASE et de l'intégration de l'assistant familial au sein de l'équipe socio-éducative². Ainsi que l'ont rappelé les représentants des assistants familiaux en audition, l'exercice de leur profession demande, à côté de l'accueil et des soins portés à l'enfant, d'assurer un certain nombre de rendez-vous avec le référent de l'ASE, les professionnels de santé en charge du suivi de l'enfant ou les parents dans le cadre de leur droit de visite *etc.* C'est pourquoi, il est aujourd'hui de la compétence du président du conseil départemental, y compris pour les assistants familiaux n'exerçant aucune autre activité, de s'assurer que l'agrément autorise l'accueil d'un nombre d'enfants compatibles avec la situation du professionnel.

Toutefois, la rapporteure constate que **l'inscription dans la loi des conditions d'accueil tel que le prévoit le présent article revêt une forme excessive de rigidité.** Le seul critère du cumul d'activités ne rend pas compte de la pluralité des éléments permettant de déterminer le nombre pertinent d'enfants à accueillir et la borne d'âge adéquate. La situation de l'enfant confié (scolarisation, situation de handicap ou non, présence de troubles psychologiques...) et la situation complète de l'assistant familial (présence d'autres adultes au domicile, expérience de l'assistant familial, intégration

¹ Article L. 131-1 du code de l'éducation.

² Intégration prévue par la loi à l'article L. 421-17-2 du code de l'action sociale et des familles.

dans l'équipe éducative...) sont déterminantes et doivent donc être appréciées. L'association *Départements de France*, dans sa contribution écrite adressée à la rapporteure, pointe également le manque de souplesse que risque d'engendrer l'article 2.

S'agissant de la formation, il ressort de l'audition commune des représentants des assistants familiaux qu'il est nécessaire de maintenir les obligations actuelles de formation préalable permettant aux assistants familiaux de disposer des compétences pour garantir un accueil et un accompagnement de qualité à l'enfant. La rapporteure souscrit à cette position ; il **ne paraît pas opportun de créer une formation plus courte que celle permettant d'obtenir le diplôme d'État d'assistant familial**. En outre, ainsi que le souligne la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les dispositions du présent article dérogoires au droit commun régissant les assistants familiaux risquent de créer une « *profession à deux vitesses* », ce qui n'est pas souhaitable.

Ainsi l'**amendement COM-3** de la rapporteure porté à l'article 1^{er} prévoit-il que les conditions de cumul d'activités pour les assistants familiaux seront fixées par décret. La détermination de ces règles par le pouvoir réglementaire permettra, ainsi que le Gouvernement l'a indiqué à la rapporteure, de mener une concertation préalable avec tous les acteurs et de prendre en compte la diversité des situations. La suppression de la borne d'âge et du plafond d'un seul accueil permettra à l'employeur de l'assistant familial, dans le respect du décret, d'apprécier concrètement la situation.

En coordination, la rapporteure a ainsi proposé un **amendement COM-4**, adopté par la commission, supprimant le présent article.

La commission a supprimé cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 22 mai 2024, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport de Mme Solanges Nadille, rapporteure, sur la proposition de loi n° 522 (2023-2024) ouvrant la possibilité de concilier une activité professionnelle avec la fonction d'assistant familial.

M. Philippe Mouiller, président. – Nous examinons le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi ouvrant la possibilité de concilier une activité professionnelle avec la fonction d'assistant familial, déposée par Xavier Iacovelli.

Ce texte sera examiné en séance mercredi 29 mai, au sein de la niche du groupe RDPI.

Mme Solanges Nadille, rapporteure. – Ce texte a pour objet de permettre aux agents publics d'exercer en plus le métier d'assistant familial.

Les assistants familiaux chargés d'accueillir des mineurs et des jeunes de moins de 21 ans à leur domicile sont des acteurs essentiels de la protection de l'enfance. Ils constituent l'un des tout premiers modes d'accueil des enfants de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et permettent de répondre aux besoins de stabilité, d'encadrement et de sécurité de ces enfants. Selon les chiffres de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees), fin 2021, 74 700 jeunes, soit 40 % de l'ensemble des jeunes confiés à l'ASE dans l'Hexagone, étaient hébergés en famille d'accueil. Cette prépondérance du mode d'accueil familial est tout aussi vraie en outre-mer : les assistants familiaux réalisent plus de 60 % des accueils de l'ASE en Guadeloupe.

La profession connaît toutefois une démographie déclinante en raison d'une pyramide vieillissante des âges et d'un défaut d'attractivité à l'embauche. En 2021, on comptait 38 000 assistants familiaux, à 90 % des femmes, avec un âge médian de 55 ans. Dans un rapport paru en novembre 2020, la Cour des comptes alertait déjà sur la forte tension démographique qui pesait sur le métier d'assistant familial. En moyenne, les effectifs d'assistants familiaux diminuent chaque année de 1,4 % depuis 2017. Cette situation varie bien entendu selon les départements. Certains territoires, du fait de leur particularité, sont plus épargnés. Je pense ainsi au département de la Guadeloupe, dont les responsables, lors des auditions, m'ont indiqué n'avoir aucun problème de recrutement et le projet d'accroître de 100 postes le nombre d'assistants familiaux d'ici à 2028. Toutefois, beaucoup d'autres territoires ne sont pas dans cette situation. Certains départements, comme ceux des Hauts-de-France, qui recourent historiquement davantage aux assistants familiaux, sont en première ligne. Ainsi, le Pas-de-Calais a vu ses

effectifs d'assistants familiaux décroître de 2 100 professionnels en 2019 à 1 700 en 2024.

La crise d'attractivité que connaît le métier d'assistant familial dans notre pays constitue donc un véritable enjeu de politique publique auquel le Parlement a souhaité apporter des réponses, en adoptant le 7 février 2022 la loi relative à la protection des enfants. Toutefois, comme l'avait noté notre ancien collègue Bernard Bonne dans un rapport adopté par notre commission en juillet 2023, cette tendance n'a, jusqu'à présent, pas été inversée. Les acteurs doivent encore pleinement s'approprier de nombreuses mesures de cette loi.

Parce qu'il est nécessaire d'agir pour créer un choc d'attractivité en faveur du métier d'assistant familial, la proposition de loi déposée par Xavier Iacovelli autorise les agents publics à concilier cette activité avec celle d'assistant familial. Actuellement, le code de l'action sociale et des familles ne permet qu'aux seuls assistants familiaux de droit privé, généralement salariés d'une association, de cumuler, dans le silence de leur contrat de travail, un second métier relevant du secteur privé.

Permettre aux agents publics de devenir famille d'accueil avait déjà été évoqué lors des concertations tenues en amont de la loi précitée, ainsi que lors des débats au Parlement sur cette loi, mais sans aboutir. Il me paraît nécessaire aujourd'hui que le législateur s'engage dans cette évolution.

Si ce texte n'a pas pour ambition d'apporter une solution unique aux problématiques que je viens d'évoquer, il agit toutefois sur un point précis en levant le frein juridique actuel, qui ne permet pas à un agent public, peu importe sa quotité de travail, de cumuler cet emploi public avec un emploi d'assistant familial. En effet, le statut de la fonction publique veut que l'agent public se consacre entièrement à son métier, sauf dérogations spécifiquement prévues ou encadrées par la loi. Cela empêche concrètement des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) exerçant sur un emploi à temps non complet de quelques heures par semaine d'être recrutés par un département pour héberger un enfant confié à l'ASE.

À cette description du droit existant, il faut ajouter que le code général de la fonction publique n'interdit théoriquement pas la conciliation d'un emploi public à temps non complet avec la fonction d'assistant familial dans le cas où cette dernière est exercée en tant que salarié d'une personne morale de droit privé. Enfin, il convient de rappeler que la loi permet déjà à tous, notamment aux agents publics, d'accueillir un enfant confié à l'ASE dans le cadre de l'accueil dit « durable et bénévole ». Ce type d'accueil ne peut toutefois pas concerner des enfants relevant d'une mesure d'assistance éducative, c'est-à-dire d'une mesure prise par le juge en vue d'un placement.

Dans ce cadre complexe qui ne peut être satisfaisant, l'article 1^{er} modifie les règles de cumul d'emplois des agents publics afin d'assouplir le régime leur permettant d'exercer également la profession d'assistant familial. Il modifie pour cela les articles L. 123-5 et L. 123-7 du code général de la

fonction publique. Il instaure deux régimes juridiques selon que l'agent public exerce sur un emploi à temps non complet ou à temps complet. Dans le premier cas, le cumul serait ouvert sur simple déclaration auprès de l'autorité hiérarchique. Dans le second, il ne pourrait se faire qu'à « titre accessoire » et après autorisation de l'autorité hiérarchique. La coexistence de ces deux régimes de cumul peut créer une complexité administrative supplémentaire.

C'est pourquoi je présenterai un amendement visant à ne permettre l'exercice de l'activité d'assistant familial que sous un régime d'autorisation préalable de l'autorité hiérarchique. En outre, cet amendement prévoit de renvoyer à un décret l'encadrement de ce cumul d'activité. Toutefois, afin de ne pas créer de rupture d'égalité entre les agents publics et les salariés de droit privé, cet encadrement par décret concernerait toute situation de cumul d'activité, quelle que soit la seconde activité professionnelle exercée.

L'article 2 encadre l'assouplissement de la possibilité de concilier un emploi public et la fonction d'assistant familial en prévoyant que, dans ce cas, l'agrément n'autorise l'accueil que d'un seul mineur âgé d'au moins trois ans et relevant de la protection de l'enfance. Par ailleurs, l'article précise que l'assistant familial bénéficie d'une formation dont la durée ne peut être inférieure à soixante heures, dans une période de six mois après obtention de l'agrément.

Pour rappel, tout exercice du métier d'assistant familial est soumis à l'obtention d'un agrément, attribué par le président du conseil départemental, valable cinq ans et renouvelable sur demande après examen du dossier. Cet agrément précise le nombre d'enfants que l'assistant familial est autorisé à accueillir. Quel que soit son statut, l'assistant familial doit conclure un contrat de travail avec son employeur précisant les conditions d'accueil des enfants et le nombre d'enfants accueillis.

Comme j'ai pu le constater au cours de mes auditions, chaque accueil d'enfant est unique et répond à des spécificités qui, à mon sens, ne peuvent être prévues par la loi. Il faut encadrer, mais également faire confiance aux territoires et aux acteurs pour répondre au mieux aux besoins des enfants. En lieu et place d'une détermination des modalités d'accueil au niveau législatif, il est préférable de renvoyer à un décret le soin de fixer les conditions qui permettront l'exercice satisfaisant de la profession d'assistant familial dans le cas d'un cumul d'activités. Le premier amendement que je vous proposerai prévoit cette détermination par le pouvoir réglementaire au sein de l'article 1^{er} de la proposition de loi.

Enfin, au regard de la réalité et de la complexité de ce métier, il n'apparaît pas pertinent de prévoir une formation plus courte pour les agents publics souhaitant cumuler leur métier avec celui d'assistant familial. Il ressort de mes auditions qu'il est important, pour garantir la même qualité d'accueil chez les assistants familiaux, que tous ces professionnels bénéficient

de la même formation de 240 heures et suivent également le stage préparatoire prévu par la loi avant le premier accueil d'enfant.

C'est pourquoi je vous présenterai un amendement de suppression de l'article 2 en coordination avec mon premier amendement.

Je vous invite à adopter cette proposition de loi ainsi modifiée qui permettra d'élargir les possibilités de recrutement des assistants familiaux.

Il me revient, enfin, de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que celui-ci inclut des dispositions relatives aux conditions de cumul d'emploi des assistants familiaux et aux conditions d'exercice de la profession d'assistant familial. En revanche, j'estime que ne présenteraient pas de lien, même indirect, avec le texte déposé, des amendements relatifs au statut général de la fonction publique à l'exception des modalités de cumul d'un emploi public avec la profession d'assistant familial ; aux prestations d'aide sociale à l'enfance ou aux mesures d'assistance éducative ; aux modes de prise en charge des enfants confiés à l'ASE autres que l'accueil par un assistant familial ; à la gouvernance ou au pilotage de la protection de l'enfance.

Il en est ainsi décidé.

M. Xavier Iacovelli, auteur de la proposition de loi. – Merci à Mme la rapporteure pour son travail sur cette proposition de loi, qui, malheureusement, ne révolutionnera pas la protection de l'enfance, mais qui a pour objet de proposer des solutions concrètes. On sait qu'il faut avancer par petits pas pour améliorer les conditions de travail des professionnels de la protection de l'enfance, et surtout l'accueil des enfants confiés à l'ASE. Alors que l'accueil familial doit être promu, en huit ans, sa proportion est passée de 50 % à 40 %, et la pyramide des âges nous laisse à penser que d'ici à cinq ans, on aura de vraies difficultés à accueillir les enfants – même si certains territoires, comme la Guadeloupe, ont plus de facilité à recruter. Ce métier pâtit d'un vrai manque d'attractivité, en raison de son statut et de ses conditions de travail.

Cette proposition de loi n'a pas pour objet d'améliorer le statut d'assistant familial, mais d'en accroître le vivier de recrutement. La loi Taquet de 2022 a créé le droit au répit des assistants familiaux, que nous avons tous soutenu, mais qui ne peut pas être mis en place par manque d'assistants familiaux. Il faut que certains puissent devenir des relais. C'est ce que permettrait l'ouverture du cumul d'emplois à la fonction publique, soit en accroissant l'accueil des enfants les moins en difficulté, chez quelqu'un qui travaille, comme n'importe quel parent, soit en améliorant le relais, et donc le droit au répit des assistants familiaux. Elle permettra aussi de diversifier le cadre d'accueil de ces enfants en l'ouvrant à de nouveaux profils, ce qui à mon sens peut être bénéfique dans leur expérience de vie.

Je suis tout à fait d'accord avec les amendements de la rapporteure, qui simplifient et clarifient cette proposition de loi, en renvoyant les modalités

d'application au décret. Dans ma rédaction initiale, j'estimais que la possibilité de cumul devait être réservée aux enfants de plus de 3 ans qui ne soient pas porteurs de handicap, en la limitant à un seul enfant, pour un accueil de qualité. Renvoyer ces modalités au décret, en lien avec l'Assemblée des départements de France (ADF), peut être intéressant. J'avais aussi proposé 60 heures minimum de formation : dans nos départements, l'agrément est accordé après une formation initiale de 60 heures, tandis que le reste des 240 heures de formation se fait tout au long de l'exercice de la profession. Le renvoi à un décret me convient.

J'espère que vous voterez cette proposition de loi.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Merci à la rapporteure et à l'auteur de cette proposition de loi bienvenue. On ne parle jamais assez de la protection de l'enfance. Certes, ce texte ne révolutionnera pas les choses, mais il gomme une injustice et nous permet de parler de ce métier. Je le soutiens totalement.

Les assistantes familiales sont plus ou moins nombreuses, et plus ou moins soutenues, selon les départements. Certains les soutiennent bien en matière de rémunération, ou d'indemnité d'entretien, d'autres un peu moins. Par ailleurs, il n'y a pas que le soutien financier ou matériel qui varie mais également la considération accordée aux personnes qui exercent ce métier.

On évoque le plus souvent le manque de soutien et d'accompagnement tout au long de la prise en charge des enfants. Le secteur de l'aide sociale à l'enfant est en crise, disons-le !

Selon les départements, il existe une mosaïque de soutiens à cette profession, et l'on constate pourtant une réelle baisse des effectifs. Ainsi, l'an dernier, il n'y a eu qu'une quinzaine de recrutements dans mon département et il est très difficile de fidéliser les assistants familiaux. Le répit est un moyen de leur accorder du temps pour souffler et, surtout, de permettre à l'enfant de sortir d'un cadre unique d'accueil. C'est la raison pour laquelle j'avais proposé cet amendement, retenu dans la loi du 7 février 2022, créant un droit au répit. Le rapport au travail a changé dans tous les domaines et cela vaut aussi pour les assistants familiaux. Le manque de soutien et la complexité des situations aggravent leur mal-être.

En matière de formation, il faut qu'elle soit la même pour tous ceux qui exercent le même métier.

Il reviendra aux professionnels de l'ASE de se prononcer sur le profil des enfants qui pourraient être concernés par les nouvelles mesures. En effet, pour l'instant, une évaluation initiale permet de déterminer ce que sera le parcours de l'enfant autour d'un projet construit pour lui. Nous pouvons toutefois regretter que, dans de nombreux départements, ce projet reste inabouti, les professionnels de l'ASE étant souvent surchargés. Nous soutiendrons ce texte.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Nous avançons à petits pas, mais en ajoutant des petits pas les uns aux autres, on ne fait pas forcément un grand pas. Nous aurions besoin d’une loi globale sur la protection de l’enfance, et nous l’appelons de nos vœux. En effet, la situation se dégrade : quelque 74 700 mineurs sont placés, 341 000 jeunes font partie du dispositif de protection de l’enfance et les assistants familiaux sont en nombre insuffisant.

Dans le département du Pas-de-Calais, nous recensons plus de 7 000 enfants placés, dont un nombre important en situation de handicap, ce qui met l’ASE en difficulté.

En 2021, la moitié des assistants familiaux avait 55 ans ou plus et un quart de la profession était âgée de plus de 60 ans. Je tiens à redire la volonté de notre groupe d’examiner une grande loi sur la protection de l’enfance.

Que réglera le texte que nous examinons ? Permettra-t-il de faire face à la pénurie ? Les assistants familiaux, qui nous interpellent régulièrement, déplorent que leur métier ne soit pas assez valorisé et soit très peu reconnu. Dans les départements, ce sont les seuls salariés qui ne peuvent pas prétendre au statut de la fonction publique territoriale, même s’ils ont exercé leur métier pendant vingt, trente ou quarante ans. Ce métier est donc à part.

Vous proposez d’ouvrir la possibilité de cumuler l’exercice d’un temps partiel de la fonction publique avec un emploi d’assistant familial. Ce type de cumul se pratique déjà dans le privé. Est-ce une bonne idée ? Le métier d’assistant familial s’exerce à part entière, de jour comme de nuit. Les assistants familiaux souhaitent que nous rendions leur métier plus attractif par une revalorisation salariale et par une meilleure reconnaissance. Ils souhaitent que leurs revendications aboutissent : un week-end de repos par mois, une prime d’installation pour l’équipement, notamment pour la puériculture, et une majoration pour les jours fériés.

Nous ne voterons pas contre cette proposition de loi, qui constitue un tout petit pas en avant, mais nous considérons qu’elle n’est pas à la hauteur des revendications et des besoins des assistants familiaux. Par conséquent, nous nous abstiendrons.

Mme Marion Canalès. – Les assistantes familiales sont dans une situation douloureuse. Ce texte vise à pallier un manque, mais la protection de l’enfance n’a pas forcément besoin d’une nouvelle réforme. La cathédrale normative des lois de 2007, de 2016 et de 2022, avec ses 131 articles, suffit amplement. Il reste toutefois à exécuter ces mesures, car les décrets d’application ne sont pas toujours publiés.

Mme la rapporteure a mentionné un décret qui viendrait encadrer le cumul d’activités, mais je rappelle qu’il a fallu attendre dix-huit mois pour mettre en œuvre la mesure de la loi Taquet portant sur le tiers de confiance, alors qu’il s’agissait précisément d’alléger la pression pesant sur les assistantes familiales. Le tiers de confiance ne représente que 7 % des accueils en France, contre 60 % dans d’autres pays. Il y a une certaine habitude à reporter toutes

les mesures devant être prises par décret, surtout en matière de protection de l'enfance. De même, il a fallu deux ans d'intervention transpartisane pour interdire les placements à l'hôtel.

La pratique des assistantes familiales est non visible, non audible, et non incluse dans les parcours d'accueil. Le métier manque de reconnaissance et sa pénibilité reste ignorée. À cela s'ajoutent un manque d'attractivité et une absence de recherche, notamment en innovation sociale, pour faire évoluer les pratiques professionnelles en réinventant le rôle des travailleurs sociaux au sein de l'équipe qui se déploie autour de l'enfant.

L'idée de favoriser « la diversité des expériences pour les jeunes protégés », comme il est mentionné dans l'exposé des motifs de ce texte, laisse entendre que les familles d'accueil pourront être un peu différentes, dès lors que des fonctionnaires pourront exercer comme assistants familiaux. Toutefois, une commission d'enquête sur les manquements des politiques de protection de l'enfance est en cours à l'Assemblée nationale et le Comité de vigilance des enfants placés s'est exprimé à de multiples reprises, notamment lors des auditions qui ont eu lieu hier. Je ne suis pas certaine que ce soit un atout pour l'enfant que de changer six fois de famille d'accueil. Je connais l'attention que l'auteur de cette proposition de loi porte à mettre l'enfant au cœur de la politique de protection de l'enfance mais il faudrait corriger cette maladresse en vue de la séance.

Le sujet des assistants familiaux est verrouillé dans certains de ses aspects. Ainsi, le décret d'encadrement des personnels dans les établissements, prévu dans le cadre de la loi Taquet, n'a toujours pas abouti deux ans après l'adoption du texte. Les verrous sont sans doute au niveau des départements et des associations. Je crains que les dispositions que nous voterons ne soient jamais mises en application. Si l'intention de l'auteur du texte est louable, le levier n'est pas le bon, et il faudrait davantage s'attacher à ce que les lois sur la protection de l'enfance soient appliquées. Nous ne voterons pas contre ce texte, mais nous nous abstiendrons.

Mme Laurence Muller-Bronn. – Certes, nous avançons à petits pas, mais je crois que deux petits pas font toujours un grand pas, et c'est une manière d'avancer.

Les services départementaux que j'ai pu interroger en tant que conseillère départementale perçoivent l'aspect positif de cette proposition de loi. Certes, le texte ne vise qu'une minorité de personnes, mais il offre des possibilités supplémentaires. En Alsace, 30 % des enfants placés ont des notifications de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et leurs relations familiales sont compliquées. Prévoir des possibilités supplémentaires pour les accueillir ne peut être que bienvenu.

La reconnaissance financière ne suffit pas à revaloriser le métier d'assistant familial. En autorisant l'exercice d'un emploi à temps partiel quand

on accueille un enfant, on donnera aux assistants familiaux la possibilité d'exercer leur activité de manière durable en se donnant le temps de souffler.

J'ai déposé deux amendements, rédigés en collaboration avec les Départements de France, qui visent à assouplir les critères pour favoriser l'accueil d'enfants de moins de trois ans, si cela est nécessaire, et pour éviter de séparer des fratries.

Le choix de passer par décret est étonnant. Cela voudrait dire que cette proposition de loi n'a pas lieu d'être. Le décret ne garantira rien ; mieux vaut légiférer.

Mme Jocelyne Guidez. – Je voterai cette proposition de loi. Je connais bien le métier d'assistant familial pour l'avoir exercé en accueillant un enfant, lorsque j'étais maire de ma commune. D'ailleurs, il me semble que pour bien s'occuper d'un enfant, mieux vaut n'en accueillir qu'un seul, surtout si l'on travaille. J'ai exercé le métier d'assistant familial pendant trois ans et je peux dire combien il a été difficile de voir partir l'enfant que l'on a accueilli au terme de cette période

La formation est essentielle, tout comme le répit, car les enfants placés ont souvent vécu des situations difficiles qui pèsent sur la famille d'accueil au travers des réactions qu'ils peuvent avoir.

Au Sénat, nous allons souvent par petits sauts, ce qui est toujours mieux que rien.

Cette petite proposition de loi constitue aussi une petite avancée.

Mme Marie-Claude Lermytte. – Nous avons tous parlé du « métier » d'assistant familial, et c'est bien de cela qu'il s'agit. Il requiert une attention de tous les instants d'autant que, au fil des années, les cas complexes se multiplient. J'ai exercé comme assistante sociale pendant trente-cinq ans dans le département du Nord et j'ai pu constater que les placements en urgence étaient fréquents. Il n'y a pas de place idéale pour un enfant. La plupart du temps, des assistants familiaux qui s'occupent de deux ou trois enfants doivent en accueillir un quatrième ou un cinquième. Le nombre de placements croît et les situations sont de plus en plus particulières. Dans ces conditions, exercer une autre activité en plus de ce métier me semble difficile.

Déontologiquement, le texte risque de poser problème quant à l'agrément et aux relations que les assistants familiaux entretiendront avec les travailleurs sociaux référents. Ils risquent d'être mis en difficulté. Le décret pourra y remédier.

Enfin, il n'y a pas d'âge idéal pour les enfants accueillis. Toutefois, si l'enfant a moins de trois ans, il faudra aussi qu'il soit inscrit en crèche dans le cas où l'assistant familial exerce une autre activité. En outre, dans ces conditions, il est plus raisonnable de se limiter à l'accueil d'un seul enfant, car il s'agit d'un métier à part entière.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Il faut revenir à la source. L'objectif avec cette loi est d'accroître quantitativement le vivier de recrutement des assistants familiaux à tout prix et à moindre prix. Je me félicite de la suppression de la disposition visant à imposer une formation antérieure et limitée à 60 heures plutôt qu'une formation de 240 heures. En effet, les départements reportent toujours les heures de formation. Toutefois, à combien estime-t-on les effectifs concernés ? Il me semble, en effet, que cela ne suffira pas à répondre à la crise d'attractivité de la profession.

Les départements ont besoin d'assistants familiaux à temps complet et c'est dans ce champ qu'il faut développer l'attractivité. Qu'entend-on par « temps non complet », sinon des temps partiels subis de la fonction publique qui souffrent d'une certaine précarité ? Il n'est pas bon de faire du métier d'assistant familial un métier d'appoint, alors qu'il s'agit d'un métier à part entière.

Ce texte constitue un petit pas, certes, mais allons-nous dans la bonne direction ? Si nous résolvons le problème de manière quantitative, mais pas qualitative, cela ne servira à rien. Nous ne souhaitons pas bloquer l'avancée de cette proposition de loi, mais, en l'état, nous ne pouvons pas non plus y être favorables. Nous nous abstiendrons donc.

Comment les départements jugent-ils la qualité de l'accueil de ceux qui exercent un métier à temps partiel dans le privé et qui sont aussi assistants familiaux ?

Mme Catherine Conconne. – Je soutiendrai cette proposition de loi, car je crois aux petits pas et je citerai en ce sens Aimé Césaire : « Un pas, un autre pas, encore un autre pas et tenir gagné chaque pas ! »

En Martinique, il y a une pénurie totale d'assistants familiaux. Si cette proposition de loi permet d'ouvrir le champ à la fonction publique, cela permettra de gagner 100, 200, voire 300 assistants familiaux supplémentaires – ce sera forcément un bénéfice.

Ce texte me paraît pragmatique et concret même s'il ne fait pas la révolution dans le monde de l'ASE. Il ouvrira le champ des possibles aux départements.

Mme Solanges Nadille, rapporteure. – Ce ne sera peut-être pas le grand soir, mais nous ferons un pas dans le bon sens.

Madame Doineau, il faut en effet faire confiance aux territoires. Les départements souhaitent renforcer l'attractivité du métier d'assistant familial en ouvrant le champ des possibles et en évitant de trop cadrer le dispositif.

Madame Apourceau-Poly, certes, il faut une loi globale sur la protection de l'enfance, mais en juillet 2023, la commission avait déjà estimé qu'il valait mieux commencer par appliquer les dispositions votées dans le cadre de la loi de 2022. Le présent texte vise à répondre à un blocage législatif précis qui a été identifié.

La profession d'assistant familial demande une grande disponibilité, mais selon la situation concrète de l'enfant accueilli et celle de l'assistant familial, il est possible de la concilier avec une autre activité. L'appréciation des situations reviendra aux employeurs des assistants familiaux et les départements seront chargés de la gestion du dispositif.

Madame Canalès, la loi du 7 février 2022 prévoit l'intégration complète des assistants familiaux dans l'équipe socio-éducative. Les départements doivent encore travailler à rendre effective l'application de cette mesure.

Le Gouvernement s'est engagé à prendre le décret nécessaire pour l'application de la présente loi, si elle est adoptée. Il reviendra à notre commission d'être vigilante sur la réalité de cette application, comme nous l'avons fait pour la loi de 2022.

Madame Muller-Bronn, cette proposition de loi n'est pas inutile, car elle lève le verrou législatif du cumul de l'emploi public. L'encadrement des conditions de ce cumul est le seul point qui est renvoyé à un décret.

Nous n'avons pas d'estimation sur le nombre de candidats susceptibles de se manifester. Toutefois, nous savons que des candidatures restent bloquées à cause de l'interdiction de cumul. Les départements estiment que ce texte facilitera le recrutement de profils intéressants, comme, par exemple, des travailleurs sociaux, des infirmiers ou des AESH.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Solanges Nadille, rapporteure. – L'amendement **COM-3** vise à simplifier et à élargir le dispositif initial de la proposition de loi.

Premièrement, il est proposé de prévoir une dérogation au statut de la fonction publique dans le code de l'action sociale et des familles afin de permettre aux agents publics d'exercer, à titre accessoire, l'activité d'assistant familial sur autorisation de leur autorité hiérarchique. Cette dérogation serait plus simple en ne distinguant plus le cas des agents publics à temps incomplet de ceux à temps complet.

Deuxièmement, l'amendement prévoit que les conditions de cumul d'activité d'un assistant familial sont précisées par décret. D'une part, les conditions pourront être fixées après concertation des acteurs, ce qui permettra de prendre en compte les spécificités propres à chaque situation. D'autre part, ce décret fixera les conditions de cumul avec un emploi public comme privé, pour éviter toute rupture d'égalité.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 1^{er} est ainsi rédigé.

Article 2

Mme Solanges Nadille, rapporteure. – L'amendement **COM-4** vise à supprimer l'article 2 en coordination avec le premier amendement présenté.

Il apparaît trop rigide de fixer dans la loi les conditions de cumul d'emplois, à savoir l'accueil d'un seul enfant, âgé d'au moins trois ans. Les situations peuvent être très diverses. Cependant, pour garantir le respect de l'intérêt des enfants, il apparaît préférable d'encadrer par décret les conditions de cumul qui seront applicables sur le terrain. Cette solution plus souple a été présentée dans l'amendement que nous venons d'adopter.

En outre, l'article 2 prévoit que les assistants familiaux occupant par ailleurs un emploi public bénéficient d'une formation ne pouvant être inférieure à soixante heures dans une période de six mois après l'obtention de l'agrément. Cette disposition déroge au droit commun qui prévoit une obligation de 240 heures de formation et un stage préparatoire devant être réalisé avant le premier accueil.

Il ressort des auditions qu'il est préférable que les personnes conciliant leur emploi public avec le métier d'assistant familial bénéficient d'une formation complète afin de garantir les mêmes conditions de sécurité pour l'accueil des enfants.

*L'amendement COM-4 est adopté. En conséquence, les amendements **COM-1** et **COM-2** deviennent sans objet.*

L'article 2 est supprimé.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

TABLEAU DES SORTS

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Mme NADILLE, rapporteure	3	Ouverture de la possibilité de concilier un emploi public avec la profession d'assistant familial et encadrement des conditions de cumul par un décret	Adopté
Article 2			
Mme NADILLE, rapporteure	4	Suppression de l'article	Adopté
Mme MULLER-BRONN	1	Suppression de la borne d'âge de trois ans pour les enfants accueillis par les assistants familiaux en cumul d'emploi	Satisfait ou sans objet
Mme MULLER-BRONN	2	Possibilité pour les assistants familiaux en cumul d'emploi d'accueillir un ou deux enfants confiés à l'ASE	Satisfait ou sans objet

**RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45
DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3,
DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 – Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 – Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 – Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 – Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 – Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales **a arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 22 mai 2024, **le périmètre indicatif de la proposition de loi ouvrant la possibilité de concilier une activité professionnelle avec la fonction d'assistant.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives :

- aux conditions de cumul d'emplois des assistants familiaux ;
- aux conditions d'exercice de la profession d'assistant familial.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- au statut général de la fonction publique à l'exception des modalités de cumul d'un emploi public avec la profession d'assistant familial ;
- aux prestations d'aide sociale à l'enfance (ASE) ou aux mesures d'assistance éducative ;
- aux modes de prise en charge des enfants confiés à l'ASE autres que l'accueil par un assistant familial ;
- à la gouvernance ou au pilotage de la protection de l'enfance.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Auditions

- **Association nationale des assistants maternels, assistants et accueillants familiaux (Anamaaf)**
Bruno Roy, président
- **Confédération associative syndicale des assistants maternels, assistants et accueillants familiaux (Casamaaf)**
Marie-Noëlle Petitgas, présidente
- **Fédération nationale des assistants familiaux (FNAF.PE)**
Sonia Mazel-Bourdois, présidente
Lydie Servonnat, vice-présidente
- **Union fédérative nationale des associations de familles d'accueil et assistants maternels (Ufnafaam)**
Sandra Onyszko, formatrice et consultante spécialisée sur le statut juridique des assistants maternels
Thierry Herrant, chargé de mission
- **Syndicat professionnel des assistants maternels et des assistants familiaux (Spamaf)**
Cécile Luce, déléguée des assistants familiaux
- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**
Anne Morvan-Paris, sous-directrice du service enfance et famille

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**
Axel Vandamme, sous-directeur de la politique sociale
Frédéric Davous, chef du département du cadre statutaire
- **Conseil départemental de la Guadeloupe**
Nadia Negrit, présidente de la commission enfance famille jeunesse
Lucie Tetahiotupa, directrice enfance famille jeunesse
Jean-Pierre Laguerre, directeur adjoint du cabinet du président du conseil départemental
- **Conseil départemental du Pas-de-Calais**
Patrick Genevaux, directeur du pôle solidarités
- **Association nationale des placements familiaux (ANPF)**
Tiphaine Riou, secrétaire du bureau ANPF

Contribution écrite

- *Association Départements de France*

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-522.html>