

PROPOSITION DE LOI

**CONCILIER UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE
AVEC LA FONCTION D'ASSISTANT FAMILIAL**

Première lecture



La proposition de loi à 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.

**1. 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...**

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.**



jeunes confiés à l'ASE
accueillis par des
assistants familiaux

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.

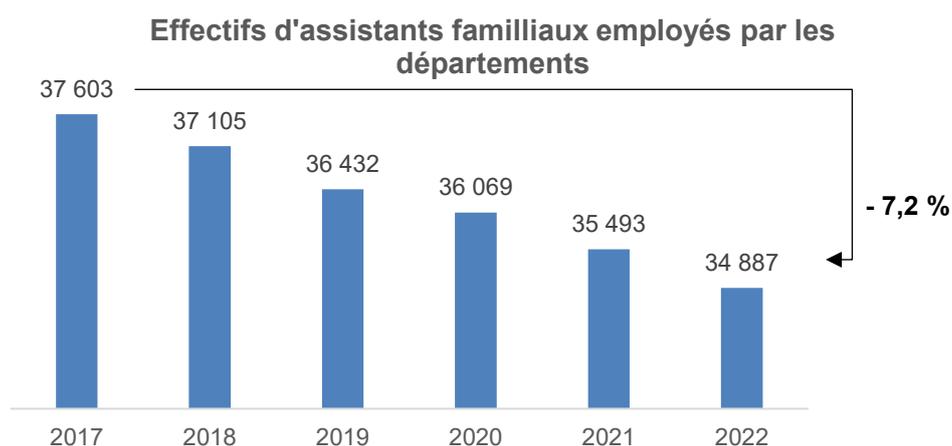
Quel que soit son statut, l'assistant familial doit conclure un contrat de travail avec son employeur précisant les conditions d'accueil des enfants et le nombre d'enfant accueillis dans le respect de l'agrément. L'assistant familial peut cumuler les employeurs à moins que son contrat de travail ne prévoie, 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 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)³ 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

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.

³ Drees, *Les enfants vivant en famille d'accueil au prisme de l'enquête annuelle de recensement*, 28 mars 2024.

2. 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* ».

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. 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. 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 :
 - o est compatible avec les fonctions de l'agent public ;
 - o n'affecte pas l'exercice desdites fonctions ;
 - o 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 exercé 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.

3. UN ASSOUPPLISSEMENT DES CONDITIONS DE CUMUL D'EMPLOIS DANS LA FONCTION PUBLIQUE PERMETTRAIT D'ÉLARGIR 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.



EN SÉANCE

En séance publique, le 29 mai 2024, le Sénat a adopté la proposition de loi dans sa version résultant des travaux de la commission.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Solanges Nadille
Sénatrice (RDPI) de la Guadeloupe
Rapporteure

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-522.html>