

# SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 1975.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1), sur le projet de loi concernant l'intervention des travailleuses familiales dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance,*

Par M. André RABINEAU,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Marcel Souquet, président ; Lucien Grand, Jacques Henriot, Bernard Lemarié, Hector Viron, vice-présidents ; Mlle Gabrielle Scellier, MM. Charles Cathala, Georges Marie-Anne, Jean Mézard, secrétaires ; Hubert d'Andigné, André Aubry, Hamadou Barkat Gourat, André Bohl, Louis Boyer, Lionel Cherrier, Georges Dardel, Michel Darras, Jean Desmarets, François Dubanchet, Fernand Dussert, Marcel Gargar, Jean Gravier, Louis Gros, Michel Labéguerie, Edouard Le Jeune, Hubert Martin, Marcel Mathy, Jacques Maury, André Méric, Michel Moreigne, Jean Natali, André Rabineau, Ernest Reptin, Victor Robini, Eugène Romaine, Pierre Sallenave, Robert Schwint, Albert Sirgue, Pierre Tajan, Bernard Talon, Henri Terré, René Touzet, Amédée Valeau, Jean Varlet, Raymond de Wazières.

Voir le numéro :

Sénat : 489 (1974-1975).

Mesdames, Messieurs,

Il y avait en 1970, en France, 5 000 travailleuses familiales. Malgré les estimations du V<sup>e</sup> Plan, qui fixait les besoins à 13 000, malgré les prévisions plus modérées du VI<sup>e</sup> Plan qui donnait le chiffre de 8 000 à atteindre en 1975, il n'y a aujourd'hui tout au plus que 6 300 travailleuses familiales en activité.

Constatation plus surprenante encore : en dépit de l'insuffisance de leur nombre par rapport aux besoins potentiels à couvrir, elles ne sont pas employées à temps plein.

Pourquoi cette quasi-stagnation des effectifs ? Pourquoi ce chômage dans une profession sociale dont l'utilité n'est plus à démontrer ? La raison est d'ordre financier. L'argent manque pour subventionner l'activité des travailleuses familiales.

Le présent projet de loi, déposé en premier lieu voici quelques semaines sur le bureau de notre Assemblée, tend à apporter une solution à ce problème en permettant le recours aux crédits de l'aide sociale à l'enfance.

Afin de mesurer la portée du texte qui nous est proposé, il importe de le replacer dans son contexte et, pour cela, d'analyser brièvement la nature et l'ampleur des problèmes qui se posent à la profession, puis les mécanismes et les imperfections des modes de financement actuels.

## I. — LES PROBLEMES DE LA PROFESSION

### **Malgré l'utilité du rôle social de la travailleuse familiale...**

Le rôle de la travailleuse familiale consiste à intervenir dans les familles qui connaissent des difficultés passagères, pour remplacer ou aider la mère momentanément empêchée de faire face à ses tâches domestiques.

Lorsqu'un problème se pose, maladie ou maternité difficile, par exemple, qui désorganise la vie de la famille, rares sont les cas où la grand-mère est disponible, plus rares encore ceux où le père peut faire face seul à l'entretien des enfants, ce qui impliquerait qu'il interrompe momentanément son travail.

Dans une époque comme la nôtre où la cellule familiale se trouve de plus en plus isolée et où la vie sociale devient plus compliquée, l'utilité de la travailleuse familiale paraît évidente.

Son intervention permet le maintien de la vie ordinaire au sein de la famille, dont elle assure la cohésion. Elle évite parfois l'hospitalisation de la mère trop fatiguée. Elle évite surtout le placement des enfants à l'extérieur de leur famille qui apparaît trop souvent comme la seule solution mais risque d'être préjudiciable à leur développement affectif. Les conséquences des difficultés que connaissent la famille sont donc réduites au minimum.

Dans les familles les plus défavorisées, la travailleuse joue en outre un rôle éducatif non négligeable auprès de la mère surmenée, découragée, dépassée par ses responsabilités, même auprès du père. Elle leur apporte ses compétences en matière de puériculture, de gestion du budget familial, elle démêle les tracas administratifs auxquels ils ont à faire face.

Sa tâche est parfois compliquée lorsqu'elle n'est pas acceptée sans réticences au sein de la famille qui redoute toute ingérence extérieure. Ce phénomène est tout particulièrement constaté dans les familles d'origine nord-africaine où le père craint la mise en cause de son autorité.

### **... Malgré les efforts qui ont été fournis pour développer la formation de ces personnels...**

Pour remplir efficacement ce rôle aussi utile que délicat, il faut un personnel de qualité. Les Pouvoirs publics ont fourni depuis

quelques années, nous devons le reconnaître, des efforts importants pour organiser et financer la formation des travailleuses familiales. Plusieurs textes parus en 1974 (1), relatifs à la formation et à l'emploi de ces personnels, ont remplacé les anciens règlements datant de l'après-guerre.

Aucun diplôme particulier n'est exigé des candidates, si ce n'est le niveau du B. E. P. C. La formation, dispensée pour partie dans des centres agréés et pour partie « sur le tas », dure huit mois et s'achève par un examen. Elle est sanctionnée par un diplôme, le certificat de travailleuse familiale, qui n'est délivré qu'au terme d'une année de travail accomplie après le succès à l'examen.

Le contenu et le déroulement de la formation garantissent que les travailleuses familiales font preuve de l'équilibre, du sens des relations humaines et de l'esprit d'adaptation nécessaires à l'exercice de leur profession.

Des centres de formation ont été créés en nombre suffisant pour faire face au volume actuel des demandes.

Les frais sont couverts conjointement par le Ministère de la Santé et la Caisse nationale d'allocations familiales, selon un système de bourses. Les stagiaires reçoivent, tout au long de la formation, une indemnité égale au S. M. I. C. En contrepartie, elles s'engagent à exercer la profession pendant au moins 6 000 heures, soit environ trois ans, temps de formation compris.

### **... et leur assurer un statut convenable...**

Examinons maintenant dans quelles conditions les travailleuses familiales exercent leur activité.

Certaines travailleuses familiales sont employées directement par les organismes de Sécurité sociale, caisses d'allocations familiales ou caisses de mutualité agricole, qui les mettent à la disposition de leurs assurés. Quelques-unes relèvent des directions départementales d'action sanitaire et sociale ou des bureaux d'aide sociale.

En grande majorité, elles sont employées par des associations privées de type loi de 1901, dont l'objet est de gérer le service de travailleuses familiales ainsi que, parfois, d'aides ménagères à domicile.

---

(1) Décret n° 74-146 du 15 février 1974 (J. O. du 25 février 1974) et deux arrêtés du 30 juillet 1974 (J. O. du 28 août 1974).

Il existe environ 600 associations, de taille et de structure variables, dispersées sur l'ensemble du territoire et regroupées pour la plupart au sein de six grandes fédérations nationales (1).

Les rapports entre les travailleuses familiales et leurs employeurs sont régis notamment par la convention collective du 2 mars 1970 à laquelle adhèrent cinq des principales fédérations d'organismes employeurs.

Payées au mois, les travailleuses familiales débutantes gagnent un salaire de 1 700 F environ. Elles travaillent en principe quarante heures par semaine réparties sur cinq jours, sous réserve d'horaires particuliers nécessités par certains types d'intervention, notamment en cas d'hospitalisation de la mère.

### **... la profession est en crise...**

Malgré les efforts qui ont été fournis pour développer et faciliter la formation des travailleuses familiales et pour consolider leur statut social, la profession est en crise.

Tout d'abord, comme toute profession féminine, celle-ci connaît un grand nombre d'abandons lorsque les intéressées se marient et ont des enfants. Le salaire mensuel ne justifie plus financièrement la poursuite d'une activité dont le revenu couvre à peine les frais de garde des jeunes enfants.

De plus, un autre facteur, particulier à la profession, entre en ligne de compte pour décourager la poursuite de l'activité : les crédits manquent pour assurer un plein emploi stable et continu des travailleuses familiales. Périodiquement certains organismes employeurs sont contraints de mettre au chômage leurs travailleuses faute de moyens financiers suffisants pour couvrir leur activité.

### **... faute de crédits suffisants pour financer ses activités.**

Cette situation de crise latente résulte, comme nous allons le voir maintenant, de l'inadaptation des modes de financement.

---

(1) Fédération des associations pour l'aide aux mères de famille.  
Union nationale des associations de l'aide familiale rurale.  
Fédération nationale des associations populaires de l'aide familiale.  
Fédération nationale des associations de l'aide familiale populaire.  
Union nationale des associations générales pour l'aide familiale.  
Fédération nationale des associations « service des familles ».

## II. — LES IMPERFECTIONS DU SYSTEME DE FINANCEMENT

Les organismes employeurs de travailleuses familiales ne disposent pas de ressources propres pour rémunérer leur personnel et assurer leur gestion.

Ils doivent donc compter sur la participation des familles bénéficiaires, nécessairement limitée, et sur des sources de financement externe.

Le système actuel se caractérise par :

— la part prépondérante des organismes de Sécurité sociale dans le financement ;

— le faible niveau de participation des collectivités publiques et particulièrement de l'Etat.

### **Provenant essentiellement des fonds d'action sanitaire et sociale des régimes sociaux...**

Divers organismes publics ou privés, tels que la Banque de France, la S. N. C. F., E. D. F. ou les P. T. T., ont passé avec les associations des conventions prévoyant le remboursement d'heures de travailleuses familiales en faveur de leur personnel, ou accordent une aide individuelle.

Les associations reçoivent des subventions de certaines collectivités publiques (conseils généraux, municipalités, caisses d'épargne), dont le nombre et le montant sont d'ailleurs limités.

Mais, jusqu'à présent, ce sont essentiellement les régimes sociaux qui, sur leurs fonds d'action sanitaire et sociale, financent les activités des travailleuses familiales, au profit de leurs ressortissants.

*Les créateurs principaux sont le régime général de Sécurité sociale et, dans une moindre mesure, la Mutualité sociale agricole, qui assurent au total environ 75 % du financement.*

Les caisses d'allocations familiales, les caisses primaires d'assurance maladie, ainsi que les caisses de mutualité sociale agricole, ont passé, avec les organismes de travailleuses familiales, des conventions qui régissent les modalités de leur participation financière.

Ces conventions prévoient un mode de remboursement sur la base de l'heure de travail effectuée par la travailleuse familiale.

**Les caisses d'allocations familiales** interviennent dans les cas suivants :

- maternité normale : 100 heures maximum prises en charge ;
- grossesse pathologique : 250 heures maximum ;
- surmenage de la mère : 50 heures maximum prises en charge.

Depuis 1970 (1), date d'entrée en vigueur de la Convention collective nationale, la Caisse nationale d'allocations familiales participe, sous forme de prestation de service, au financement auquel les C. A. F. ne pouvaient plus faire face seules.

Dans la limite d'un coût horaire plafond qu'elle a fixé à 30 F pour 1975, la C. N. A. F. prend en charge 30 % de l'heure travaillée pour trente heures maximum par intervention. Cette participation de la C. N. A. F. est assurée par une dotation supplémentaire du Fonds national d'action sanitaire et sociale, financée par un prélèvement spécial de 0,42 % sur les cotisations d'allocations familiales.

La charge restante est partagée entre la caisse départementale d'allocations familiales et les familles bénéficiaires. La participation demandée aux familles, de l'ordre de 14 % du coût en moyenne, varie entre 0,50 et 12 F par heure. Elle est modulée en fonction du montant des ressources et du nombre de personnes qui composent la famille.

**Les caisses primaires d'assurance maladie**, de leur côté, accordent leurs subsides pour l'intervention d'une travailleuse familiale auprès d'une assurée ou d'une conjointe d'assuré malade, pour une durée maximum de 250 heures.

**Financement des travailleuses familiales par les régimes sociaux en 1974.**

	GESTION directe.	CONVENTIONS	TOTAL
Caisse nationale d'allocations familiales.	17 319 320	61 847 163	79 166 483
Dont prestation de service.....	1 992 134	17 017 089	»
Caisse nationale d'assurance maladie...	»	47 000 000	47 000 000
Mutualité sociale agricole.....	4 129 454	17 960 246	22 089 700
<b>Total .....</b>	<b>21 448 774</b>	<b>126 807 409</b>	<b>148 256 183</b>

(1) En application d'un arrêté du 8 septembre 1970.

Depuis la conclusion d'un accord conclu, le 1<sup>er</sup> juillet dernier, entre la C. N. A. F. et la Caisse nationale d'assurance maladie maternité du régime général, les interventions de travailleuses familiales au titre de la maladie sont prises en charge par les caisses d'allocations familiales, auxquelles les caisses d'assurance maladie ont reversé le solde encore non utilisé de la partie de leur dotation Fonds d'action sanitaire et sociale destiné au financement de ces personnels.

Outre l'intérêt qu'il présente sur le plan pratique, cet accord a eu pour effet d'apporter des ressources complémentaires. La C. N. A. F., en effet, s'est engagée à étendre le versement de la prestation de service pour les heures prises en charge au titre des caisses primaires d'assurance maladie.

**... le financement actuel n'est ni suffisant pour permettre aux associations de travailler dans les meilleures conditions...**

Même ainsi amélioré, ce système de financement comporte deux inconvénients majeurs.

Tout d'abord, il ne permet pas aux organismes de travailleuses familiales de faire face à leur tâche dans les meilleures conditions.

En effet, le montant des prélèvements sur la dotation sanitaire et sociale de chaque caisse pour subventionner l'activité des travailleuses familiales est fixé par les administrateurs au début de chaque exercice annuel.

Les sommes ainsi mises à la disposition des organismes employeurs sont donc nécessairement limitées. Si des augmentations de salaires ont lieu en cours d'année, les associations ont à faire face à de graves problèmes de trésorerie.

Pour les résoudre, elles sont contraintes soit de réduire le nombre d'heures de chaque intervention, soit d'orienter leurs travailleuses de préférence dans les familles ayant des revenus suffisants pour offrir une participation financière appréciable plutôt que vers celles, moins fortunées ou plus nombreuses, dans lesquelles les besoins sont les plus urgents.

Au pire, les associations licencient temporairement leur personnel.

**... ni adapté pour permettre l'intervention d'une travailleuse familiale dans tous les cas...**

Par ailleurs, nous avons vu que les caisses d'allocations familiales et de Sécurité sociale n'interviennent qu'en faveur de leurs ressortissants. Or, le régime général des allocations familiales ne couvre ni les agriculteurs, ni les fonctionnaires ni les agents des collectivités locales. Le régime général d'assurance maladie ne couvre que les salariés du secteur privé.

Même si, en fait, on connaît des exemples de prise de participation des caisses pour des familles qui ne relèvent pas du régime qu'elles gèrent, même si la mutualité sociale agricole finance de son côté des interventions de travailleuses dans le monde rural, il n'en reste pas moins que certaines catégories de population sont moins favorisées que d'autres : les fonctionnaires, les travailleurs indépendants, les personnes qui relèvent de l'aide sociale.

De plus, les familles peuvent être en butte à des problèmes passagers qui n'ont de lien ni avec une maternité, ni avec une maladie de la mère, tels que : maladie du père, détention d'un des parents, troubles d'ordre psychologique ou social menaçant d'éclatement la cellule familiale. Or, dans ces cas, les régimes sociaux ne participent pas au financement.

**... et pourrait être complété par une participation accrue des collectivités publiques.**

Ces lacunes pourraient être comblées par un apport accru des collectivités publiques qui, jusqu'ici, n'interviennent que fort peu dans le financement de l'activité des travailleuses familiales.

Au niveau de la commune, quelques municipalités ont fait des efforts remarquables pour passer convention avec les associations d'employeurs. Mais les expériences sont encore limitées et le resteront, il faut le craindre, faute de ressources suffisantes.

Au niveau de l'Etat, le Ministère de la Santé participe très largement au financement de la formation des travailleuses familiales mais non à celui de leur action.

Cependant, certaines mesures ont été prises récemment par les Pouvoirs publics en vue d'engager les crédits de l'Etat dans

le financement de l'activité de travailleuses familiales, dans le cadre des services départementaux d'aide sociale à l'enfance et de protection maternelle infantile.

Une circulaire ministérielle en date du 9 août 1974 a été adressée aux directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale de façon à attirer leur attention sur l'utilité des travailleuses familiales dans une politique d'ensemble de prévention des handicaps sociaux, et sur le coût relativement modéré de leur emploi par rapport à d'autres modes d'intervention tels que le placement des enfants à l'extérieur de leur famille. Les D. D. A. S. S. étaient ainsi incités soit à employer directement des travailleuses familiales, soit à passer convention avec les organismes employeurs, dans le cadre de la Protection maternelle et infantile et dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

Cette circulaire a été, notons-le, peu suivie d'effet jusqu'à présent, faute de bases réglementaires ou légales suffisantes.

En ce qui concerne les interventions dans le cadre de la protection maternelle et infantile, le décret n° 75-316 du 5 mai 1975 est venu apporter une solution en permettant au service départemental de Protection maternelle et infantile de s'assurer le concours de travailleuses familiales (art. 1<sup>er</sup> du décret modifiant l'article 5 du décret n° 62-840 relatif à la protection maternelle et infantile).

S'agissant de l'aide sociale à l'enfance, c'est le présent projet de loi qui apporte les bases légales manquantes pour permettre la généralisation de l'intervention du service en matière de travailleuses familiales.

### III. — PRESENTATION DU PROJET DE LOI

Le projet de loi qui nous est soumis se compose d'un article unique.

Il est proposé d'introduire dans le Code de la famille et de l'aide sociale, au titre II (protection sociale de l'enfance), chapitre II (aide sociale à l'enfance) sous la section II (prévention des abandons, enfants secourus), un article nouveau permettant au service d'aide sociale à l'enfance de prendre en charge les frais d'intervention d'une travailleuse familiale lorsqu'une telle intervention est de nature à éviter le placement d'un enfant à l'extérieur de sa famille.

Nous analyserons la philosophie du projet de loi, puis nous nous interrogerons sur ses modalités d'application.

#### A. — Philosophie du projet de loi : les raisons qui militent en faveur de l'intervention de l'aide sociale à l'enfance dans le financement des travailleuses familiales.

Le projet de loi qui nous est soumis est de portée modeste, notons-le d'emblée. Son objectif est d'inciter les directeurs départementaux du travail et de l'emploi, gestionnaires du service d'aide sociale à l'enfance, à utiliser une partie des fonds qui sont à leur disposition pour subventionner l'activité des travailleuses familiales. Il s'agit donc de généraliser les expériences entreprises dans le cadre de la circulaire du 9 août 1974.

Les familles qui connaissent des difficultés passagères ont la possibilité de s'adresser au service d'aide sociale à l'enfance qui se charge de placer le ou les enfants soit chez un particulier, soit dans un établissement ou un foyer durant la période pendant laquelle les parents sont empêchés de faire face à leurs tâches éducatives.

Le nombre de demandes de placement temporaire a augmenté considérablement au cours des quinze dernières années. On comptait, en 1960, 35 000 enfants recueillis temporaires. Il y en a aujourd'hui 72 000, soit deux fois plus ; 49 000 ont été admis au cours de l'année 1973. La durée de placement, d'un an en moyenne, varie de deux jours à dix ans.

Mode traditionnel d'intervention de l'aide sociale à l'enfance, le placement de l'enfant à l'extérieur de sa famille est une solution efficace certes, mais qui présente deux inconvénients majeurs : pour l'enfant, elle risque d'être génératrice de perturbations. Pour le service d'aide sociale à l'enfance, elle est relativement coûteuse.

L'enfant soustrait à sa famille, placé dans un milieu étranger, auprès de personnes qu'il ne connaît pas, se trouve bouleversé dans ses modes de vie habituels. Quelle que soit la qualité des soins qui lui sont prodigués, la rupture brutale de la vie familiale est un facteur de perturbation affective. Le plus souvent, il se trouve empêché de continuer à fréquenter l'établissement scolaire habituel. Si le placement se prolonge trop longtemps, l'enfant se sentant abandonné est menacé de graves inadaptations sociales.

Par ailleurs, le placement est coûteux pour le service d'aide sociale à l'enfance. Le coût journalier, de l'ordre de 21 F pour un placement chez un particulier, atteint 70 F dans un établissement. Environ deux tiers des enfants recueillis temporaires sont placés dans un établissement.

Il paraît donc souhaitable, dans une optique de prévention des handicaps sociaux et dans un souci de meilleure utilisation des deniers publics, que le service d'aide sociale à l'enfance ait à sa disposition des moyens d'action moins coûteux sur le plan social et sur le plan financier que le placement des enfants.

Actuellement, le service a la possibilité de verser un secours en espèces régulier à la famille qui ne peut subvenir matériellement à l'éducation des enfants. Mais ce mode d'action est inadapté dans les cas où la famille se trouve menacée d'éclatement par suite de la défection temporaire d'un des parents : maladie, détention, appel sous les drapeaux...

L'intervention d'une travailleuse familiale, capable d'épauler la mère surchargée ou de la remplacer si nécessaire, paraît de nature à éviter le placement des enfants. De plus, par le rôle éducatif qu'elle est appelée à remplir au sein de la famille, la travailleuse familiale peut contribuer à normaliser, à rééquilibrer la vie familiale et permettre ainsi aux parents comme aux enfants d'affronter, dans de meilleures conditions, les problèmes matériels et moraux auxquels ils pourront être confrontés dans l'avenir.

Au-delà de l'action immédiate de dépannage, la travailleuse familiale doit donc être en mesure de mener une action préventive en profondeur.

Efficace socialement, l'intervention de la travailleuse est, par ailleurs, moins coûteuse financièrement que le placement.

A raison de 30 F de l'heure, une journée de quatre heures de travailleuse familiale coûte 120 F, ce qui est rentable par rapport au placement en établissement de deux enfants au moins.

Les calculs de rationalisation des choix budgétaires effectués à partir d'une expérience pilote dans le département de la Manche où des conventions ont été passées entre la D. D. A. S. S. et les associations de travailleuses familiales, donnent des résultats concluants. D'après les indications qui ont été fournies à votre commission par le Ministère de la Santé, chaque franc dépensé pour l'emploi d'une travailleuse familiale a permis de réaliser une économie de 1,50 F. Plus précisément, à 200 000 F de dépenses réalisées ont correspondu 508 000 F de dépenses évitées, dont :

- 341 000 F en placement d'enfants évités ;
- 150 000 F en frais d'hospitalisation de la mère ;
- 17 000 F en frais de séjour de la mère en maison de repos.

L'économie, égale à 308 000 F, paraît substantielle. Il convient toutefois de noter que l'expérience a plutôt porté sur des familles nombreuses.

La philosophie du projet de loi est donc fondée sur des motivations à la fois sociales et financières.

### **B. — Modalités d'application : dans quelles conditions l'aide sociale à l'enfance interviendra-t-elle ?**

Examinons maintenant comment, dans la pratique, le service d'aide sociale à l'enfance va intervenir.

Un certain nombre de questions se posent :

— dans quels cas les familles pourront-elles bénéficier de l'intervention d'une travailleuse familiale financée par l'aide sociale à l'enfance ?

— quelles seront les relations de service avec les associations qui emploient des travailleuses familiales ? Comment leur action s'articulera-t-elle avec celle des organismes sociaux ?

— qui décidera de l'intervention du service ?

— où seront trouvés les crédits ?

A ces questions qui, sauf la dernière, relèvent du domaine réglementaire, le projet de loi n'apporte guère de réponses précises. Il est cependant permis de penser que le Gouvernement s'inspirera des pratiques instaurées dans le cadre de la circulaire du 9 août 1974.

### 1° LES CAS D'INTERVENTION

Le service d'aide sociale à l'enfance doit pouvoir intervenir :

— soit en complément des caisses de sécurité sociale, par exemple pour permettre de prolonger la durée de l'intervention de la travailleuse familiale ou pour alléger la part restant à la charge des familles ;

— soit auprès des familles qui, de par leur régime social ou la nature des problèmes qu'elles connaissent, ne peuvent bénéficier de l'aide d'une travailleuse familiale financée par les caisses de sécurité sociale ou d'allocations familiales.

Les cas d'intervention de l'aide sociale à l'enfance devraient donc être définis, au niveau du décret, de la manière la plus large, de façon à couvrir toutes les éventualités possibles de perturbation de la vie familiale : cas classiques, tels que maladie, maternité, surmenage de la mère, mais aussi appel sous les drapeaux du père, détention d'un des parents, maladie du père ou des enfants, troubles familiaux menaçant la solidité de la cellule familiale ou toute autre hypothèse justifiant l'intervention d'une travailleuse familiale.

Bien entendu, peu importera l'appartenance professionnelle ou l'affiliation des parents à tel ou tel régime social.

Il est permis de s'interroger sur la portée des dispositions inscrites au début du nouvel article 53-1 du Code de la famille et de l'aide sociale proposé par le projet de loi : « lorsque l'intervention d'une travailleuse familiale est de nature à éviter le placement d'un enfant... ».

Ces dispositions traduisent la philosophie du projet de loi. Mais elles ne sauraient être interprétées de manière trop rigide. Il est bien évident qu'il sera difficile de prouver que, dans chaque cas pratique, le placement serait la seule solution si la travailleuse familiale n'intervenait pas.

Il ne conviendrait pas que le service d'aide sociale attende la veille du placement pour donner son accord à la travailleuse familiale.

A ce propos, *votre commission souhaiterait obtenir du Gouvernement l'assurance que telle est bien l'interprétation qu'il entend donner, au niveau du décret, au début de l'article L. 53-1.*

## 2° LES MODALITÉS D'INTERVENTION DU SERVICE ET LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

Si l'on se réfère à la circulaire du 9 octobre 1974, deux solutions se présenteront au service départemental d'aide sociale à l'enfance :

- soit engager directement des travailleuses familiales ;
- soit passer avec les associations des conventions du même type que celles qui régissent actuellement les relations entre les organismes sociaux et les associations.

Ces conventions détermineront le nombre d'heures prises en charge pour chaque type d'intervention, le coût plafond servant de base au calcul de la participation de l'aide sociale à l'enfance, les modalités de calcul de la participation des familles. A propos de la participation des familles, notons que le projet de loi n'exclut pas la possibilité d'une participation nulle dans certains cas, puisqu'il est dit que le service assure « tout ou partie » des frais d'intervention de la travailleuse familiale.

Dans la pratique, il serait souhaitable que les D. D. A. S. S. s'engagent dans un premier temps vers la conclusion de conventions avec les associations. Ces conventions devraient être, de préférence, négociées en commun avec le plus grand nombre d'associations possible et avec les autres organismes participant dans le département au financement des travailleuses familiales.

Seul un tel effort de concertation permettra d'aboutir à l'utilisation rationnelle des travailleuses familiales déjà en activité sur l'ensemble du département et d'uniformiser leurs conditions d'emploi et de rémunération.

Dans un second temps, une fois le chômage résorbé, les D. D. A. S. S. pourraient s'orienter vers l'embauche directe de travailleuses familiales, solution qui aurait pour avantage d'assurer un contrôle plus rigoureux des crédits de l'aide sociale à l'enfance et de mieux encadrer l'action des travailleuses familiales, insérées dans l'équipe de travailleurs sociaux du service social départemental.

### 3° L'ADMISSION A L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

Le service d'aide sociale à l'enfance interviendra à la demande « du père, de la mère ou de la personne qui a effectivement l'enfant en charge ».

Comme en matière de recueil temporaire, l'admission à l'aide sociale sera prononcée cas par cas par le préfet, après enquête.

Il appartiendra aux D. D. A .S. S. de veiller à ce que les deniers de l'aide sociale à l'enfance soient utilisés de la meilleure manière ; les travailleuses familiales dont elles financeront l'activité devront intervenir auprès des familles qui en ont le plus besoin, ce qui implique un travail actif de sélection par les assistantes du service social, intermédiaires privilégiées avec les familles et les associations pour orienter l'action des D. D. A. S. S.

### 4° LE FINANCEMENT

L'aide sociale à l'enfance fait partie des dépenses d'aide sociale du groupe I, dans lequel la part de l'Etat est égale à 83 % en moyenne, 17 % restant à la charge du département.

Le projet de loi ne doit entraîner aucune dépense supplémentaire. L'intervention de travailleuses familiales doit être financée au moyen des économies réalisées sur les placements. Il s'agit, dans le cadre d'une masse financière donnée, de substituer une dépense à une autre.

Il appartiendra donc aux instances départementales, préfet et conseil général, de décider, au moment de la discussion du budget départemental, de l'affectation d'une partie des crédits de l'aide sociale à l'enfance à l'emploi de travailleuses familiales.

#### IV. — EXAMEN EN COMMISSION

Après avoir écouté Mme le Ministre de la Santé et M. le Secrétaire d'Etat à l'Action sociale, le mercredi 8 octobre, votre Commission des Affaires sociales s'est réunie à deux reprises, les mercredi 15 et mercredi 22 octobre, pour examiner le projet de loi.

Avant de formuler sur certains points particuliers des observations concrétisées dans quelques amendements, nous exposerons quelle est la position de la commission sur l'ensemble du projet de loi.

##### A. — Position de la commission sur l'ensemble du projet.

Votre commission ne peut qu'approuver des dispositions qui devraient être bénéfiques pour le service d'aide sociale à l'enfance, pour les familles les plus défavorisées et pour la profession de travailleuse familiale.

Pour le service d'aide sociale à l'enfance d'abord : on ouvre la voie à une rénovation de ses méthodes d'intervention dans le sens du développement de l'action préventive.

Pour les familles les plus défavorisées ensuite : c'est à elles spécialement que devraient bénéficier les interventions de l'aide sociale à l'enfance.

Pour les travailleuses familiales enfin : l'apport financier nouveau devrait permettre de résorber le chômage dans la profession.

En outre, le projet de loi porte l'amorce d'une meilleure coordination des actions dans le cadre départemental.

*Cela étant dit, peut-on penser que les sommes dégagées dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance permettront de pallier la grave crise que connaît actuellement la profession de travailleuse familiale ?*

Dans les propos qu'ils ont tenus devant votre commission, Mme le Ministre de la Santé et M. le Secrétaire d'Etat à l'Action sociale se sont déclarés confiants sur ce point.

Il suffirait actuellement de trouver un financement supplémentaire de 40 millions de francs pour résorber le chômage dans la profession. Or, cette somme doit pouvoir être dégagée sans difficulté sur les quelque 3 800 millions consacrés à l'aide sociale à

l'enfance inscrits au budget du Ministère de la Santé pour 1976. Il appartiendra à l'administration centrale de poursuivre auprès des D.D.A.S.S. sur la base de la loi nouvelle et des décrets qui seront pris pour son application, l'effort d'information nécessaire pour les sensibiliser sur l'intérêt que présente l'utilisation d'une travailleuse familiale par rapport au placement des enfants à l'extérieur de leur famille.

Le Gouvernement espère que l'intervention de l'aide sociale à l'enfance devra permettre d'assainir la situation, de stabiliser l'emploi dans la profession et, sur ces bases, de donner un essor nouveau à l'activité de travailleuse familiale.

*Votre commission, pour sa part, se montre plus sceptique. Elle ne met pas en cause la diligence dont feront certainement preuve les directeurs départementaux de l'action sanitaire et sociale pour mettre en œuvre la nouvelle loi. Elle ne nie pas que, dans l'immédiat, les dispositions prévues vont sans doute contribuer à résorber le chômage. Mais elle doute que le financement dégagé soit suffisant pour enrayer durablement la crise et permettre le développement de la profession nécessaire pour répondre aux besoins.*

Il est à craindre, que les organismes sociaux, qui connaissent dans la conjoncture actuelle des problèmes de trésorerie, ne maintiennent pas leur effort dans des proportions suffisantes. L'accord du 1<sup>er</sup> juillet 1975 entre la caisse nationale d'assurance maladie et la caisse nationale d'allocations familiales est valable jusqu'à la fin de cette année. Mais, sera-t-il reconduit l'année prochaine ? Dans quelles conditions ? Quelles garanties le Gouvernement peut-il apporter sur ce point ?

Il paraît indispensable de repenser tout le système de financement des travailleuses familiales, trop aléatoire.

La réflexion devrait tout d'abord porter sur l'étude des besoins de la population, encore mal connus et sur la définition de la fonction de travailleuse familiale sur laquelle plane en fait une certaine ambiguïté :

— soit on la considère comme une travailleuse sociale appelée à intervenir dans les cas sociaux. Son rôle s'inscrit alors dans l'ensemble de la politique d'action sociale. C'est, semble-t-il, dans une telle orientation que le projet de loi a été conçu. C'est à vrai dire la seule voie possible à court terme dans les conditions de financement actuelles : les crédits étant limités, le service des travailleuses familiales doit être réservé en priorité aux cas les plus urgents ;

— soit on la considère comme une travailleuse familiale au sens propre, appelé à intervenir auprès de toutes les familles qui en auraient besoin quelle que soit l'urgence de ce besoin. Dès lors, il est évident que les effectifs sont insuffisants, que les sources de financement actuelles ne permettent pas de faire face à la demande potentielle.

Pourtant, c'est, à notre sens, vers cet objectif que devrait tendre l'action des pouvoirs publics.

La politique en matière de travailleuses familiales devrait s'inscrire dans le cadre de la politique familiale que le Gouvernement promet au Parlement et aux familles depuis plusieurs années, mais dont la réalisation, la définition même, sont encore dans les limbes.

Plus largement encore, dépassant le cadre strictement familial, la réflexion pourrait s'étendre à certains problèmes connexes liés à l'évolution des relations de voisinage. Nous pensons aux petits agriculteurs contraints par la maladie d'interrompre leur exploitation ou simplement désireux de prendre des vacances et qui ne peuvent plus compter comme auparavant sur les membres de leur famille ou sur leurs voisins. Ce n'est pas d'une travailleuse familiale dont ils auraient besoin mais d'un exploitant intérimaire. Pourquoi ne pas envisager le financement éventuel d'une telle aide, partiellement du moins, sur les fonds d'action sanitaire et sociale du régime agricole qui ne verse pas de prestations en espèces ?

Le champ de la réflexion est vaste et votre commission n'a eu ni le temps ni les moyens de la poursuivre plus avant. Mais elle demande instamment au Gouvernement, et tout particulièrement à Mme le Ministre de la Santé, de reprendre le problème des travailleuses familiales dans une politique d'ensemble d'aides aux familles, cohérente, active, définie à long terme dans le cadre du VII<sup>e</sup> Plan, dotée de moyens financiers sûrs.

*Dans cette perspective, elle lui demande notamment d'étudier dans quelles conditions la population pourrait bénéficier des services d'une travailleuse familiale sous forme d'une prestation légale, garantie par un financement autonome.*

C'est dans ces conditions et sous ces réserves qu'elle a donné son accord au présent projet de loi qui ne peut représenter qu'un premier pas, important certes, mais très insuffisant pour répondre aux besoins en matière de travailleuses familiales.

**B. — Observations sur des points particuliers et amendements.**

Votre Commission des affaires sociales a adopté quatre amendements qui tendent à élargir et à préciser la portée du projet de loi.

Le *premier amendement* a pour objet d'étendre le champ d'application du projet de loi aux aides ménagères.

Il peut paraître suffisant, dans certains cas, pour éviter le placement des enfants, de recourir à une aide ménagère.

L'avantage de cette solution est son caractère économique : le prix de revient de l'aide ménagère est de l'ordre de 12 F de l'heure environ, celui de la travailleuse familiale de 30 F.

Certes, une telle extension présente un inconvénient : elle risque de détourner le projet de loi d'un de ses objectifs qui est la résorption du chômage des travailleuses familiales. Mais, est-ce un motif suffisant pour la rejeter ? A notre sens, la réponse est négative. Permettre l'intervention d'une aide ménagère apporterait plus de souplesse au système et aurait pour avantage de pouvoir prolonger l'aide par le service d'aide sociale à l'enfance à moindre coût.

Le *deuxième amendement*, d'ordre rédactionnel, est relatif aux références employées dans l'article 53-1 nouveau.

Pour définir le type de placement que l'intervention d'une travailleuse familiale est en mesure d'éviter, il est fait référence à l'article 48 et aux articles 66 et suivants du Code de la famille et de l'aide sociale.

L'article 48 donne une définition du recueil temporaire.

Les articles 66 et suivants concernent les modes de placement, familial, en foyer ou en établissement, des pupilles de l'Etat, auxquels sont assimilés les enfants recueillis temporairement, les enfants surveillés et les enfants en garde.

Il est bien évident que l'intervention d'une travailleuse n'est de nature à éviter le placement d'un enfant que dans les cas de recueils temporaires, qui sont les seuls où l'enfant est placé à la demande de sa famille pour une durée limitée.

Par ailleurs, peu importe la forme du placement qu'il soit familial ou en établissement.

Dans ces conditions, la référence à l'article 48 semble suffire pour couvrir toutes les éventualités, et votre rapporteur vous propose de supprimer la référence aux articles 66 et suivants qui ne fait qu'alourdir le texte sans y apporter de précision utile.

Le *troisième amendement* répond à une préoccupation exprimée très vigoureusement au sein de notre commission : celle de voir renforcés les moyens de contrôle des conseillers généraux sur les interventions de l'aide sociale à l'enfance en matière de travailleuses familiales et, puisque nous proposons de les inclure dans le projet de loi, en matière d'aides ménagères. En effet, les ressources départementales seront engagées par les décisions des D.D.A.S.S.

Dans ce but, il est proposé de soumettre à l'avis du conseil général, avant leur conclusion, les conventions passées entre le service départemental d'aide sociale à l'enfance et les organismes employeurs de travailleuses familiales ou d'aides ménagères.

Certes, cette procédure n'est pas habituelle. Elle n'est employée pour aucune autre sorte de convention passée entre la D. D. A. S. S. et un organisme social, établissement ou service.

Néanmoins, votre commission estime que les modes traditionnels de contrôle par le biais de la discussion du budget départemental sont insuffisants pour permettre aux élus locaux de veiller avec l'efficacité souhaitable sur l'utilisation des ressources du département.

Le *quatrième amendement* n'est que la conséquence du premier ; il convient de modifier l'intitulé du projet de loi de façon à y faire mention des aides ménagères.

## TABLEAU COMPARATIF

### Texte du projet de loi.

Projet de loi concernant l'intervention des travailleuses familiales dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

#### Article unique.

Il est ajouté au Code de la famille et de l'aide sociale un article 53-1 ainsi rédigé :

« Art. 53-1. — Lorsque l'intervention d'une travailleuse familiale est de nature à éviter le placement d'un enfant au sens des articles 48 et 66 et suivants du présent Code, le service d'aide sociale à l'enfance assume en tout ou partie les frais de cette intervention sur demande du père, de la mère ou de la personne qui a effectivement l'enfant en charge et selon des modalités fixées par voie réglementaire. »

### Texte proposé par la commission.

Projet de loi concernant l'intervention des travailleuses familiales et des aides ménagères dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.

#### Article unique.

Alinéa sans modification.

« Art. 53-1. — Lorsque...  
familiale ou d'une aide ménagère est...  
... au sens de l'article 48 du présent code...

... par voie réglementaire.

« Avant leur conclusion, les conventions négociées entre le service départemental d'aide social à l'enfance et les organismes employeurs de travailleuses familiales ou d'aides ménagères pour l'application de l'alinéa précédent sont soumises à l'avis du conseil général. »

\*  
\* \*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter le projet de loi assorti des amendements suivants :

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article unique.

**Amendement :** Au début du texte proposé pour l'article 53-1 du Code de la famille et de l'aide sociale, après les mots :

« ... travailleuse familiale... »

ajouter les mots :

« ... ou d'une aide ménagère... »

**Amendement :** Dans le texte proposé pour l'article 53-1 du Code de la famille et de l'aide sociale, remplacer les mots :

« ... au sens des articles 48 et 66 et suivants du présent Code... »

par les mots :

« ... au sens de l'article 48 du présent Code... »

**Amendement :** Compléter le texte proposé pour l'article 53-1 du Code de la famille et de l'aide sociale par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Avant leur conclusion, les conventions négociées entre le service départemental d'aide sociale à l'enfance et les organismes employeurs de travailleuses familiales ou d'aides ménagères pour l'application de l'alinéa précédent sont soumises à l'avis du conseil général. »

### Intitulé.

**Amendement :** Rédiger comme suit l'intitulé du projet de loi :

*Projet de loi concernant l'intervention des travailleuses familiales et des aides ménagères dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance.*

## PROJET DE LOI

*(Texte présenté par le Gouvernement.)*

### Article unique.

Il est ajouté au Code de la famille et de l'aide sociale un article 53-1 ainsi rédigé :

« *Art. 53-1.* — Lorsque l'intervention d'une travailleuse familiale est de nature à éviter le placement d'un enfant au sens des articles 48 et 66 et suivants du présent Code, le service d'aide sociale à l'enfance assume en tout ou partie les frais de cette intervention sur demande du père, de la mère ou de la personne qui a effectivement l'enfant en charge et selon des modalités fixées par voie réglementaire. »

## ANNEXE

### TEXTES DE REFERENCE

(Code de la famille et de l'aide sociale.)

#### TITRE II

#### PROTECTION SOCIALE DE L'ENFANCE

.....

#### CHAPITRE II

#### Aide sociale à l'enfance.

#### Section I. — DÉFINITIONS

.....

Art. 48. — Est dit enfant recueilli temporairement :

1° Le mineur qui, privé de protection et de moyens d'existence, par suite notamment de l'appel sous les drapeaux du père veuf ou divorcé, de la détention, de l'hospitalisation, de la maladie grave ou du décès de ses père, mère, ascendants ou tuteur, est confié provisoirement au service de l'aide sociale à l'enfance ;

2° Le mineur admis dans le service de l'aide sociale à l'enfance, en application de l'article 2 du décret n° 59-100 du 7 janvier 1959 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger.

.....

#### Section IV. — DES PUPILLES DE L'ÉTAT

#### Paragraphe 2. — Placement et surveillance.

Art. 66. — Dans chaque département, le préfet, sur proposition du directeur départemental de la population et de l'aide sociale, organise un ou plusieurs foyers destinés à accueillir les enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance.

Ces foyers sont gérés, soit par le conseil général, soit par la commission administrative de l'établissement hospitalier dont ils dépendent.

Dans ce dernier cas, ils sont installés dans des locaux indépendants des quartiers d'hôpitaux et d'hospices.

Le directeur ou le responsable du foyer est nommé par le préfet sur la proposition du directeur départemental de la population et de l'aide sociale.

Le service médical est assuré par un médecin spécialement désigné à cet effet par le préfet, sur la proposition du directeur départemental de la population et de l'aide sociale.

Les enfants ne sont maintenus au foyer que s'il est constaté que leur état de santé l'exige ou sur une décision motivée du directeur départemental de la population et de l'aide sociale.

Les foyers comprennent différentes sections groupant les enfants selon leur âge.

Les nourrissons sont placés, en vue de leur adaptation à l'allaitement artificiel, dans une pouponnière spécialement organisée. Cette pouponnière est, dans toute la mesure du possible, installée dans un local annexe d'une maison maternelle afin de permettre, éventuellement, l'allaitement au lait de femme.

Art. 67. — Le placement familial est de règle pour les pupilles à moins que le placement en internat ou dans un centre de rééducation ne soit reconnu nécessaire dans les conditions prévues à l'article 74.

Cependant, en vue de leur assurer une meilleure protection sanitaire, les nourrissons, au sortir de la pouponnière, peuvent être placés provisoirement chez des nourrices professionnelles groupées dans une ou plusieurs communes limitrophes et soumises à la surveillance permanente d'un médecin et d'une infirmière ou d'une assistante sociale.

Les frères et les sœurs sont placés dans la même famille et, en cas d'impossibilité, dans la même commune.

Le placement ne peut être effectué qu'après une enquête sur place préalable de la part d'un fonctionnaire du service de la population et de l'aide sociale ou d'une assistante sociale.

Art. 68. — La rétribution de la nourrice ou de la gardienne à laquelle est confié un pupille comprend une rémunération fixe et des allocations éventuelles dites primes de survie ou de bons soins dont les taux sont fixés sur la proposition du directeur départemental de la population et de l'aide sociale. — *Les départements assurent eux-mêmes le paiement des prestations familiales dues, en raison de leur situation familiale, aux nourrices et gardiennes rémunérées par leur soins (1).*

Le minimum de la rémunération fixe est déterminé par arrêté du Ministre de la Santé publique et de la Population.

La prime de survie est acquise lorsque le pupille a dix-huit mois, elle est proportionnelle au nombre de mois pendant lesquels la nourrice a gardé l'enfant.

Lorsque le pupille a quatorze ans, une prime de bons soins peut être accordée à la gardienne si elle l'a élevé avec soin pendant cinq ans au moins et l'a envoyé régulièrement à l'école.

Art. 69. — Le lieu de placement du pupille reste secret, sauf décision exceptionnelle du tuteur prise dans l'intérêt de l'enfant ; la mère ou la personne qui a présenté l'enfant peut en obtenir périodiquement des nouvelles.

Art. 70. — Le nourricier est tenu à l'égard du pupille aux obligations auxquelles sont assujettis les parents par la loi du 23 mars 1882 sur l'enseignement primaire, modifiée par les lois des 9 et 11 août 1936, et par la loi du 22 mai 1946. Il peut être autorisé par le tuteur à envoyer le pupille à l'école que fréquentent ou auraient fréquentée ses propres enfants.

Art. 71. — La pension est payée aux parents nourriciers jusqu'à ce que le pupille ait atteint la fin de la scolarité obligatoire, sauf prolongation motivée. Le pupille qui n'est plus astreint à l'obligation scolaire et dont le tuteur n'aura pas jugé nécessaire de prolonger la scolarité est soumis à un examen d'orientation professionnelle ; il est placé soit dans un établissement d'enseignement professionnel, soit en apprentissage dans un centre ou chez des particuliers.

Pour les filles l'enseignement ménager est obligatoire.

A la fin de son apprentissage, le pupille est placé à gages et pourvu d'un trousseau. Un contrat écrit, dispensé de timbre conformément à l'article 1137 du Code général des impôts, détermine les conditions de l'apprentissage ou du placement à gages ; à moins que l'intérêt de l'enfant ne s'y oppose, l'apprentissage et le placement à gages sont, si possible, effectués chez les nourriciers. Une partie du salaire est placée au compte d'épargne du pupille conformément à l'article 61.

Art. 72. — Les pupilles sont l'objet d'une surveillance qu'exercent les directeurs départementaux de la population et de l'aide sociale, les assistantes sociales, ainsi que les agents des cadres actifs mis à la disposition de la direction départementale de la population et de l'aide sociale conformément à l'article 78.

---

(1) D. n° 59-101 du 7 janvier 1959, article 7.

Les visites ont lieu à domicile ; en outre, une liaison est établie entre le service, les directeurs d'école et les institutions.

Le pupille isolé placé dans un département autre que celui auquel il appartient est surveillé par les fonctionnaires du service de la population et de l'aide sociale du département où il est placé.

Les pupilles placés par groupe dans un département autre que celui auquel ils appartiennent peuvent être surveillés dans les mêmes conditions, à moins qu'en raison de l'importance de leur effectif le département d'origine ne désigne un agent spécial de surveillance ; la décision est concertée entre les deux préfets. En cas de désaccord elle est prise par le Ministre de la Santé publique et de la Population.

*Art. 73.* — Les pupilles bénéficient de la surveillance sanitaire générale instituée par le livre II, titre I<sup>er</sup>, du Code de la santé publique. Après six ans, ils sont soumis à l'inspection médicale scolaire. Ils bénéficient, en outre, d'examens préventifs dont le rythme et les conditions sont fixés par le directeur départemental de la population et de l'aide sociale.

Les pupilles de tous âges dont l'examen médical ou mental aurait révélé des troubles nécessitant une observation approfondie, sont dirigés vers un centre d'observation et de triage aux fins d'un placement, d'une rééducation ou d'un traitement approprié à leur état particulier.