

**les publications du C.T.N.E.R.H.I.**  
centre technique national d'études  
et de recherches  
sur les handicaps et les inadaptations  
27, quai de la tournelle 75005 paris

# **la tutelle aux prestations sociales**

**Rapport d'un groupe d'étude  
présidé par Mr Gaston FEDOU**  
Conseiller à la Cour de Cassation

Rapporteur :  
**Robert ALLEE**  
Conseiller technique au C.T.N.E.R.H.I.

Attachée de recherches :  
**Michèle COLARD**



Le texte du rapport qui fait l'objet de la présente publication constitue le produit d'un groupe d'étude qui a exprimé ses opinions en toute liberté.

Ce groupe a formulé, à titre d'avis, des recommandations qui n'engagent ni l'Administration, ni le C.T.N.E.R.H.I., ni aucun des organismes auxquels peuvent appartenir les membres du groupe.



## S O M M A I R E

---



<u>AVANT-PROPOS</u> .....	page	1
<u>INTRODUCTION</u> - La problématique du Groupe d'Etude.....	page	7
Présentation du plan.....	page	11
<u>PREMIERE PARTIE</u> - Approche de l'inadaptation socio-économique...	page	13
I - <u>Les situations des familles en tutelle</u> .....	page	16
1.1. - Nature des situations et essai de définition d'une problématique.....	page	16
a) Essai de typologie des familles en tutelle.....	page	16
a.1) - Les caractéristiques socio-démogra- phiques et économiques.....	page	18
a.2) - Les caractéristiques socio-psychologi- ques des familles en tutelle.....	page	22
b) Essai de définition de la problématique des difficultés des familles en tutelle.....	page	27
b.1) - Les causes de l'endettement.....	page	28
b.2) - La nature des dettes.....	page	29
b.3) - Tentative d'élaboration d'une typologie des familles.....	page	30
1.2. - Connaissance des cas : dépistage et signalement....	page	34
a) Données légales et pratiques.....	page	34
b) Réflexions critiques relatives au dépistage et au signalement.....	page	37
II - <u>La prévention globale</u> .....	page	41
2.1. - La prévention de l'endettement.....	page	42
a) Le dépistage de l'endettement.....	page	42
b) Les obstacles administratifs contribuant à aggraver l'endettement.....	page	45
2.2. - La prévention socio-administrative : la politique de secteur.....	page	47
a) L'information des familles.....	page	48
b) Le dépistage.....	page	49
c) Les services sociaux de base et l'action éduca- tive : vers un service social généraliste.....	page	49
III - <u>Modalités d'aides substitutives à la T.P.S. : vers une           prévention spécialisée des difficultés socio-économiques..</u>	page	58
3.1. - Le recouvrement des créances impayées : vers un aménagement des procédures de règlement des dettes.	page	59
3.2. - Les aides financières ponctuelles.....	page	64
a) L'octroi des aides financières et la mesure de T.P.S.....	page	64
b) Les aides financières allouées par les DDASS....	page	65

3.3. - Les services substitués à la T.P.S. : les S.A.P.A.L. et le rôle des conseillères en économie familiale dans les services sociaux polyvalents.....	page	69
a) Le rôle des S.A.F.A.L.....	page	71
b) Le rôle des services sociaux de base.....	page	75
<u>IV - Evaluation des données socio-économiques.....</u>	page	78
4.1. - Les modalités de l'évaluation.....	page	78
4.2. - Le contenu de l'information : vers un bilan psycho-social et financier.....	page	79
<u>Conclusion de la première partie.....</u>	page	82
<u>DEUXIEME PARTIE - Mise en oeuvre de la tutelle.....</u>	page	84
<u>Introduction</u> : l'examen critique des textes législatifs et réglementaires, en relation avec la problématique de l'inadaptation socio-économique des familles.....	page	84
<u>I - Approche judiciaire.....</u>	page	91
1.1. - La préparation de la décision judiciaire.....	page	91
a) La vérification des situations : l'information du Juge.....	page	92
b) La régularité juridictionnelle de l'engagement de la procédure de tutelle.....	page	94
1.2. - La procédure de décision.....	page	95
a) La convocation des familles et les audiences...	page	95
b) La motivation de la décision.....	page	95
c) L'ordonnance judiciaire et l'organisation de la mesure de T.P.S. : le contenu du mandat.....	page	97
1.3. - Les limites de compétence.....	page	97
1.4. - Contrôle et révision.....	page	99
a) Contrôle hiérarchique.....	page	99
b) Contrôle par le Juge des enfants de l'exécution de la mesure.....	page	100
<u>II - Approche socio-éducative.....</u>	page	103
2.1. - Organisation des services de T.P.S.....	page	103
a) Organisation des services de T.P.S. et infrastructure.....	page	104
a.1) - Données relatives à la structure et à la répartition des services de T.P.S....	page	104
a.2) - Les rôles du tuteur et les délégués.....	page	107



b) Financement des services de T.P.S.....	page	108
b.1) - L'origine du financement : ses sources..	page	109
b.2) - Les modalités du financement : ses conséquences sur le fonctionnement des services de T.P.S.....	page	111
2.2. - Fonctionnement des services de T.P.S.....	page	117
a) Organisation et composition des équipes des services de T.P.S.....	page	117
a.1) - La composition des équipes, leur qualification.....	page	118
b) Gestion des prestations familiales.....	page	123
b.1) - La gestion des comptes familiaux.....	page	123
b.2) - La régulation des fonds : emploi de la masse globale composée par les prestations familiales.....	page	127
2.3. - Exécution de la mesure de T.P.S.....	page	129
a) L'aménagement de la mesure.....	page	130
a.1) - L'engagement de la mesure et son développement.....	page	131
a.2) - Les premiers contacts entre la famille et le délégué : les aides concrètes et l'amorce relationnelle.....	page	131
a.3) - Le déroulement de la mesure : son rythme et les activités du délégué.....	page	134
a.4) - La cessation de la mesure : vers une appréciation des résultats du travail social.....	page	138
b) Rôles et fonctions des délégués.....	page	141
c) Les bilans et les comptes rendus relatifs à l'exécution pédagogique de la mesure.....	page	143
d) Action éducative et gestion financière.....	page	145
2.4. - Tutelle et protection.....	page	152
<u>Conclusion de la deuxième partie.....</u>	page	156

<u>TROISIEME PARTIE - La tutelle des adultes.....</u>	page	158
3.1. - Le cadre juridique.....	page	158
a) Le système actuel : les principes de base.....	page	158
b) L'organisation des mesures : la décision judiciaire.....	page	159
3.2. - Organisation et financement des mesures de tutelle aux majeurs.....	page	159
a) L'agrément des tuteurs.....	page	159
b) Le financement des tutelles des adultes.....	page	160
3.3. - Perspective d'évolution de la clientèle.....	page	161

<u>QUATRIEME PARTIE</u> - Les limites de la T.P.S.....	page	163
I - <u>Les contraintes</u> .....	page	163
1.1. - Contraintes législatives et réglementaires.....	page	163
1.2. - Contraintes financières.....	page	165
1.3. - Contraintes tenant aux situations.....	page	166
1.4. - Contraintes relatives à l'organisation des services de T.P.S.....	page	167
1.5. - Contraintes démographiques.....	page	168
1.6. - Les limites de la T.P.S. en matière éducative : le risque de contrôle social abusif.....	page	168
II - <u>Les contrôles sur les services de T.P.S. et l'exécution de la mesure</u> .....	page	170
2.1. - Les services de T.P.S.....	page	170
2.2. - Les mesures de T.P.S.....	page	171
2.3. - La réalité des contrôles : les positions du Groupe d'Etude.....	page	172
a) Le rôle des magistrats : le contrôle judiciaire sur la mesure de T.P.S.....	page	172
b) Le rôle de la D.D.A.S.S.....	page	174
c) Le rôle de la Commission Départementale des T.P.S.....	page	174
d) Les contrôles internes propres aux services de T.P.S. : l'auto-évaluation et ses limites...	page	176
III - <u>Les régulations</u> .....	page	178
3.1. - Les mécanismes.....	page	178
3.2. - La régulation au niveau de l'organisation des services.....	page	179
3.3. - Les droits des familles : garanties et défenses...	page	180
a) L'information des familles.....	page	180
b) La défense et la représentation des familles...	page	182
<u>CINQUIEME PARTIE</u> - Perspective de la T.P.S.....	page	185
5.1. - Le champ législatif et réglementaire.....	page	185
a) Le champ de la T.P.S. : principe de base.....	page	185
b) Les conséquences d'une extension du champ de la mesure.....	page	187
5.2. - Evolution de la mesure : son économie actuelle....	page	190
a) Son opportunité par rapport à des situations nouvelles.....	page	190
b) Ses développements éducatifs au regard de l'infrastructure des services.....	page	191

b) Financement des services de T.P.S.....	page	108
b.1) - L'origine du financement : ses sources..	page	109
b.2) - Les modalités du financement : ses conséquences sur le fonctionnement des services de T.P.S.....	page	111
2.2. - Fonctionnement des services de T.P.S.....	page	117
a) Organisation et composition des équipes des services de T.P.S.....	page	117
a.1) - La composition des équipes, leur qualification.....	page	118
b) Gestion des prestations familiales.....	page	123
b.1) - La gestion des comptes familiaux.....	page	123
b.2) - La régulation des fonds : emploi de la masse globale composée par les prestations familiales.....	page	127
2.3. - Exécution de la mesure de T.P.S.....	page	129
a) L'aménagement de la mesure.....	page	130
a.1) - L'engagement de la mesure et son développement.....	page	131
a.2) - Les premiers contacts entre la famille et le délégué : les aides concrètes et l'amorce relationnelle.....	page	131
a.3) - Le déroulement de la mesure : son rythme et les activités du délégué.....	page	134
a.4) - La cessation de la mesure : vers une appréciation des résultats du travail social.....	page	138
b) Rôles et fonctions des délégués.....	page	141
c) Les bilans et les comptes rendus relatifs à l'exécution pédagogique de la mesure.....	page	143
d) Action éducative et gestion financière.....	page	145
2.4. - Tutelle et protection.....	page	152
<u>Conclusion de la deuxième partie.....</u>	page	156

### TROISIEME PARTIE - La tutelle des adultes..... page 158

3.1. - Le cadre juridique.....	page	158
a) Le système actuel : les principes de base.....	page	158
b) L'organisation des mesures : la décision judiciaire.....	page	159
3.2. - Organisation et financement des mesures de tutelle aux majeurs.....	page	159
a) L'agrément des tuteurs.....	page	159
b) Le financement des tutelles des adultes.....	page	160
3.3. - Perspective d'évolution de la clientèle.....	page	161



LISTE DES MEMBRES PARTICIPANTS DU GROUPE D'ETUDE

---

M. Gaston FEDOU  
Conseiller à la Cour de Cassation  
PARIS

M. BARTHELEMY  
Magistrat  
Direction de l'Education Surveillée  
PARIS

Melle CORNUBERT  
Déléguée à la Tutelle  
Service de Tutelle  
DIJON

Melle CHAILLY  
Conseiller Technique  
Services de Recherches C.N.A.F.  
PARIS

Melle GEORGES  
Déléguée à la Tutelle  
A.D.S.E.A.  
BOBIGNY

M. GETTY  
Administrateur à l'U.N.A.F.  
PARIS

Melle LALOYEAU  
Animatrice  
Ecole d'Action Sociale de la C.N.A.F.  
PARIS

M. LAVILLE  
Juge des enfants  
ANGERS

M. MARSHALL  
Juge d'Instance  
EVREUX

Mme MORIVAL  
Direction de l'Action Sociale  
Sous Direction de la Famille, Enfance et Vie Sociale  
PARIS

M. PORTE  
Directeur Honoraire  
C. A. F.  
LE PUY

Melle POSTIC  
Directrice  
Service A.E.M.O.  
METZ

Mme CROQUISON  
Adjointe au Chef du Bureau  
des Etudes et d'Interventions Sociales  
C.N.A.F.  
PARIS

Melle SCHUSTER  
Assistante Sociale  
Mutualité Sociale Agricole  
ORLEANS

M. TANGUY  
Délégué à la Tutelle  
Association pour l'Action Sociale Educative  
en Ile et Vilaine  
RENNES

M. TISSOT  
Délégué à la Tutelle  
U.D.A.F. de Maine et Loire  
ANGERS

M. TORTUYAUX  
Directeur de la C.A.F.  
VANNES

Melle VERBRUGHE  
Directrice  
Service Social A.D.S.E.A.  
LILLE

## LISTE DES MEMBRES PARTICIPANTS EXCEPTIONNELS

---

M. DECOIN  
Chargé d'Etude  
A. C. T.

M. GAILLARD  
Receveur Principal de la Recette  
de l'Office Public d'H.L.M.

M. BERTRAND  
Inspecteur Principal des Affaires  
Sanitaires et Sociales  
EVREUX

Melle BURTIN  
Directrice du Service d'A.E.M.O.  
DIJON

M. DURAND  
Directeur du Comité de T.P.S.  
LE HAVRE

Melle MOULARD  
Service d'Economie Sociale et Familiale  
de la C.A.F. de la Drôme

Mme LELOUP  
Service d'Economie Sociale et Familiale  
de la C.A.F. de la Drôme

Melle MOREL  
Inspectrice du Service Social Unifié  
de l'Enfance  
BORDEAUX

M. MORIN  
Président d'Honneur de l'U.N.A.P.E.I.  
Vice Président du C.T.N.E.R.H.I.

M. VERNAGEAU  
Service de Tutelles adultes  
de l'U.N.A.P.E.I.

## LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

---

- A.C.T. - Raison sociale de la Société d'Etude et Recherche Economique et Industrielle -  
16, rue Molière - 92100 BOULOGNE
- A.P.F. - Association des Paralysés de France
- A.S.S.E.D.I.C. - Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
- C.A.F. - Caisse d'Allocations Familiales
- C.D.T. - Commission Départementale des Tutelles
- C.N.A.F. - Caisse Nationale d'Allocations Familiales
- C.P.A.M. - Caisse Primaire d'Assurance Maladie
- D.D.A.S.S. - Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales
- M.S.A. - Mutualité Sociale Agricole
- S.A.F.A.L. - Service d'Aide aux Familles en Arriérés de Loyers
- S.U.E. - Service Unifié de l'Enfance
- U.D.A.F. - Union Départementale des Associations Familiales
- U.N.A.F. - Union Nationale des Associations Familiales
- U.N.A.P.E.I. - Union Nationale des Associations de Parents d'Enfants Inadaptés



A V A N T - P R O P O S

---



Comme toute constitution, toute institution est soumise à l'épreuve du temps. N'était-il pas conforme à la nature des choses que la tutelle aux prestations sociales, si proche par essence, des réalités familiales, sociales et économiques, fût éprouvée plus qu'une autre en cette période d'accélération extraordinaire des évolutions, des transformations qui caractérise notre temps ?

Sa mère est la tutelle aux allocations familiales dont on connaît la genèse. Instituée par la loi du 22 août 1946 et le décret du 10 décembre 1946, celle-ci reposait sur un double fondement : une atteinte aux droits des parents d'une part, la protection des enfants d'autre part. C'est pourquoi elle ne pouvait être confiée dans son prononcé qu'à l'autorité judiciaire. Le droit pour les parents de percevoir les avantages pécuniaires liés à l'existence et à l'entretien des enfants relève de l'autorité parentale ; ni le père ni la mère ne peuvent donc d'eux-mêmes en confier la gestion à quiconque ; seul le juge peut attribuer ce droit à une autre personne ; et s'agissant de leurs enfants, il était naturel qu'une telle décision fût confiée par le législateur de l'époque au magistrat nouvellement apparu depuis le 2 février 1945 sur la scène judiciaire, le juge des enfants.

Ainsi vécut la tutelle aux allocations familiales pendant une quinzaine d'années, avec des sorts divers selon les départements : très développée dans certains, elle était rarement appliquée dans d'autres, et souvent pour des raisons très difficiles à élucider. Mais ce qui, dès 1960, commençait à frapper, voire à inquiéter juges des enfants, travailleurs sociaux et éducateurs, était l'utilisation étrange des textes : de moyen de protection des enfants en raison de la déficience des parents, la tutelle devenait de la part des autorités saisissantes un moyen offert aux créanciers, notamment aux offices d'habitations à loyer modéré, pour obtenir l'assurance du paiement des loyers impayés, sous la menace implicite de voir parents et enfants expulsés du logement occupé.

Lors de la préparation de la loi du 18 octobre 1966, on pouvait légitimement espérer la mise en oeuvre d'une enquête préalable auprès du juge des enfants et des praticiens. Vingt années d'expérience de la tutelle aux allocations familiales auraient sans doute permis d'adapter les textes sur la tutelle aux prestations sociales aux exigences d'une protection assurée des droits des parents et des enfants, face aux pressions dont ils faisaient l'objet. Il n'en a rien été : dans le texte de base (article L.551 du Code de la Sécurité Sociale), le mot "allocation" est seulement remplacé par celui de "prestation". Sans doute l'intervention et la nécessaire collaboration de trois ministères ne sont-elles pas étrangères à cette regrettable faille, quand on sait les difficiles mises au point d'un texte préparé au sein d'un seul ministère.

A part quelques réformes de détail, l'institution nouvelle qui a étendu considérablement l'assiette des avantages sociaux pouvant être mis en tutelle continue à vivre sur les mêmes bases que l'ancienne tutelle aux allocations familiales. L'article 1er de la loi du 18 octobre 1966 est venu étendre aux adultes une tutelle spéciale portant principalement sur les allocations d'aide sociale et les avantages de vieillesse en confiant cette compétence au juge d'instance.

En dépit de quelques remarquables études parues sur la question, n'était-il pas dès lors devenu opportun de réunir un groupe de travail pour tenter un bilan ? La réflexion et la confrontation de magistrats et de praticiens, membres du groupe, avec celles de personnes et d'organismes appelés à oeuvrer eux-mêmes soit pour éviter la tutelle, soit pour la mieux conduire ne pourrait être que fructueuse. C'est à l'initiative du Ministère de la Justice (Direction de l'Education Surveillée) et sous l'égide du Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations qu'au cours des années 1978 et 1979 un tel groupe d'études, constitué de personnalités de toutes obédiences, a tenu une quinzaine de réunions de travail qui ont abouti au présent rapport.

Son examen ne peut laisser indifférent un lecteur averti : n'est-il pas opportun qu'une étude approfondie de la situation familiale soit menée en commun par tous les travailleurs sociaux de base, voire en liaison parfois déjà avec les services de tutelle eux-mêmes, avant la saisine du juge des enfants ? Comment canaliser et réduire les requêtes abusives des offices d'H.L.M. relatives aux dettes de loyer ? Que faire à l'égard de la tutelle à l'allocation-logement ? Plus généralement, comment éviter l'endettement comme seule cause de la tutelle et comment mettre un terme à l'utilisation délibérée de la tutelle aux prestations sociales en tant que système de recouvrement des dettes ?

L'initiation des travailleurs sociaux à la relation par l'argent et à la gestion budgétaire, l'intervention auprès des parents de conseillères en économie familiale et de travailleuses familiales ont apparu au groupe comme essentielles ; et celui-ci s'est demandé si la sectorisation médico-sociale, en liaison avec les services de tutelle, ne pouvait aider les services sociaux polyvalents de base.

Ne serait-il pas opportun d'instituer une organisation collective du règlement des dettes sous l'autorité du juge d'instance incluant l'ensemble des créances en fonction de la situation socio-économique du débiteur ?

Ne conviendrait-il pas d'utiliser en faveur des familles, préalablement (et non postérieurement) à la tutelle aux prestations sociales, les aides financières sociales de tous ordres ? Comment donner plus de crédit aux services et organismes sociaux qui sont nés ces dernières années pour aider les familles en arriéré de loyer et favoriser le recrutement de conseillères en économie familiale dans les services sociaux polyvalents ?

Sur le plan judiciaire, la tutelle aux prestations sociales ne constitue qu'un des domaines de compétence du juge des enfants, lui-même souvent débordé par d'autres tâches qui, dans la plupart des tribunaux de grande instance, ne relèvent pas toujours de sa spécialité. Ne convient-il pas, dans ces conditions, que les situations qui lui sont soumises aient été mûrement réfléchies et que soit évitée toute improvisation tant au plan de l'audience elle-même qu'à celui de la mise en oeuvre pratique de la mesure ? La personnalisation des causes est le propre de la juridiction des mineurs. Est-

elle suffisamment assurée en notre matière ? Que ce soit au niveau du tri et de l'orientation des cas à soumettre ou soumis au juge des enfants, que ce soit au niveau de la préparation de la décision, du déroulement des audiences, de la rédaction des motifs, de la notification des ordonnances ?

L'action du délégué à la tutelle est très spécifique et tourne autour de deux axes essentiels : la rééducation des parents au plan principal de la gestion budgétaire, la conquête de leur autonomie socio-économique. Cette action s'apparente à celle des travailleurs sociaux et éducateurs de l'éducation en milieu ouvert ; mais s'y apparente seulement ; il en résulte une articulation nécessaire de la tutelle aux prestations sociales avec d'autres formes de rééducation, notamment l'action éducative en milieu ouvert, administrative ou judiciaire ; d'où la nécessité d'une information et d'une formation des administrateurs des Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale, des juges des enfants, des juges d'instance et des délégués à la tutelle au coude à coude avec les autres travailleurs sociaux.

De toute manière, force est de constater qu'un nombre considérable de contraintes de tous ordres, les contrôles réglementaires judiciaire et administratif, la sauvegarde même des droits des parents limitent le nombre et freinent le développement des tutelles aux prestations sociales ; la conservation des cas par des services déjà saisis à d'autres titres n'est pas non plus étrangère à ce freinage. Mais dans cette oeuvre d'ensemble, les rôles respectifs des magistrats et des directeurs départementaux d'aide sociale ne mériteraient-ils pas d'être davantage précisés ?

En particulier, sur le plan financier, si l'on croit à la tutelle, est-il indispensable que l'on en reste au mode de financement actuel stéréotypé d'un nombre déterminé de familles par délégué ? Ne faut-il pas envisager d'autres modalités ? Ne faut-il pas élargir en fait le domaine et l'ouverture de la commission départementale des tutelles au sein de laquelle il n'apparaît pas que le souci éducatif des parents et des enfants ait toujours voix prépondérante ? Si cette commission a, par définition même, un caractère trop administratif, n'est-ce pas, malgré tout, en son sein que devraient être évoquées et confrontées, après discussion et essais préalables, les expériences de gestion budgétaire à finalité éducative des délégués des différents services de tutelle du département, voire d'autres départements ?

Car, loin de tout contrôle social abusif, c'est bien vers cette finalité éducative que doivent tendre tous les efforts dans le respect des personnalités en présence. Ce respect doit être favorisé par la désignation d'un avocat appelé à assister les parents ou les bénéficiaires des prestations.

Et l'aide judiciaire devrait, en matière de tutelle aux prestations sociales, être systématiquement et d'urgence accordée, que ce soit devant le juge des enfants ou devant le juge d'instance, juridictions dont la dualité doit être maintenue. N'est-il pas opportun enfin que le juge d'instance désigne le même tuteur pour la tutelle civile ordinaire des incapables majeurs et la tutelle spécialisée ? Le financement de cette tutelle des adultes doit être examiné de près et traité dans son ensemble et de toute urgence en fonction des équipements locaux créés, à créer ou à développer.

Voir les services de tutelle sortir de leur isolement n'est-il pas un mouvement qui s'impose de manière impérative ? Il dépend des services de tutelle eux-mêmes, des délégués à la tutelle, mais aussi des services sociaux de secteur, des éducateurs, des services sociaux spécialisés proches des juges des enfants. Le moment n'est-il pas venu d'une collaboration étroite, sur le tas, au cas par cas, pour le meilleur sort de tous ? Collaboration à la base ne signifie ni confusion, ni fusion. Elle est la garantie du maintien de la fonction sociale elle-même dans ce que, loin d'un contrôle pesant et envahissant, elle conserve de noble ; parce que, sachant quand il le faut, s'oublier pour préparer et laisser à d'autres une place déjà occupée, elle se grandit elle-même en accomplissant sa vraie mission.

Si l'étude du rapport présenté par le groupe de travail du C.T.N.E.R.H.I. sur la tutelle aux prestations sociales est abordé dans un tel esprit, nul doute qu'il peut constituer une pierre importante de l'édifice qui se construit tous les jours d'une institution appelée par son essence à s'adapter constamment aux modifications sociales et économiques qui imprègnent quotidiennement notre époque.

Gaston FEDOU

En préambule, il convient de préciser les conditions de création et de fonctionnement des Groupes d'Etude du C.T.N.E.R.H.I., ainsi que les modalités de diffusion des rapports finaux.

L'objectif des Groupes d'Etude tend à fixer sous ses aspects principaux l'état d'une question, et par une réflexion méthodique, préparer et suggérer des changements éventuels. Les membres des Groupes d'Etude sont choisis "intuitu personae", et leurs propos n'engagent qu'eux-mêmes.

Tous les documents produits au cours du fonctionnement des Groupes d'Etude restent confidentiels, limités à l'usage interne des membres, et des participants exceptionnels ; le pré-rapport est transmis confidentiellement d'abord au Groupe d'Etude, puis au Conseil d'Administration du C.T.N.E.R.H.I. en sa forme modifiée par les membres du groupe, puis au Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale, autorité de tutelle du C.T.N.E.R.H.I., disposant statutairement d'un délai de trois mois pour autoriser la diffusion.

Après cette procédure, la publication des rapports des Groupes d'Etude s'adresse à un public aussi large que possible, ainsi qu'aux administrations et organismes publics ou para-publics détenteurs de pouvoirs de décision, l'objectif étant de leur communiquer des éléments d'information, de réflexion, sans pour autant prétendre infléchir la préparation de textes législatifs et réglementaires, commander des réformes.

Le Groupe d'Etude sur la "Tutelle aux Prestations Sociales" a été constitué à la demande de l'Education Surveillée, dont les préoccupations tenaient au caractère judiciaire de la mesure prononcée par des magistrats (juge des enfants - juge des tutelles) ; à sa portée éducative s'inscrivant dans le cadre de la politique de protection judiciaire de l'enfance et de la famille ; au nombre croissant de personnes ainsi prises en charge.

Le souci dominant de l'Education Surveillée provenait par ailleurs d'interrogations - formulées notamment par des magistrats - relatives à l'utilisation de la mesure. Les situations prises en charge ne paraissent pas en effet toujours conformes à la lettre et à l'esprit de la loi sur la tutelle, et même, bien souvent, les textes sont manifestement détournés de leur objet, sans qu'on puisse pour autant dénoncer la validité sociale de la mesure. Bref, il est apparu qu'une mise au point s'imposait qui favoriserait le recentrage des pratiques. Il est utile de souligner que l'Education Surveillée n'est pas directement impliquée, ni concernée, par l'organisation et l'application de la mesure de tutelle. Les magistrats sont, en vertu du principe

de la séparation des pouvoirs, indépendants de l'administration ; les services de Tutelle aux Prestations Sociales ne relèvent pas de l'administration judiciaire tant en ce qui concerne leur agrément, leur financement, que leur contrôle ; en outre, les textes instituant la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales ne prévoient pas d'enquêtes sociales judiciaires.

Néanmoins, ainsi qu'en témoignent, par ailleurs, les réflexions communes des représentants des Ministères de la Santé et de la Sécurité Sociale, et de la Justice, la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales demande aujourd'hui à être revue en ce qui concerne sa place, et sa portée, au sein du système de prévention et de protection sociale.

Il y a lieu de souligner, enfin, que le présent rapport se veut soucieux de reproduire fidèlement la réflexion complète d'un groupe au plus près de ses formulations.

D'où, peut-être, à la lecture une certaine pesanteur du propos dont le lecteur voudra bien s'abstraire pour saisir, par-delà certaines mentions répétitives et quelques tournures de style peu appropriées au premier abord, l'expression même de ceux qui exercent avec difficulté le métier de tuteur ou de délégué à la tutelle.



INTRODUCTION

---

LA PROBLEMATIQUE DU GROUPE D'ETUDE

---



La problématique du Groupe d'Etude s'est dessinée essentiellement à partir de constats relatifs à l'évolution de l'institution de la Tutelle aux Prestations Sociales au niveau du droit et de l'application qu'en font les juges des enfants, de la pratique des délégués à la tutelle qui entendent mener une action éducative avec gestion de fonds, des attitudes réactives des personnes ainsi prises en charge et de la nature de leurs besoins qui gravitent autour de problèmes d'endettement graves aux conséquences mal supportées.

La tutelle a connu, depuis son institution en 1946, d'importantes mutations. Elles se sont toutes effectuées dans une optique commune : la tutelle est passée de la coercition, sanctionnant dans le but de protéger des enfants un détournement de l'utilisation des prestations familiales, à un apprentissage budgétaire et une aide éducative globale au profit de la famille en vue de maintenir sa cohérence. Ces changements ont été surtout empiriques, et il en résulte aujourd'hui un désaccord entre le droit et le fait.

Sans anticiper sur l'analyse critique des textes législatifs et réglementaires commandant l'exercice actuel de la mesure de tutelle, qui interviendra en préambule à la deuxième partie de ce rapport, il paraît utile néanmoins d'évoquer d'abord les aménagements successifs dont a bénéficié la mesure.

Ce sont les lois du 29 juillet 1939 ; du 18 novembre 1942 ; du 22 août 1946 ; du 18 octobre 1966 qui ont établi les bases légales de la tutelle. Les principes qui en réglementent juridiquement l'application figurent dans le décret portant R.A.P. du 25 avril 1969, suivi des circulaires ci-après du Ministère de la Santé :

- n° 43 du 3.04.1970 précisant la nature des prestations familiales et sociales justiciables d'une mise sous tutelle, et les charges incombant aux organismes ou services débiteurs des frais de tutelle ;
- n° 22 du 16.02.1971 relative au fonctionnement de la Commission Départementale des Tutelles, à l'agrément des tuteurs, à la fixation des plafonds, à la pratique dite des "mandats de gestion" ;
- n° 23 du 16.02.1971 relative à la suppression des tutelles "officieuses", et recommandant que les mesures soient prises avant que la dégradation de la situation familiale n'interdise d'espérer dans des délais raisonnables une récupération de "l'autonomie" ;
- n° 49 du 21.10.1974 relative à la répartition des tutelles entre les délégués et les tuteurs, et évoquant notamment la norme du travail par délégué - 35 familles - ainsi que l'organisation d'une sectorisation des actions.

L'énoncé des textes montre assez qu'il a fallu beaucoup de temps pour que l'institution prenne forme et trouve application.

A l'origine, la tutelle eut pour but premier de sanctionner les parents qui n'utilisaient pas les allocations pour satisfaire les besoins de leurs enfants.

En outre, les pressions des cotisants tendaient alors à introduire une moralisation du droit aux prestations pour le cas où elles seraient détournées de leur but. C'est la raison pour laquelle, dès 1939, il appartenait aux débiteurs d'allocations d'en suspendre le cas échéant le versement. Ce pouvoir fut transféré au Préfet par une loi de 1942. En 1946, afin d'éviter des abus administratifs éventuels, et compte tenu du droit des enfants à bénéficier des prestations familiales, de leur caractère incessible et insaisissable, il a paru nécessaire de confier à des magistrats une décision limitative des droits des parents, parce que les juges des enfants étaient habilités à statuer en matière de puissance paternelle devenue depuis autorité parentale, et qu'ils garantiraient les libertés individuelles ainsi mises en question. Enfin la loi du 18 octobre 1966, modifiant la loi de 1946, toujours en vigueur, sanctionne (article 2) en dépit de sa formulation potestative, des carences parentales : "Dans le cas où les enfants donnant droit aux prestations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses, ou lorsque le montant des prestations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le juge des enfants peut ordonner que les prestations soient, en tout ou en partie, versées non au chef de famille, mais à une personne morale qualifiée dite tuteur aux Prestations Sociales".

Cet aspect coercitif de la mesure provient en premier lieu d'une privation de la libre disposition des prestations sociales. C'est indéniablement une atteinte à la liberté des familles, aux droits étroitement attachés à l'autorité parentale.

En second lieu, les présupposés justifiant cette sentence présumant l'existence de carences chez les parents, leur incapacité de veiller aux bonnes conditions de vie des enfants.

Enfin, malgré les garanties contre l'arbitraire qui s'attachent aux procédures judiciaires, au statut des magistrats, à leurs fonctions protectrices, il n'en demeure pas moins que les familles continuent à percevoir tout passage devant la justice comme infâmant.

Aussi, la tutelle, parfois réclamée par les familles pour éviter des contraintes ou obtenir en échange des assistances, demeure plus ou moins bien supportée par elles. Des études se sont attachées à analyser le "vécu" de la mesure ; les membres du Groupe d'Etude ont évoqué fréquemment les réactions parentales. Elles sont ambivalentes, si l'on rapporte le nombre des familles acceptant la mesure à leurs motivations sous-jacentes.

Alors, paradoxalement, les nombreuses tutelles qui protègent contre les créanciers, sans que les intérêts des enfants soient en jeu, paraissent mieux acceptées, étant sans doute moins stigmatisantes, que celles qui suppléent des carences éducatives avérées. Si bien qu'au fil du temps les aspects protecteurs de la mesure l'ont emporté sur ses côtés contraignants, et la tutelle est apparue comme une disposition permettant d'abord la sauvegarde socio-économique des familles en difficulté.

Peu à peu, la Tutelle aux Prestations Sociales est donc devenue - dans l'esprit des juges des enfants, par la pratique des délégués et pour une majorité de parents - une protection et une aide.

Dans les textes, cette notion n'apparaît toutefois que dans le libellé de l'article 29 du décret du 25 avril 1969 stipulant que : "Dans le cadre de sa gestion, il (le délégué) est habilité à prendre toutes mesures de nature... à exercer auprès des parents une action éducative en vue de la réadaptation complète de la famille". L'idée d'action éducative est ainsi légalement mais modestement introduite, sans pour autant remettre en cause le principe de la responsabilité parentale au regard de la situation familiale.

L'esprit de protection s'est plutôt inscrit essentiellement dans les faits, pour les familles harcelées par les créanciers, pour les juges des enfants confrontés à des menaces de saisies, d'expulsions entraînant la détérioration des conditions de vie familiales, voire le risque d'éclatement de la cellule, pour les délégués conscients des difficultés réelles des familles. Ceux-ci évaluant scrupuleusement les "capacités" parentales qui permettent des pratiques éducatives ont atténué la portée de la mesure, notamment au regard de l'utilisation des prestations. Ils ont cherché à restituer, plus ou moins rapidement, leur autonomie aux parents. Des causes plus profondes de perturbation ont été repérées et prises en considération autrement qu'à travers "l'accident de parcours" des dettes impayées. L'immaturité, la déficience physique ou psychique, la mauvaise santé, et même le handicap socio-culturel ainsi que la modicité des ressources ont incité l'intervenant à exécuter le mandat dont il était chargé dans une perspective large de réhabilitation des structures de la famille faisant appel à des moyens diversifiés.

A partir de ces constats - notamment du décalage entre la législation et les pratiques sociales, judiciaires et éducatives - le Groupe d'Etude s'est d'abord attaché à des interrogations relatives à la nature des difficultés socio-économiques mettant en difficulté la population en tutelle, lesquelles concernent, du reste, bien d'autres personnes. Ensuite, il a recherché les réponses appropriées à ces difficultés au rang desquelles figure la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales. Enfin, il a examiné les objectifs de la tutelle, sa spécificité - au regard d'une clientèle mieux déterminée - son mode d'organisation.

Par la suite, le groupe a pu dégager l'orientation suivante qui commandera son rapport final :

La Tutelle aux Prestations Sociales, conçue à l'origine comme une mesure de protection des enfants coercitive pour des parents défaillants, est maintenant vécue et réclamée comme une mesure d'assistance éducative se rattachant à la protection sociale. Son but étant de permettre à des familles en difficulté de retrouver leur autonomie, elle intervient donc dans une optique de prévention. Mesure judiciaire, elle doit néanmoins s'insérer dans un dispositif général de protection, s'organisant dans d'étroites limites en fonction de données précises dûment contrôlées.

Partant de ce concept directeur de prévention, le Groupe d'Etude s'est, par conséquent, moins attaché à parler de statuts, de structures, de procédures et de procédés, qu'à définir les objectifs actuels de la Tutelle aux Prestations Sociales en fonction d'une orientation nouvelle, issue :

- des besoins socio-économiques réels des familles dépassant l'utilisation des prestations ;
- des glissements qui sont intervenus dans l'application des textes relatifs à la Tutelle aux Prestations Sociales ;
- des pratiques socio-éducatives qui ont institué diverses formes d'aide aux familles, dont la tutelle fait partie, ayant glissé d'une fonction de "contrôle encadrement" à celle d'une résolution à long terme des difficultés socio-économiques des familles.

D'où la démarche suivante adoptée tout au long des travaux - dominés par cette idéologie de prévention :

- faire l'inventaire des situations déferées au juge pour tutelle afin d'y discerner ce qui peut y être résolu en évitant la tutelle ;
- rechercher toutes les mesures préventives permettant d'éviter les strictes contraintes d'une mesure judiciaire ;
- redéfinir la mesure de tutelle en précisant son champ et sa clientèle, la percevoir et la concevoir comme une mesure ponctuelle favorisant l'accès des personnes à l'autonomie en les rééquipant au plan moral, financier, éducatif, au lieu de les assister par des prothèses, en évitant leur ségrégation et leur installation dans des attitudes dépendantes ;
- s'assurer des articulations de la mesure avec d'autres moyens permettant d'éviter non seulement la répétition des situations, mais aussi le contrôle social permanent par la radicalisation des aides, la multiplication des intervenants, l'appropriation des clientèles.

Enfin, le Groupe d'Etude a préféré distinguer la Tutelle aux Prestations Sociales, stricto sensu, appliquée aux familles attributaires en difficulté, et la tutelle des adultes qui relève de méthodes sensiblement différentes, quoique participant d'une même optique de prévention. Bien que les réflexions dans leur ensemble aient concerné la tutelle des mineurs, le Groupe d'Etude n'a toutefois pas manqué d'évoquer les problèmes spécifiques à la tutelle des adultes - plus particulièrement ceux relatifs à une certaine confusion dans les textes instituant les tutelles. Des représentants de l'U.N.A.P.E.I., ayant participé aux dernières réunions de travail du Groupe d'Etude, ont accepté de rédiger une annexe consacrée à la tutelle des adultes, son application, les problèmes actuels et les perspectives d'évolution.

## P R E S E N T A T I O N   D U   P L A N   :

---

Une remarque préalable sur la terminologie : les termes de prévention et de protection sont connotés de références à des compétences administratives ou judiciaires. Pour éviter toute confusion, lorsqu'ils seront utilisés dans cette acception restreinte, ils seront associés à des adjectifs précisant leur appartenance (exemple : protection socio-administrative...).

### Première partie :

Elle s'attachera à établir des constats sur la population en tutelle, décrivant ses caractéristiques socio-économiques, ses difficultés psychosociales.

Elle définira les moyens à mettre en oeuvre afin, tout d'abord, d'éviter par une prévention globale la création de situations de péril socio-économique, puis, en cas d'échec, de disposer, dans une seconde étape, de modes de résolution substituables à la tutelle, applicables selon la nature et le degré des problèmes familiaux qu'une phase d'évaluation mettrait en évidence.

Cette première partie tend essentiellement à éliminer du champ d'application de la mesure toute situation pouvant être prévenue, ou réglée par des voies se situant en amont de la protection judiciaire, laquelle doit demeurer circonscrite, réservée à la prise en charge de problèmes spécifiés. Ainsi, les tutelles dites économiques seraient exclues de la mesure, correspondant à des situations d'endettement sans problème associé d'incapacité parentale.

Deuxième partie :

Elle aura pour objet, en ce qui concerne la mise en oeuvre de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, de tirer les conséquences des conclusions précédentes, en relation avec un examen critique des textes législatifs et réglementaires.

Le champ de la Tutelle aux Prestations Sociales ayant été précisé, en référence à sa clientèle et à la nature des situations à prendre en charge, il y a lieu de se demander si le cadre juridique, les procédures judiciaires, l'organisation des services et les pratiques éducatives sont adaptés à leurs objectifs ?

L'analyse approfondie des différentes phases de la tutelle - décision, application, contrôle - et des rôles des intervenants - juges des enfants, tuteurs, délégués, administration - devrait permettre ainsi de définir et de cerner la tutelle comme mesure d'aide à la maintenance des familles, s'inscrivant dans le cadre de la protection socio-judiciaire qui doit demeurer un domaine spécifique étroitement délimité.

Cette optique peut conduire à des aménagements de la mesure.

Troisième partie :

Elle portera sur les limites de la tutelle, sur les contraintes qui déterminent la portée de la mesure.

Seront ensuite abordés les contrôles - et les responsabilités qui s'exercent au niveau des services et des personnels (agrément, habilitation), du financement, de l'exécution de la mesure.

Enfin, on s'interrogera sur les régulations prévues, ou à encourager, qui seraient de nature à moduler les structures et les pratiques en fonction des besoins, à garantir les droits des familles en tutelle et leur défense.

Quatrième partie :

En conclusion, elle traitera des perspectives de la tutelle, et présentera les positions de fond adoptées par le Groupe d'Etude.



PREMIERE PARTIE

---

APPROCHE DE L'INADAPTATION SOCIO-ECONOMIQUE

---



L'examen de la nature des difficultés que connaissent les personnes prises en charge au titre de la Tutelle aux Prestations Sociales a été une préoccupation constante et dominante du Groupe d'Etude, ce qui l'a conduit à s'interroger sur l'institution, non seulement sous l'angle juridique et structurel, mais aussi, bien souvent, en ce qui concerne l'opportunité de la mesure.

Le groupe s'est donc prioritairement attaché à réfléchir sur les causes des mesures de tutelle, en abordant les problèmes rencontrés par les personnes concernées. Cette démarche possède l'avantage de ne pas subordonner étroitement à l'état du droit - et notamment à la législation en vigueur - les perspectives d'évolution de la mesure de tutelle, mais bien au contraire d'ouvrir une large interrogation sur la validité sociale de la tutelle au regard des besoins à prendre en compte.

Parallèlement, le Groupe d'Etude s'est appliqué à recenser les formes d'aides dont la mise en oeuvre - ou le développement, l'aménagement - permettrait tant de prévenir la constitution de certaines situations que de les enrayer, d'y remédier précocement.

Ainsi, il a été possible d'éviter une fixation sur les aspects législatifs de la tutelle, certes en décalage par rapport aux pratiques, ce qui est aisément explicable puisque le cadre juridique instituant et organisant la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales date maintenant d'une dizaine d'années durant lesquelles les conditions sociales se sont considérablement modifiées.

Avant d'étudier les aménagements, voire les réformes, susceptibles de légaliser les concepts et les approches socio-éducatives, les techniques pédagogiques, voire les pratiques judiciaires nouvellement apparues, il convenait en effet de cerner la réalité des difficultés familiales et des remèdes qui leur sont applicables.

Deux constats ont étayé cette réflexion. Tout d'abord l'augmentation du nombre des familles en tutelle disposant de ressources modiques conduit à s'interroger sur l'opportunité de sanctionner socialement et moralement la misère, en apportant une aide par le biais d'une mesure connotée dans son principe même d'une idée de coercition que justifie le constat de carences et d'inaptitudes parentales. Lorsque seule la situation socio-économique des familles compromet les conditions de vie des enfants - par exemple : le chômage, la maladie, un niveau de rémunération insuffisant - les solutions devraient plutôt intervenir dans le cadre d'une amélioration de la protection sociale globale (politique des salaires, politique familiale, politique du logement, etc...). Si l'organisation socio-économique nationale ne peut parvenir à couvrir les besoins élémentaires de tous, et que la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales demeure - entre autres moyens - un palliatif aidant à "gérer la pauvreté", il conviendrait au moins de prévoir l'engagement d'une mesure qui ne cherche pas sa justification dans le détournement, et la mauvaise utilisation des prestations familiales. Par ailleurs, il faut envisager clairement les conséquences de cette perspective

étendue d'utilisation de la mesure, tant au niveau de sa signification politique - et notamment du risque d'étendre un contrôle social sur la population économiquement défavorisée - qu'en ce qui concerne consécutivement la refonte du système actuel d'organisation et de financement de la Tutelle aux Prestations Sociales. Sans s'étendre sur les répercussions d'une assistance économique étendue de la population éventuellement assortie de tutelle, il convient en effet d'attirer l'attention sur les redistributions de compétences inévitables qui s'ensuivraient en matière de financement. A l'unanimité, le Groupe d'Etude n'a pas retenu cette perspective d'utilisation de la tutelle comme mesure d'accompagnement des compensations financières et des transferts sociaux tout en reconnaissant qu'il y a là un problème comparable à ceux que posent les situations qui déterminent la tutelle.

Un deuxième constat s'est imposé : l'augmentation flagrante des situations d'endettement. Elle est liée à des situations endémiques d'insuffisance des revenus, ainsi qu'aux excès du "consumerism". Cet endettement motive plus ou moins directement la mesure de tutelle. Légalement, en l'état des textes, le critère "dettes" ne saurait suffire à justifier la saisine du juge des enfants, et la décision de tutelle. Pourtant la plupart des familles sont en tutelle du fait de leur endettement, ainsi qu'en témoignent des études récentes, et les travaux internes du Groupe d'Etude. L'ampleur du phénomène semble l'avoir peu à peu fait retenir par les juridictions comme motif principal des décisions qu'elles prennent.

Avant d'entrer dans l'examen de ces difficultés socio-économiques, et des palliatifs qu'elles peuvent recevoir, il nous faut succinctement en fixer les grandes lignes, et souligner les ambiguïtés inévitables qui accompagnent les cas d'espèce fort complexes qui sont soumis aux juges. La frontière est mince en effet, entre l'opportunité sociale d'une mesure de protection judiciaire de tutelle quand, du fait des dettes, les risques d'expulsion viennent menacer les conditions de vie des enfants, l'équilibre familial, et le détournement de procédure souvent dénoncé lorsque la mesure est induite par les pressions des créanciers sur des familles qui de leur côté réclament la tutelle pour se protéger. Les magistrats doivent alors choisir entre deux contraintes : la lettre des textes et la nécessité de sauvegarder le maintien de la cellule familiale.

La signification de l'endettement, provoquant des prises de position contradictoires dans le Groupe d'Etude, a contrarié toute tentative d'analyse du phénomène :

Les dettes sont imputables à des "accidents de parcours", à des aléas conjoncturels subis par les familles, sans que leur aptitude à gérer leurs ressources puisse être mise en cause, et qui ne requièrent pas une aide éducative : la tutelle sert alors à garantir aux créanciers le recouvrement des échéances.

Les dettes sont symptômes de difficultés psycho-sociales, telles l'absence de maîtrise de leur budget par des parents insuffisamment formés, ou informés, pour bénéficier de leurs droits sociaux, pour lutter contre les sollicitations constantes à consommer, telles surtout la modicité des ressources.

Les dettes sont révélatrices de problèmes psycho-familiaux (notamment les carences de gestion, d'organisation, les conflits conjugaux déséquilibrant toutes les composantes de la vie familiale, enfin les états de santé physique et mentale...).

Cela constitue un écheveau dont il n'est pas aisé de trouver les fils conducteurs.

Dans ces situations interfèrent plusieurs éléments d'importance inégale, selon une relation de cause à effet indéchiffrable. Dans tous les cas, cependant, un besoin d'aide se dégage. Le propos du groupe aura donc été d'abord de différencier les palliatifs - dont la Tutelle aux Prestations Sociales - susceptibles de contribuer à la résolution de difficultés familiales bien définies.

Enfin, s'il faut regretter une utilisation parfois dépourvue de base légale de la mesure de tutelle, découlant pour partie du vieillissement de l'institution au regard des réalités sociales actuelles, il faut aussi souligner la responsabilité qui en incombe à quelques vides institutionnels, notamment à l'absence - ou à l'insuffisance - des services sociaux de base, pas assez nombreux pour organiser un dépistage précoce. Ces services sont en outre composés d'un personnel insuffisamment formé pour apporter un soutien efficace quand l'argent est en jeu. Dans le même esprit, il convient de dénoncer l'absence de rigueur des organismes gestionnaires de logements en matière de recouvrement de loyers, de surveillance des impayés.

Combien de tutelles en effet sont prises parce qu'il n'existe rien d'autre pour aider les familles à sortir de difficultés où l'élément financier prédomine ? De tutelles prononcées lorsque le montant des dettes atteint un niveau devenu intolérable, alors que cette accumulation aurait pu être évitée ? Est-il besoin de souligner autrement l'importance primordiale dans la première partie du rapport de cette approche de la tutelle.

Par conséquent, le Groupe d'Etude, s'il a reconnu la Tutelle aux Prestations Sociales comme une mesure judiciaire de protection des familles, privative de droits, et, à ce titre, devant intervenir en réponse à des situations correctement spécifiées, n'en a pas moins recherché, parallèlement, toutes les mesures qui pourraient l'éviter. C'est-à-dire qu'il a préconisé une prévention tant globale que spécialisée qui apporterait aux familles les soutiens - économiques et éducatifs - de nature à prévenir ou à résoudre leurs difficultés sans entrer dans un système de protection socio-judiciaire. Mais pour resituer la place et la portée de la tutelle dans la protection sociale au regard d'une approche correcte des problèmes socio-économiques, en vue de dégager des modes de prise en charge satisfaisant des besoins élémentaires, il a été nécessaire au préalable de tenter une analyse aussi approfondie et affinée que possible des situations familiales.

## I - LES SITUATIONS DES FAMILLES EN TUTELLE

---

Il n'entraîne pas dans la compétence, ni dans les moyens du Groupe d'Etude, d'établir au niveau national un bilan statistique exhaustif de la tutelle. Aussi l'approche, dite quantitative, des caractéristiques socio-démographiques des familles, des composants de leur situation (activité professionnelle, niveau d'instruction, état de santé, relations familiales et sociales, etc...) repose-t-elle essentiellement sur des études externes. Par ailleurs, à partir de leurs expériences, les membres du groupe ont contribué à confirmer ou infirmer certaines hypothèses. Ils ont enrichi par l'illustration de cas la connaissance de la situation réelle des familles. Outre les motifs apparents déclenchant la mise sous tutelle, la connaissance, par les délégués, de causes plus profondes, leur témoignage souvent poignant sur certaines détresses humaines et des misères économiques démontrent en effet toute la difficulté du dépistage et du choix des modes d'intervention. En outre, la réflexion du groupe a permis de décomposer les processus aboutissant à la mesure de tutelle.

Dans ce domaine, des études construites sur des méthodologies sûres auraient été du plus grand intérêt. Elles font défaut jusqu'à présent. Quelques pistes ont été esquissées, indicatives des travaux à effectuer à partir des phases de la mise sous tutelle : repérage et évaluation des situations objectives ; étude critique des facteurs déclenchant une intervention sociale (le dépistage, les signalements, la multiplicité des filières, leur origine parfois déviante, leur aboutissement) ; analyse de la concertation préalable au choix de la forme d'aide, en fonction non seulement de la situation, mais aussi de l'objectif recherché au travers de l'intervention elle-même, de l'attitude des parents et des potentialités familiales. L'établissement méthodique de monographies serait, entre autres, le minimum indispensable pour commencer à connaître tous ces aspects. Les données disponibles au sein du groupe y ont suppléé en partie.

### 1.1. - Nature des situations et essai de définition d'une problématique :

#### a) - Essai de typologie des familles en tutelle :

Nous avons recensé dans un document annexé au rapport des éléments statistiques provenant de sources diverses, ainsi que l'exposé de quelques cas d'espèce. Ces documents ne prétendent pas refléter, avec une rigueur et une fiabilité absolue, les situations des familles en tutelle. Ils reposent, en effet, sur des études locales et sur un trop petit nombre de cas pour être significatif. Tels quels, ils constituent cependant un apport non négligeable, éclairant les analyses qualitatives des causes circonstanciées de mise en tutelle.

Que retenir, qui soit déterminant, dans la caractérisation globale des familles en ce qui concerne leur composition, leurs statuts socio-économiques, leurs activités, etc..., au regard de la mise en tutelle ?

Toute généralisation serait caricaturale : la complexité des problèmes familiaux, reflétant l'individualité de chaque cas, n'est pas réductible à des schémas-types sans anéantir la richesse des virtualités personnelles, sans trahir la vulnérabilité propre à chacun devant des accidents économiques, sans marginaliser des personnes selon des différences souvent fictives.

Donc, sans qu'il s'agisse de les édulcorer, c'est avec prudence et réserve qu'il convient de chercher, parmi ces données, celles qui caractérisent la population des services de Tutelle aux Prestations Sociales comme spécifique par rapport à d'autres groupes sociaux.

Afin de présenter ces diverses composantes - appartenance sociale, statut du couple, composition de la famille, niveaux d'instruction, de qualification professionnelle, etc... - nous ferons référence largement à deux enquêtes, l'une ancienne menée auprès de mille familles en tutelle dans un département ; l'autre récente, sur un échantillon représentatif au niveau national (1), ainsi qu'à des apports plus ponctuels au regard du nombre de familles et de la dimension géographique.

Soulignons d'abord, que l'étude, faite par A.C.T., a conclu que les familles en tutelle appartiennent dans une écrasante majorité à une catégorie sociale nettement définie : familles ouvrières peu ou pas qualifiées, percevant un seul salaire, ayant à charge quatre enfants et plus... A l'exception du nombre d'enfants, les familles en tutelle ne forment donc pas une population à part, ni même un sous-prolétariat par rapport à l'ensemble de la classe ouvrière. A partir de critères socio-économiques, elles ne se distinguent pas a priori des autres pour constituer une catégorie particulière. Cette banalité est confirmée par les membres du Groupe d'Etude, certains faisant néanmoins remarquer que, à situation égale de difficultés financières, ou psycho-sociales, les familles à statut social plus élevé n'arrivent pratiquement jamais en tutelle : moins connues des services sociaux, car elles ne reçoivent pas les aides accordées sous conditions de ressources, plus aptes à faire prévaloir leurs droits sociaux, à négocier avec leurs créanciers, etc..., elles règlent par d'autres voies leur situation. Cependant, le groupe relève aussi que l'ensemble de la population française, socialement et

---

(1) Il s'agit de :

1°) La Tutelle aux Prestations Sociales - Enquête U.N.A.F. - C.N.A.F. réalisée par la Société A.C.T. - 1978.

2°) 1000 familles de l'Essonne - Enquête U.D.A.F. - 1976.

économiquement la moins favorisée, n'alimente pas systématiquement les services de tutelle. Les ressources modestes, la vulnérabilité devant le chômage, les mutations de la société, et la reproduction inter-génération des statuts socio-économiques ne sont malheureusement pas l'apanage des familles en tutelle.

Alors, n'existe-t-il vraiment aucune différence, aucune indication qui caractérise, même grossièrement, la majorité d'entre elles ? Quelques constantes paraissent se dégager. Sans pour autant être irréversibles, porteuses de conséquences inéluctables, elles contribuent à circonscrire un groupe social dont les difficultés plus ou moins latentes au niveau de ses caractéristiques socio-économiques, du cumul de ses handicaps, de son développement socio-culturel, incline aux accidents économiques à répétition.

a. 1) - Les caractéristiques socio-démographiques et économiques :

- La fréquence du déracinement (habitat d'origine des parents / habitat actuel) des familles en tutelle, concernées à presque 50 % dans l'enquête A.C.T. 1978, découle de l'évolution socio-économique française : accélération de l'urbanisation, de l'industrialisation. Cependant, les conséquences sur le mode de vie, tels le logement en H.L.M., voire en cité de transit, les déplacements journaliers réduisant le temps consacré par les parents à leur famille, aux relations sociales, sont facteur de fragilisation, mais sans signification profonde.

De même, l'origine étrangère des parents n'apparaît pas globalement déterminante : cependant, alors que la moyenne nationale de population étrangère en France est de l'ordre de 7,7 %, le pourcentage des familles en tutelle s'élève à 8,2 % dans l'Essonne ; à 6,1 % des mères et 11,4 % des pères selon l'enquête A.C.T. 1978. Ces données étant rapportées à la situation socio-économique particulière des immigrés, la proportion ne semble pas négligeable, témoignant des problèmes d'intégration, d'insertion sociale, d'information. Ces éléments ont été confirmés par les praticiens du groupe, notamment lorsqu'ils ont précisé que les mères d'origine étrangère vivent très isolées, complètement perdues entre deux cultures, deux modes de vie, sans disposer en plus des connaissances élémentaires de langage, de manipulation de l'argent, etc...

Par contre, l'origine des parents en tutelle, au regard de leurs propres conditions de vie familiale durant leur enfance, est significative : un tiers d'entre eux appartenait à des familles nombreuses (plus de six enfants) ; et surtout, dans une proportion identique, les parents sont issus de foyers désunis, ont été confiés à l'Aide Sociale à l'Enfance, ou à des tiers.

- La composition de la famille parentale : statut du couple ; nombre d'enfants ; âge des parents : la plupart des parents en tutelle sont mariés, forment des couples "réguliers" (enquête A.C.T. 1978 : 70 % de couples mariés, dont 67 % depuis dix ans, et 30 % entre trois et dix ans ; 77 % des



enfants des familles en tutelle sont issus du même couple parental). D'autres études ont signalé la fréquence de la vie maritale alternative chez les familles en tutelle, sans cependant préciser statistiquement cette donnée ; il conviendrait de toutes façons de la rapporter aux taux enregistrés sur la population globale pour conclure à sa signification.

Le seul élément dégagé statistiquement, sur un échantillon représentatif de plus de mille familles, concerne le taux important de mères seules (19 %, dont 65,2 % à la suite d'une rupture conjugale ; 23,1 % en raison du décès de leur conjoint). Intervenant dans une population de femmes ayant de nombreux enfants, ne travaillant pas, souvent incapables de faire prévaloir leurs droits, les répercussions de ces accidents affectifs sont importantes.

Le nombre élevé d'enfants caractérise, selon l'unanimité des études, les familles en tutelle (la moyenne nationale d'enfants par famille est de l'ordre de 2,5 ; chez les familles en tutelle, l'enquête sur le département de l'Essonne a fait ressortir un taux de 4,2 ; l'enquête A.C.T. a établi un taux de 5,3. Selon cette même source : 90 % des familles ont trois enfants et plus, dont 40 % ont au moins six enfants). Pour qu'ils soient significatifs, il convient néanmoins de pondérer ces taux.

En effet, les mesures de tutelle s'adressent par définition aux familles ayant des enfants à charge. La mesure sera en effet d'autant plus utilisée, comme mode de réponse à des difficultés socio-économiques, que le montant des prestations familiales sera élevé, garantissant de réelles possibilités de gestion, d'action éducative par l'argent... et surtout justifiant la dépense sociale. Rappelons à cet effet que certains s'interrogent sur l'opportunité d'une mesure de tutelle lorsque le montant des prestations ne correspond pas aux frais engagés, pour veiller à leur détournement. Nous reviendrons sur cet aspect, en relation avec la fonction gestion/éducation de la mesure.

Par ailleurs, il est évident que le nombre d'enfants à charge dans des familles aux ressources modestes contribue à amenuiser le quotient vital : entretien des enfants, nécessité de logements plus vastes, difficulté pour les mères d'occuper un emploi, etc...

Par contre, selon le rapport A.C.T. 1978, le taux d'enfants ne vivant pas au foyer paraît plus significatif et inquiétant : sur 5,3 enfants par famille, en moyenne 3,95 enfants mineurs vivent avec leurs parents, soit un pourcentage de 10,4 % d'enfants placés (7 % d'entre eux font l'objet d'hébergements institutionnels se divisant pour moitié entre, d'une part l'Aide Sociale à l'Enfance et les établissements de prévention et d'accueil ; d'autre part les établissements spécialisés du type I.M.P. ; les autres enfants vivent chez des nourrices). Reproduction des antécédents parentaux ? Conséquence des grossesses rapprochées des mères, ces placements témoignent-ils de la difficulté des familles à faire face à leurs charges parentales ? En ajoutant que 12 % des enfants mineurs des familles en tutelle sont suivis au titre de l'Action Educative en Milieu Ouvert, il est clair que le critère

"nombre d'enfants" influe sur l'équilibre familial. Les doubles mesures feront l'objet d'une analyse, lorsque sera abordée la spécificité de la Tutelle aux Prestations Sociales, en tant que mesure éducative s'inscrivant dans le cadre de la protection socio-judiciaire.

L'âge des parents en tutelle :

La plupart sont âgés de 30 ans à 50 ans (A.C.T. 1978). Des pondérations identiques à celles apportées au critère "nombre d'enfants" interviennent : les mesures de tutelle s'adressant en priorité aux familles nombreuses, l'appartenance des parents à une tranche d'âge en est la conséquence. Cependant, une tendance récente se dégage, liée à la conception éducative de la mesure, qui favorise la prise en charge de jeunes couples ayant un ou deux enfants, en proie à des problèmes inhérents à leur immaturité, à leurs difficultés à faire face à leurs responsabilités, ou bien, évidemment victimes des conditions socio-économiques particulièrement dures pour les jeunes.

- Le niveau d'instruction et de qualification professionnelle des parents :

Les familles en tutelle s'inscrivent quasi totalement dans la catégorie sociale de la population peu ou pas qualifiée. Le handicap culturel est certain, entraînant un statut professionnel - et un niveau de ressources - en correspondance, ainsi qu'une fragilité certaine devant les obstacles de la vie. Ce facteur contribue d'une manière significative à accroître les difficultés des personnes en tutelle qui ne peuvent assumer l'adversité, et surtout garder leur autonomie lors de la survenance d'un accident. On ne peut cependant pas privilégier ce facteur, car beaucoup de personnes en situation identique ne relèvent pas d'une mesure de tutelle.

Mais la reproduction des incidents d'une génération à l'autre, elle aussi non spécifique à la population sous tutelle, devrait inciter à réfléchir en vue de l'organisation d'une prévention dès l'âge scolaire. Le cumul de handicaps éducatifs, économiques, sociaux qui font brusquement basculer les familles nombreuses, les parents vulnérables psychologiquement dans une sorte de faillite familiale, incite à mettre en oeuvre des actions de formation, d'information et de soutien léger afin d'enrayer des processus de détérioration des situations familiales.

- Activité professionnelle : mobilité et chômage :

Si les personnes en tutelle ne se différencient pas des autres quant au type d'emploi occupé, par contre leur vulnérabilité devant le chômage, et leur instabilité professionnelle paraissent significatives. Les familles en tutelle semblent payer davantage la note de la crise économique, des mutations technologiques qui entraînent la disparition des emplois peu qualifiés. Simultanément, leurs difficultés d'ordre psycho-familiales ne sont pas neutres : parmi les causes de perte d'un poste de travail, la part des licenciements est équivalente à celle des départs volontaires. Corrélés avec la fréquence de l'éthylisme, des états de santé déficients, on peut formuler l'hypothèse que la non-qualification et l'instabilité personnelle s'allient ici pour provoquer la mouvance, l'irrégularité, et la perte d'emploi.

Les changements d'activité s'accompagnent presque toujours d'une baisse de salaire, de temps de déplacement plus long - donc plus onéreux. A l'instar des situations de chômage, de maladie - réunissant une perte de ressources et des délais de perception des allocations - les familles instables, ayant des charges lourdes pour la plupart incompressibles, ne résistent pas, ou mal, aux aléas de leur situation.

Enfin, le pourcentage élevé des familles en tutelle vivant sur un salaire unique - conséquence de la charge familiale des mères seules - renforce l'impact de cette instabilité (à peine 10 % des mères occupent un emploi à temps complet ; environ 8 % d'entre elles travaillent à temps partiel, ou épisodiquement).

- Le niveau de ressources :

Il paraît inutile d'insister sur la modicité des revenus de la plupart des familles en tutelle, que toutes les études réalisées démontrent. Le "quotient vital" quotidien - calculé à partir des ressources mensuelles (revenus + prestations sociales - loyers, charges comprises) divisées par le nombre de personnes à charge et le nombre de jours - s'établissait :

- . à 13 F. par jour, et moins, pour 53 % des familles en tutelle (enquête Essonne 1976) ;
- . entre 10 F. et 15 F. par jour pour 43,7 % des familles en tutelle (enquête A.C.T. 1978 référencée à l'année 1977).

Rappelons que le "seuil" retenu par l'Aide Sociale à l'Enfance, pour des ressources notoirement insuffisantes, était de l'ordre de 13 F. par jour en 1976.

Sans entrer plus avant dans l'analyse de l'endettement, le seul niveau de ressources plaide en faveur d'une "responsabilité limitée" des familles en tutelle.

- Les conditions de logement et d'équipement du foyer :

La plupart des familles en tutelle vivent en H.L.M. Dans l'ensemble, le taux de personnes vivant dans des conditions précaires de logement - habitations insalubres, cités de transit... - est minoritaire. Par contre, le surpeuplement est fréquent, et touche un tiers des familles. Des différences notoires entre la région parisienne et la province se dessinent : les logements de condition normale mais de superficie restreinte caractérisent Paris et sa banlieue ; les logements insalubres sont plus fréquents en zone rurale (manque de logements sociaux, etc...).

Depuis quelques années, la part des accédants à la propriété - en habitations individuelles ou collectives - tend à s'accroître parmi la population

en tutelle, reflétant un phénomène global, mais témoignant aussi des brutales ruptures survenues dans l'équilibre des budgets familiaux avec l'augmentation du chômage, le poids de la situation économique, notamment dans des régions connaissant de graves problèmes de reconversion.

Dans leur ensemble, les familles en tutelle ne vivent pas dans des conditions de logement, et d'équipement, différentes des autres... ce que les dettes locatives viennent confirmer : les familles en tutelle accèdent à des logements corrects, mais ont des difficultés à les payer. C'est à ce niveau qu'elles se différencient.

Il en est de même pour l'accession à l'équipement ménager, mobilier : les taux sont voisins de la moyenne nationale pour la catégorie sociale équivalente, mais les achats sont des sources fréquentes d'endettement. Sans que nous abordions la problématique des difficultés socio-économiques, et l'analyse des dettes qui en sont les causes ou les symptômes, il est intéressant de réfléchir au sens qui s'attache à la possession de certains biens par les familles démunies de moyens. Pour les uns, l'accession à des biens certes utiles, mais qui ne sont pas de nécessité première compte tenu des ressources, prouve l'absence de résistance des familles aux excitations externes à la consommation, à la possession d'objets représentatifs d'un statut social réputé normal. D'autres considèrent qu'il n'est certes pas abusif pour des familles nombreuses de disposer de machines à laver, de réfrigérateur, voire d'un véhicule automobile, d'autant que dans leur ensemble, ces acquisitions visent à améliorer le bien-être des parents et des enfants.

Car il faut bien introduire ici le caractère normatif de toute évaluation : si les conditions de logement peuvent être appréciées sur des critères objectifs de taille, d'équipement en chauffage, en eau, etc..., par contre les éléments mobiliers, ménagers (linge de maison, literie, vaisselle, réfrigérateur, etc...) se prêtent à des considérations subjectives.

En toute hypothèse, il convient de souligner qu'une fraction non négligeable des familles en tutelle (entre 10 % et 20 %) manquerait des biens élémentaires.

Pour conclure sur l'ensemble des données socio-démographiques des familles en tutelle, c'est effectivement moins la différence selon des caractères spécifiques, que le cumul de "handicaps" socio-économiques et culturels qui serait significatif, ainsi que l'analyse des données socio-psycho-familiales le démontre.

a.2) - Les caractéristiques socio-psychologiques des familles en tutelle :

Avant d'aborder les éléments concernant les difficultés endémiques des familles en tutelle, il convient d'aborder un aspect, d'ailleurs frontière entre les caractéristiques socio-démographiques et les données d'ordre socio-psychologiques : l'intégration sociale et l'accession aux loisirs.

- L'intégration sociale et l'accèsion aux loisirs :

Les familles en tutelle semblent à cet égard se séparer nettement - selon les enquêtes effectuées - des autres catégories sociales.

Les relations familiales, dans le cadre de la cellule restreinte parents-enfants, sont en général bonnes, ce qui laisse à penser que les carences parentales - lorsqu'elles existent - se manifestent en matière d'aptitude à gérer le budget, à organiser la vie quotidienne et non pas dans les relations avec les enfants - à la différence des familles relevant d'une mesure d'Action Educative en Milieu Ouvert au sein desquelles les besoins des enfants sont souvent méconnus par les parents, voire négligés. Par contre, les répercussions sur les enfants - tant des conditions de vie défavorables, que des éventuels déséquilibres psychologiques des parents en tutelle - peuvent provoquer, bien sûr, des atteintes au bien-être des enfants.

Dans leur ensemble, les familles en tutelle témoignent d'une absence d'aspiration à une vie sociale étendue si on la rapporte à des critères tels que les relations de voisinage, les appartenances à un mouvement syndical, à un groupement associatif, etc... Ces familles repliées sur elles-mêmes, parfois honteuses de leurs problèmes, accentuent volontairement leur isolement. C'est un constat fréquent fait par les délégués.

Les types de loisirs recherchés reflètent ce repliement familial, ainsi que la faiblesse des ressources financières et le niveau culturel. La télévision apparaît comme le principal loisir... et, à ce titre, constitue aussi une source d'endettement. La lecture occupe une place tout à fait insignifiante quantitativement et qualitativement. Des activités du type bricolage, jardinage, tricot, pêche, etc... sont souvent citées. Il ne paraît pas très utile de développer davantage ces aspects. Ils ne sont d'ailleurs certainement pas spécifiques aux personnes en tutelle : est-il si étonnant, compte tenu du niveau d'instruction, de la pénibilité fréquente des emplois exercés, de la charge de travail inhérente au nombre d'enfants, que les parents ne recherchent pas, pour leurs loisirs, des activités dites culturelles, et que ce modèle soit suivi par les enfants. En outre, l'acquisition de livres, la pratique de la plupart des sports, la fréquentation des spectacles supposent un budget loisirs que bien peu de familles en tutelle peuvent se permettre de dégager.

Quant à la non-fréquentation des centres sociaux, des clubs sportifs, elle provient autant de la méconnaissance de ces structures que du refus des familles, de leur désintérêt : les délégués parviennent difficilement à inciter les enfants à les fréquenter. Indice de la volonté de la famille de rester dans un cercle clos ? Problèmes des déplacements, du temps, déjà insuffisant, à passer "ensemble" qu'il faut préserver... il est préférable de se garder de conclusions hâtives et catégoriques quant à la signification de ces attitudes familiales. En outre, les loisirs restent peut-être l'ultime liberté des parents et des enfants. Peut-on y toucher ? Et dans quel but ?

Les vacances reproduisent les mêmes inégalités socio-économiques dans l'accession, et reflètent les mêmes motivations. Statistiquement, 52 % des français partent en vacances, dont 49 % appartenant à la classe ouvrière. Seulement 20 % des familles en tutelle s'offrent des départs prolongés. Par contre, les enfants bénéficient plus largement des colonies de vacances, de séjours familiaux : environ 50 % des enfants mineurs partent en vacances, notamment lorsque les parents vivent en appartements et en milieu urbain. En outre, la plupart des familles sont aidées financièrement : participation des Caisses d'Allocations Familiales, etc...

- L'état de santé des familles en tutelle :

Le bilan sanitaire des parents démontre une fragilité évidente de l'un et/ou de l'autre des conjoints devant la maladie physique, ou psychique. La part du malaise, sans fondement somatique déterminé, est ici évidente : l'alcoolisme, les états dépressifs, sans être la règle, sont anormalement fréquents. Bien sûr la précarité des conditions de vie, les maternités rapprochées ne peuvent guère être considérées comme des facteurs d'équilibre. Sans préjuger de relations de causes à effets, et en partant de constats éclairant les formes d'aides appropriées, il convient de rappeler que 12 % environ souffrent de maladies physiques chroniques, 30 % ont fréquemment des problèmes de santé, 16 % des mères présentent des troubles psychologiques (d'après enquête A.C.T. 1978).

- La mésentente conjugale, et la rupture des couples :

Les enquêtes réalisées, si elles permettent de minorer la proportion des difficultés inhérentes à l'équilibre du couple parental, n'en laissent pas moins apparaître un taux important de divorces, de séparations.

La mésentente conjugale ne se prête certes pas à une appréciation quantitative fiable. Elle apparaît, dans l'enquête A.C.T., comme un facteur minoritaire quantitativement : 12,2 % des couples auraient des liens inexistantes ; parmi les motifs de la décision de Tutelle aux Prestations Sociales, ce facteur ne figure que pour 1,1 % des citations.

Les familles en tutelle ne se distingueraient donc pas particulièrement par des problèmes conjugaux - encore que le Groupe d'Etude estime la fréquence de ce type de difficultés sous-estimée - par contre, lorsqu'elles existent, leurs conséquences sont souvent catastrophiques, et se traduisent notamment par des désordres financiers (le père garde son salaire ; ou la mère dilapide l'argent du ménage ; etc...) compromettant gravement l'équilibre déjà précaire du budget familial.

- Les incompétences parentales :

L'inaptitude à gérer un budget, les carences ménagères, les limitations éducatives de tous ordres participent bien évidemment à des situations de mises sous tutelle compte tenu qu'elles en constituent le fondement légal. Au vu des enquêtes statistiques, on peut s'étonner de leur relative absence dans les motifs évoqués : selon l'enquête A.C.T., 57 % des familles en tutelle présenteraient des difficultés de cette nature. Dans les motifs des mesures, elles sont rarement avancées.

A partir de leurs expériences, les membres du Groupe d'Etude pensent qu'il y a là sous-estimation. Cette affirmation est confirmée par les études ponctuelles, en particulier celle que nous évoquerons analysait 81 dossiers de mises en tutelle. La rédaction des motifs des jugements sera à cet égard mise en cause ultérieurement.

Quoi qu'il en soit, le Groupe d'Etude reconnaît que toutes les mesures de tutelle n'impliquent pas l'existence de carences parentales sans qu'on puisse évaluer globalement la proportion relative des cas. Il semble, qu'à ce niveau, des différences notoires interviennent entre la région parisienne et la province : le coût de la vie à Paris conduirait davantage à des tutelles où les difficultés financières sont prééminentes.

- Les enfants des familles sous tutelle :

Le fondement légal de la Tutelle aux Prestations Sociales repose sur l'intérêt menacé des enfants. En outre, les conditions relationnelles, éducatives des enfants commandent la délimitation des compétences respectives, ou complémentaires, des mesures de Tutelle aux Prestations Sociales et d'Action Educative en Milieu Ouvert. Aucune étude n'est venue jusqu'à présent faciliter la discrimination entre les zones d'influence respectives de la tutelle et de l'A.E.M.O.

Cependant, on peut dire, grosso modo, que les enfants des familles en tutelle ne semblent pas souffrir directement de conflits internes graves ou de défaut de soins : selon l'enquête précitée, 4,6 % seulement des enfants sont victimes de l'irresponsabilité, de l'immaturité de leurs parents quant à leurs conditions de soins, d'éducation. Il est par ailleurs évident que tous les enfants des familles en tutelle ressentent plus ou moins gravement les difficultés familiales, soit sur le plan matériel, soit sur le plan psycho-affectif. En cela leurs conditions d'éducation sont défectueuses.

Dans l'ensemble, on peut affirmer que les parents en tutelle se désintéressent rarement du bien-être de leurs enfants, et que les difficultés proviennent soit de leurs ressources limitées, ou mal gérées (ce qui est parfois imputable à la recherche d'un bien-être, excessif au regard de leurs ressources au nom de l'intérêt des enfants), soit de leur incompétence à comprendre les besoins réels des enfants. Dans 22 % des familles, des enfants mineurs résident hors du foyer. Cette proportion très élevée est une des caractéristiques des familles en tutelle. Au total, 10,4 % des enfants mineurs vivent hors du foyer, selon la répartition suivante :

- . 1/3 à l'Aide Sociale à l'Enfance ;
- . 1/3 pour déficience de santé ;
- . 1/3 chez autres membres de la famille, internat scolaire, nourrices ;
- . 7 % des enfants mineurs dans les familles en tutelle font l'objet de placements.

(Enquête A.C.T. 1978).

- L'état de santé des enfants des familles en tutelle ne laisse pas apparaître de problèmes particuliers. Toutefois, en se référant à l'enquête A.C.T. 1978, il convient de rappeler qu'environ 3,5 % des enfants mineurs sont placés en établissements de soins, cure, convalescence. Ce taux, anormalement élevé, permet d'avancer l'hypothèse qu'une partie de la population en tutelle est confrontée à des problèmes graves, témoignant ainsi de la disparité des situations familiales faisant l'objet de la même mesure.

La scolarité des enfants :

Selon l'enquête A.C.T., 35 % des familles ayant des enfants âgés de 6 à 16 ans signalent des retards scolaires ; les adolescents de plus de 16 ans reproduisent très nettement le handicap culturel de leurs parents, en terme de niveau d'instruction. En outre, 33,5 % des filles et 20,7 % des garçons ne sont ni scolarisés, ni en activité professionnelle.

Un service de Tutelle aux Prestations Sociales a réalisé une étude approfondie, en 1977, sur la scolarité des enfants des familles alors en tutelle. Les résultats sont très inquiétants : le taux de redoublement, l'importance des retards scolaires interviennent très tôt, dès les classes préparatoires (durant le cursus primaire, 57 % des enfants ont redoublé au moins une fois ; 15 % des élèves en cours préparatoire sont âgés de 8-9 ans ; 9,5 % des enfants sont déjà orientés vers des classes de perfectionnement). Quant au nombre d'enfants de familles en tutelle accédant au début du cycle secondaire, il est voisin de la moyenne nationale, à catégorie sociale égale ; par contre, le retard scolaire étant souvent préexistant, dès la classe de cinquième, les difficultés à suivre le cursus ordinaire renvoient en quasi-totalité les adolescents vers les classes dites allégées, puis les sections pré-professionnelles ; ils sortent même précocement du système scolaire pour entrer en apprentissage. Enfin, 20 % des mineurs de 6 à 16 ans des familles concernées ont effectué une scolarité dite spécialisée (Section d'Enseignement Spécial, établissement du type Institut Médico-Educatif). Pour conclure sur ce point, s'il est évident que la prise en compte des problèmes scolaires des enfants se situe au niveau d'une politique éducative, et de l'adaptation de l'enseignement scolaire aux élèves issus de milieux défavorisés, il convient de souligner que les familles en tutelle, du moins en partie, semblent prêter une faible attention à l'absentéisme scolaire de leurs enfants.

Pour conclure ce long exposé sur les causes de mise en tutelle, et avant d'essayer de dégager une problématique des difficultés familiales, en analysant notamment le phénomène de l'endettement, il paraît opportun de souligner que les familles en tutelle se distinguent des autres par un cumul de handicaps d'ordre social, économique, voire psychologique, qui, relié au nombre d'enfants, les laisse complètement démunies, désarmées pour faire face soit à leurs difficultés endémiques (modicité de leurs ressources, incompétence à accomplir des actes ordinaires... encore que la complexité des démarches administratives soit elle aussi à mettre en cause), soit à des accidents conjoncturels, dont la survenance est toujours catastrophique tant au plan financier, qu'à celui de l'aptitude à réagir.



Enfin, la reproduction inter-génération de ces handicaps associés (niveau culturel, qualification professionnelle, recours aux circuits d'assistance, répétition des comportements tel l'alcoolisme, etc...) conduit à une réflexion approfondie tant sur la capacité réelle des structures ordinaires (dont le système scolaire), à prévenir les conduites sociales défectueuses, que sur les résultats des prises en charge sociales. Ceci est très préoccupant et devrait provoquer une étude fondamentale sur ce sujet commune aux travailleurs sociaux, aux administrateurs de l'action sociale et à leurs usagers.

b) - Essai de définition de la problématique des difficultés des familles en tutelle :

L'esquisse d'un partage, selon leur nature, des problèmes familiaux qui conduisent à la mise en tutelle vise à dégager, selon une perspective de recherche du mode de réponse adapté à chaque cas, les politiques préventives à mettre en place, les soutiens légers qui permettraient la résolution des difficultés familiales afin de circonscrire le champ exact de la tutelle.

Un des objectifs principaux de ce Groupe d'Etude tendait, à partir de la population effectivement prise en charge au titre de la tutelle, à mieux cerner sa clientèle, non seulement au regard des critères légaux (il n'est quand même pas inutile de signaler, selon l'étude réalisée par l'U.D.A.F. du Val de Marne, sur les mesures ordonnées entre 1972 et 1974, que 6 % d'entre elles étaient motivées par un détournement des prestations), mais surtout de la dimension éducative de la Tutelle aux Prestations Sociales. Lorsque les conditions de vie des enfants sont menacées, plus ou moins directement, par la situation budgétaire, que les dettes contribuent à réduire le quotient vital et à dégrader l'équilibre psycho-familial, la protection des intérêts des enfants est effectivement en jeu. La situation des parents requiert une aide, afin de restituer durablement aux familles leur autonomie, et garantir au moins le maintien de l'unité familiale, confrontée à des difficultés socio-économiques. La Tutelle aux Prestations Sociales peut être reconnue selon le cas comme l'une de ces aides, étant porteuse d'une aide éducative forte. Par contre, certaines situations sont à sortir de son champ, pouvant se régler par d'autres voies. Les critères juridiques de ces choix seront discutés dans le cadre de la deuxième partie ; nous nous préoccupons d'abord de la nature, du degré des difficultés, dont nous tenterons une approche en fonction de l'endettement.

L'examen des difficultés des familles par rapport à l'endettement se justifie : d'une part, celui-ci intervient dans la motivation de la plupart des mesures ; d'autre part, reflétant la complexité des difficultés économiques des familles, il exige d'être analysé attentivement. Révélateur incontestable d'une situation de crise financière, sa signification est entachée d'ambiguïté, par rapport à la gestion budgétaire et à l'aptitude des familles en ce domaine. Il peut aussi masquer des problèmes d'une toute autre nature que financière, raison pour laquelle nombre de délégués font preuve à son encontre de beaucoup de circonspection.

L'annexe I fournit des données statistiques sur le niveau de ressources, le montant et la nature des dettes. Avant d'en aborder les principaux enseignements au regard de notre propos, il convient de rappeler que les références mesurables - telles la modicité des ressources, le montant des dettes - ne débouchent pas, faute de corrélations entre le montant des ressources et la nature des dettes, les différentes dettes entre elles, sur des modèles permettant d'établir une typologie des situations. Cet essai de classement a donc pour seule ambition de clarifier quelques concepts, d'offrir des repères relatifs aux problèmes économiques des familles. Il ne vise pas à une classification stricte dont découlerait une quelconque application. L'évaluation des situations soumises à tutelle relève toujours de l'analyse au cas par cas.

Cependant, la description globale des situations socio-démographiques et des données psycho-familiales permet d'éclairer le phénomène d'endettement, d'analyser ses causes et sa nature. (Les chiffres cités sont, sauf exception alors indiquée, les données établies par l'enquête récente sur un échantillon représentatif des familles en tutelle - A.C.T. 1978).

L'importance de l'endettement, au début de la tutelle, constitue une réalité incontestable : 95 % environ des familles ont des dettes - dont 86 % d'entre elles ont des dettes locatives, et 14 % d'autres dettes - ; le montant moyen global par famille est de l'ordre de 12.000 F.

b.1) - Les causes de l'endettement :

- Ressources et endettement : tentative de corrélation : l'intrication des causes de l'endettement a incité - afin de ne pas trahir par une généralisation abusive la complexité des situations familiales - les auteurs de l'enquête A.C.T. à classer leurs résultats en trois rubriques : motifs apparaissant dans l'ensemble des citations justifiant la tutelle ; motifs figurant parmi les trois causes prééminentes ; motif unique.

Selon cette classification, la modicité des ressources lors de la mise en tutelle - comme facteur explicatif de l'endettement - apparaît respectivement pour 40 % ; 13,2 % ; 6,9 % des cas. Sans vouloir minorer contre tout bon sens l'influence de l'insuffisance des revenus familiaux pour couvrir les principaux besoins, les difficultés socio-économiques n'y sont pas totalement rapportables.

La baisse des ressources familiales consécutive à la maladie, au chômage, au changement d'emploi, interviendrait respectivement dans l'endettement pour 47,5 % ; 6,9 % ; 4,8 % des cas. Quant à la baisse des ressources, imputée à l'instabilité au travail, elle représente 26,7 % ; 14,1 % ; 8,7 % des cas. En faisant l'hypothèse vraisemblable que les auteurs ont voulu ainsi distinguer les critères conjoncturels d'ordre externe, subis par les familles, et les crises produites par les difficultés psycho-sociales se répercutant sur l'emploi, il apparaît que ces dernières sont intrinsèquement dominantes, ainsi que la mixité des causes, au regard des taux reflétant l'ensemble des situations.

- Les problèmes endémiques propres à la cellule familiale : - état de santé, incompétence dans l'organisation de la vie quotidienne, mésentente conjugale - paraissent dominants puisque, cités en motif unique, ils représentent 56,5 % des cas. Quant à leur fréquence, dans l'ensemble des citations, elle est écrasante. Empiétant quelque peu sur la suite de notre propos, au vu des conclusions de cette enquête établissant une triple typologie des situations en cause dites - externes, internes, mixtes - on peut chiffrer à un tiers les familles appartenant à la catégorie dite interne - les deux autres ne sont pas quantifiées, mais une approximation fixe à 30 % la catégorie dite externe, donc à 40 % celle de type mixte. On peut considérer que la proportion des situations d'endettements motivées par les difficultés psycho-familiales est importante.

b.2) - La nature des dettes :

L'ensemble des études réalisées sur la population en tutelle, ou en arriérés de loyers, témoigne que l'endettement locatif est prépondérant, surtout si le défaut de remboursement des prêts au titre de l'accession à la propriété y est ajouté. D'autres dettes sont fréquemment associées. Le montant élevé des dettes, lors des mises en tutelle, entraîne des risques de saisies, d'expulsions. Selon l'enquête A.C.T., 43,6 % des familles avaient déjà fait l'objet d'un jugement d'expulsion, de saisies-arrêt, etc... où les procédures étaient engagées ; 54 % d'entre elles en étaient menacées. L'U.D.A.F. du Val de Marne établit à 29 % le pourcentage des familles contre lesquelles une procédure d'expulsion était en cours.

Les dettes nombreuses et élevées, aux conséquences dramatiques, devront inciter à réfléchir d'une part, sur les délais injustifiés avant que les créanciers ne se manifestent brutalement ; d'autre part, sur l'urgence du secours alors réclamé par les familles, et sur les conséquences des mesures conservatoires prises dans la hâte : le manque de temps pour évaluer la situation, le déroulement des procédures judiciaires qui fausse tout, car trop rapide. Ceci explique pour une grande part le détournement de la mesure au regard des critères légaux, et de son opportunité.

Une étude différentielle de la nature des dettes permettrait de mieux cerner les situations des familles acculées à la cessation de paiement. N'étant pas en mesure d'établir la proportion d'entre elles n'ayant par exemple que des dettes locatives, d'alimentation, toutes dépenses incompressibles correspondant à des besoins élémentaires, il nous est difficile cependant de dégager une typologie des familles victimes de la modicité des ressources ou d'aléas conjoncturels (la cessation des remboursements de prêts serait, dans ce dernier cas, à rapporter à la baisse des ressources), sans que leur aptitude à gérer leur budget puisse être mise en cause.

Néanmoins, si l'on s'en tient aux résultats disponibles reflétant le pourcentage des familles dans l'impossibilité de faire face à des dépenses élémentaires (que l'insuffisance des ressources, ou l'accumulation des

dettes, dont le remboursement vient à l'évidence réduire un quotient familial déjà peu élevé, en soient ou non la cause), les données relatives à la nature des dettes sont significatives. Outre les menaces d'expulsion, de saisies déjà citées, les dettes alimentaires, le non-paiement des factures de l'E.D.F. traduisent la précarité des conditions de vie : 40 % des familles sont dans cette situation, selon l'enquête.

Les achats à crédit (51,4 % des familles), auprès des démarcheurs à domicile (20,9 %), témoignent de la tendance à consommer au-delà des moyens disponibles, ce que vérifient les non-remboursements. Sans être une caractéristique des familles en tutelle, le "consumerism" intervient pour fragiliser davantage ces familles face au moindre accident de parcours. En introduisant ici une dimension normative qu'il faudrait pondérer par une référence au niveau de vie moyen national, et en passant ainsi de la notion de besoins vitaux à celle de besoins élémentaires dans une société donnée, hors des préjugés, des appréciations hâtives sur la capacité à gérer un budget, il serait intéressant de connaître, par type d'achats, les origines de l'endettement : l'accession à des équipements utiles, sinon indispensables pour des familles nombreuses (en mobilier, en équipement ménager, etc...) ; les acquisitions injustifiées au regard des besoins essentiels témoignant de l'immaturité, de l'incapacité à gérer un budget, de la faible résistance opposée aux tentations de la consommation et de ses incitations.

b.3) - Tentative d'élaboration d'une typologie des familles :

A partir de toutes ces données, quelle typologie dresser, différenciant, selon leurs causes, les situations des familles en tutelle, et décrivant leur problématique socio-économique et psycho-familiale à partir de laquelle se dessineraient des modes de réponses adaptés à leurs difficultés ?

L'enquête A.C.T. sur un échantillon de familles en tutelle a proposé, nous l'avons dit, la classification suivante :

- causes "externes", réunissant tous les accidents qui ont entraîné une diminution des ressources ou une augmentation des charges, tels le chômage, les prestations non perçues, les accidents de santé, le décès ou l'abandon du foyer par l'un des conjoints ;
- causes "internes", reflétant les déficiences propres aux familles, qui affaiblissent ses capacités à affronter les difficultés et à résoudre les problèmes : très faible niveau socio-culturel, déficience physique et psychique, alcoolisme, profonde mésentente conjugale... ;
- causes "mixtes", correspondant à toutes les familles n'entrant pas de façon déterminante dans l'une ou l'autre des catégories précédentes, mais dont les difficultés participent des deux types. Ainsi, la

survenance d'une période de chômage alliée à la précarité de l'équilibre psycho-familial, y compris sur le plan budgétaire, suffira à faire basculer la famille dans le désarroi économique. De même, la fragilité parentale induira une moindre résistance à s'adapter durablement aux conditions socio-économiques - telle l'incapacité à se recycler professionnellement - voire se répercutera sur l'emploi, tels les comportements caractéristiques explicatifs de l'instabilité, de la perte circonstancielle d'un emploi.

Dans son principe, cette typologie est certes tout à fait acceptable en donnant une évaluation qui permet de repérer les causes vraies du drame économique vécu par les familles ; cependant, l'articulation entre les critères retenus - notons aussi l'absence de référence à la modicité des ressources - n'affine pas suffisamment la problématique des difficultés en vue de distinguer l'aide à organiser.

Il n'est pourtant pas négligeable, selon A.C.T., de pouvoir considérer que 30 % des mesures correspondent à un besoin d'apprentissage à la gestion et d'aide socio-éducative, tandis que la part des tutelles purement économiques serait elle aussi de l'ordre de 30 % des cas.

Les tutelles dites économiques - prises essentiellement pour éviter l'expulsion à des familles endettées, éponger leurs dettes d'une façon moins coercitive financièrement que les procédures ordinaires, etc..., et qui servent parallèlement aux créanciers de système gratuit de recouvrement des dettes - ont énormément préoccupé le Groupe d'Etude. Elles ont suscité un large consensus de principe : les situations de difficultés financières intrinsèques ne doivent plus relever de la mesure de tutelle, en violation flagrante de la législation, prise à la lettre ou interprétée plus largement en vue d'une aide éducative au profit des parents, puisque ni la protection des enfants, ni l'inaptitude des parents ne sauraient motiver l'ordonnance de tutelle ; cela ne préjuge pas des soutiens, des aides qu'il faut apporter aux familles endettées. A ce propos, une vive controverse s'est instaurée dans le groupe, d'une part sur l'ampleur quantitative des mesures économiques, d'autre part, sur la nature même du phénomène.

A partir de cas d'espèce dont ils ont connaissance, les membres du Groupe d'Etude ne nient pas l'existence de tutelles à fondements économiques. Leur proportion fait toutefois l'objet d'appréciations fort diverses : pour certains, elles représentent entre 50 % et 90 % des mesures, notamment en région parisienne ; pour les autres, leur part est réduite à 10 % - 20 % des tutelles.

Quant à l'appréciation du caractère purement économique des situations, les divergences d'opinions reflètent bien la complexité des problèmes familiaux. L'appréciation correcte des rapports de cause à effet interdit des diagnostics rapides et simplistes, d'où l'importance des phases d'évaluation. En simplifiant, l'interrogation du Groupe d'Etude sur ce sujet s'est articulée autour de deux questions : les désordres économiques

découlent-ils de difficultés psycho-familiales, révélées alors par les dettes ? Au contraire, les problèmes économiques procèdent-ils essentiellement du niveau absolu des ressources, de facteurs conjoncturels perturbant l'équilibre budgétaire, et fragilisant psychologiquement les familles ? Car les répercussions sur les conditions de vie psycho-familiales de la précarité financière ne sont pas niables.

L'approche de l'inadaptation socio-économique, révélée entre autres par l'utilisation actuelle de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, pourrait se fonder sur les constats suivants, qui conduisent à une typologie des difficultés appelant des actions sociales appropriées, au rang desquelles figure la Tutelle aux Prestations Sociales.

Un premier groupe comprend des personnes confrontées à des difficultés économiques importantes, associées ou non à des problèmes sociaux, mais sans que leur aptitude à la gestion de leur budget, leur capacité d'autonomie familiale puissent être mises en cause. Ce groupe peut être subdivisé en deux fractions :

- Des familles - dont la modicité chronique des ressources, liée au faible niveau de qualification professionnelle, à la charge familiale (nombre d'enfants, donc salaire unique, etc...), est la source principale de leurs difficultés socio-économiques. Elles requièrent d'une part une aide financière constante, relevant d'une politique familiale garantissant un seuil minimal de ressources ; d'autre part des actions socio-éducatives les aidant à compenser leur handicap culturel (information sur leurs droits sociaux, les démarches administratives, leur défense en qualité de consommateurs, voire une formation simple au niveau de la consommation leur permettant de mieux maîtriser leurs dépenses, de gérer leur budget). Enfin, à partir du constat de reproduction d'une génération à la suivante des statuts sociaux, une prévention globale, et notamment scolaire, permettrait d'enrayer ce processus.
- Des familles, dont les difficultés financières proviennent de la survenance d'un aléa conjoncturel compromettant l'équilibre de leurs budgets, et conduisant à des non-remboursements de crédits. Elles pourraient recevoir une aide financière ponctuelle ; bénéficier de procédures aménagées de recouvrement de créances ; disposer - en tant que de besoin - d'une écoute, d'un soutien, dès lors que les problèmes économiques perturbent l'équilibre psycho-familial.

Un second groupe serait composé de personnes en difficultés économiques - qui ne sont pas uniquement victimes de la modicité ou de la baisse de leurs ressources, sans pour autant qu'elles présentent des carences personnelles quant à la gestion de leur budget, exigeant une aide éducative. C'est une catégorie de population à la problématique ambiguë, pour laquelle les aides à organiser ne sont pas évidentes. Pour illustrer ce propos, on pourrait évoquer les familles qui, sans avoir disposé de revenus

importants, ont connu un niveau de vie correct, les autorisant à accéder aux crédits, à des acquisitions diverses, et sont brutalement confrontées à une baisse de leurs ressources, ou une augmentation de leurs charges : elles ne parviennent pas à faire face à leur nouvelle situation, ni sur le plan financier, ni psychologiquement, en acceptant une modification de leur niveau de vie. Dans les régions frappées par les reconversions économiques, l'arrivée en tutelle de ce type de familles est flagrante.

Dans le même esprit, de jeunes couples immatures se placent dans des difficultés économiques, par abus de crédit, se traduisant à terme par des dettes, après que les charges familiales liées aux enfants les empêchent de rembourser ; des tutelles sont alors prononcées, bien que la cause initiale du "dérapiage" ait disparu.

Les réponses sociales sont à nuancer : dans tous les cas, des procédures aménagées de recouvrement des dettes, une information et une formation à la consommation - pour apprendre à dépenser - sont à préconiser, assorties d'un soutien psycho-éducatif. Par contre, les aides financières ponctuelles peuvent conforter certaines de ces familles dans leur facilité à consommer, créer des attitudes de dépendance.

Enfin, il convient d'envisager soit une surveillance des règlements à l'amiable afin, si nécessaire en cas de rupture des engagements passés, de faire intervenir la tutelle en temps opportun ; soit une phase de pré-tutelle qui serait en quelque sorte probatoire, en tout cas qui permettrait de tester la capacité et la volonté des familles face à leurs difficultés. Sans vouloir préjuger des recommandations du Groupe d'Etude, la première formule semble recevoir sa préférence.

Les personnes en difficultés socio-économiques et psycho-familiales, dont les situations révèlent - quel que soit le niveau de ressources - une incapacité à la gestion, des carences parentales du type alcoolisme, des fragilités psychiques, etc..., entrent d'emblée dans le champ de la Tutelle aux Prestations Sociales, dès lors que son opportunité repose sur la nécessité d'un apprentissage de la gestion et d'une aide éducative aux parents.

Pour conclure sur ce chapitre, le Groupe d'Etude a été amené à faire les constats suivants : faute de prévention, et notamment en matière d'endettement locatif ; à défaut de services sociaux de base suffisamment nombreux, au personnel formé pour prendre en compte les difficultés économiques ; à défaut d'instances de concertation et d'évaluation ; à défaut d'un système de recouvrement des dettes plus souple, moins coercitif, la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales a été détournée de ses objectifs. Elle est devenue, pour les créanciers, un système gratuit de récupération des créances, pour les familles une panacée quand apparaissent des problèmes financiers graves et apparemment insolubles. Par conséquent, le Groupe d'Etude admet l'utilisation de la Tutelle aux Prestations Sociales comme mesure éducative d'aide à la maintenance de familles en difficultés socio-économiques, mais il refuse d'entériner les utilisations

abusives d'une mesure socio-judiciaire, qui intervient en réponse à n'importe quelle situation de difficulté économique. Il convient donc de créer, de développer ou d'aménager des formules de nature à prévenir ou à résorber ces difficultés, hors du cadre judiciaire, en réservant la mesure de tutelle à des cas nettement définis après enquêtes qui feraient alors l'objet de décisions justement motivées.

## 1.2. - Connaissance des cas : dépistage et signalement :

Comment le dépistage des situations de difficultés socio-économiques est-il effectué ? Quels sont les auteurs des signalements ? Quels circuits suivent-ils avant de parvenir au Juge des enfants ? Tels sont les aspects du processus de mise en tutelle qui nous intéressent à plus d'un titre : la prévention existe-t-elle, au niveau de la détection rapide des arriérés de loyers, de non-remboursement des dettes. Existe-t-il une prévention administrative, incombant aux services sociaux de base ? Dans quelles conditions, compte tenu de la qualité du dépistage, interviennent les signalements ? Comment sont-ils transmis aux magistrats ? Quelles sont les possibilités réelles d'évaluation, de vérification dont ils disposent ? Comment sont respectées les règles procédurales garantissant l'information et le droit de recours des familles ?

### a) - Données légales et pratiques :

Afin de fixer les observations formulées par le Groupe d'Etude à partir de données concrètes, il convient d'une part de rappeler quelles sont, légalement, les personnes habilitées à saisir les Juges des enfants ; d'autre part, de faire état de données statistiques et d'éléments recueillis sur des cas concrets de signalement.

Selon l'article 2 du Règlement d'Administration Publique du 25 avril 1969, l'ouverture d'une tutelle concernant les prestations destinées aux enfants peut être demandée aux Juges des enfants par :

- le bénéficiaire des prestations,
- son conjoint non séparé, ses ascendants, descendants, frères et soeurs,
- le Préfet,
- les organismes ou services débiteurs des prestations sociales,
- le Directeur général de la Sécurité Sociale,
- l'inspecteur divisionnaire des lois sociales en agriculture,
- le Directeur départemental de l'Action Sanitaire et Sociale,
- le Procureur de la République.



Le Juge des enfants peut d'office ouvrir la tutelle. Toute personne, autorité, organisme ou service, autre que le Directeur départemental de l'Action Sanitaire et Sociale qui prend l'initiative de saisir le Juge des enfants, doit en informer immédiatement le Directeur départemental qui fait connaître son avis au Juge compétent.

Que révèlent les faits ?

- Selon l'enquête A.C.T. 1978, les demandes des familles s'élèvent à 43,5 % (pour 54,7 % de signalements extra-familiaux ; et 1,8 % de non-réponse). A l'exclusion des motivations sous-jacentes, les pressions indirectes éventuellement subies par les familles, il est à noter que le pourcentage de demandes purement formelles, suscitées, entre autres, par les créanciers, les "conseils" des travailleurs sociaux, est de l'ordre de 25,8 %.

Selon cette source, 17,7 % des demandes de tutelle émanant des familles serait effectué spontanément et délibérément, compte tenu bien entendu du poids des difficultés.

Quant aux signalements effectués directement par des services sociaux, etc..., ou provoqués par eux (les auteurs ont réuni les signalements non réclamés par la famille et les demandes formelles), les pourcentages, selon leur origine, sont les suivants :

- assistants sociaux.....	68,3 %
- autres services sociaux.....	17,2 %
- Procureur.....	2,2 %
- saisine d'office.....	2,5 %
- autres signalements et origine inconnue.....	14,7 %

(Compte tenu des doubles saisines, le total excède 100 %).

- Les études de cas : réalisées par différents membres du Groupe d'Etude ; sur 22 familles, dont 15 vivent en région parisienne, et 7 en province, sont aussi révélatrices d'une tendance. Ces cas révèlent la multiplicité des demandes préalables à la saisine du Juge, leur caractère occulte, car les principaux instigateurs des tutelles sont, en fait, les créanciers, qu'ils interviennent auprès des familles, des services sociaux, ou que les menaces d'expulsion alertent les services de la Préfecture.

Sur 22 cas, les signalements se répartissent ainsi :

- 11 demandes adressées aux Juges par les familles, dont :
  - . 1 spontanément faite par la mère séparée de son époux,

- . 3 sur conseil des travailleurs sociaux, d'amis, reflétant un accord réel de la famille,
  - . 7 "induites" par les démarches multiples associées, ou non, des services de la Préfecture, des travailleurs sociaux, des créanciers. (1 cas de pression directe sur la famille par les créanciers).
- 11 signalements effectués sans que les familles soient d'accord, voire informées, dont :
- . 5 saisines directes des Juges par les services de la Préfecture,
  - . 6 signalements auprès des Juges par les travailleurs sociaux.

Ces données laissent supposer la complexité des transmissions, toujours multiples, qui reflètent elles-mêmes les incertitudes des uns et des autres par rapport aux réponses sociales qu'il convient d'apporter à des difficultés économiques définies. Elles traduisent les ambiguïtés inhérentes aux pressions des créanciers, qui faussent les procédures de saisine des magistrats, en engageant des processus obliques, en substituant à des procédures purement administratives des procédures judiciaires plus sûres et de meilleure garantie.

Dans 12 cas, les menaces d'expulsion ou les interventions des créanciers auprès des familles, des services sociaux, sont le point de départ du processus de mise en tutelle. Dans 1 cas, une société immobilière a saisi directement le Juge, au mépris de la loi, lequel a confié le dossier à un service social.

- Une étude locale portant d'une part, sur 81 mesures de tutelles instituées en 1977, et d'autre part, sur les mesures prises de 1971 à 1977, donne l'origine des saisines :

	<u>1977</u>	<u>1976</u>	<u>1975</u>	<u>1974</u>	<u>1973</u>	<u>1972</u>	<u>1971</u>
Nombre de Tutelles aux Prestations Sociales prononcées par les Juges des enfants	85	68	90	72	71	52	96
Nombre de dossiers retenus pour l'étude	81	67	85	69	71	52	96
<u>Saisine effectuée par :</u>							
- Intéressés	64	37	66	52	50	31	33
- D.A.S.S.	14	23	16	8	14	12	41
- Parquet	2	6	2	3	6	9	21
- d'office	1	1	1	6	1	0	1

Sur l'année 1977, les instances intermédiaires, par lesquelles les familles en tutelle ont connu l'existence de la mesure, ont été répertoriées :

- 24 familles sont allées exposer leurs difficultés à l'assistante sociale de secteur ;
  - 27 familles ont reçu la visite de l'assistante sociale de secteur, au fait de leurs problèmes. 7 Tutelles aux Prestations Sociales ont été instituées malgré le désaccord plus ou moins marqué des intéressés ;
  - pour les autres familles, la mesure de tutelle leur a été proposée par :
    - . les assistantes sociales d'usines, de centres hospitaliers (10 familles),
    - . le service d'Action Educative en Milieu Ouvert (3 familles),
    - . le Bureau d'Aide Sociale (3 familles),
    - . une puéricultrice (1 famille),
    - . une conseillère en économie sociale et familiale (1 famille),
    - . des voisins connaissant la Tutelle aux Prestations Sociales (7 familles),
    - . les offices de logement (2 familles) ;
  - enfin, sur 29 doubles mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales, la Tutelle aux Prestations Sociales a été demandée :
    - . 18 par les services sociaux,
    - . 8 par les familles,
    - . 1 par la D.D.A.S.S. ;
- 2 familles refusaient la mesure, pour 27 l'acceptant.

b) - Réflexions critiques relatives au dépistage et au signalement :

- Le dépistage incombe, en premier lieu, aux services sociaux de secteur, chargés de transmettre à la D.D.A.S.S. les signalements. Sans être négligeable, le rôle de ces services, en ce qui concerne la détection précoce des situations de difficultés économiques, se révèle insuffisant. Le groupe n'a pas entendu faire ici le procès des travailleurs sociaux de base, dont le zèle n'est pas en cause. Sa critique porterait plutôt sur l'organisation de la sectorisation, sur l'indigence de l'équipement mis à la disposition de l'action sociale préventive (évoquons simplement à cet égard l'insuffisance des effectifs, la formation des personnels qui ne les prépare pas à une approche des problèmes budgétaires...) ; sur la difficulté de mettre en oeuvre un système de dépistage précoce ne risquant pas de conduire à un contrôle social excessif, au danger d'intrusions abusives dans les familles.

Cependant, la détection rapide des difficultés conditionne la possibilité d'apporter à temps les réponses qui conviennent, d'éviter les processus de dégradation.

Que faire ? Comment organiser le dépistage ? Comment surtout discerner les responsabilités qu'il convient d'engager, en rapport avec des symptômes représentatifs de problèmes familiaux généralement contingents, dont la solution, nous le verrons dans les chapitres qui suivent, dépend de variables très diverses.

Lorsque les difficultés financières sont tributaires de données psychosociales, les travailleurs sociaux de base peuvent être les agents du dépistage. D'ailleurs, ils sont à l'origine de nombreux signalements, surtout lorsqu'ils sont déjà introduits dans la famille au titre de l'Action Educative en Milieu Ouvert, de la prévention.

Mais, très souvent, les dettes s'accumulent sans qu'aucun élément extérieur ne permette de repérer socialement la situation difficile... que seul le créancier connaît. Le laxisme des offices d'H.L.M. - entre autres organismes - laissant s'accumuler des arriérés d'impayés, apparaît à cet égard tout aussi condamnable que la brutalité avec laquelle ils se manifestent tardivement et indirectement par des signalements comminatoires. Autant les menaces d'expulsion, les pressions effectuées sur les familles, l'alerte subite en catastrophe des services sociaux, etc..., sont injustifiables, autant une action de dépistage précoce - dès les premiers mois de non-paiement du loyer - assortie d'une information claire et complète du service compétent (services sociaux de secteur ; S.A.F.A.L., etc...) serait à préconiser. Ces modalités, il faut le reconnaître, ont pu récemment être mises en oeuvre par certains offices d'H.L.M. Il serait souhaitable que cela devienne systématique.

En clair, plutôt que de rester des agents officieux de signalement, les offices d'H.L.M. et les autres créanciers gagneraient à devenir les acteurs officiels, conscients, organisés et systématiques, donc efficaces d'une détection précoce.

De même, les Caisses d'Allocations Familiales, débitrices des allocations-logement - lesquelles sont bloquées automatiquement dès lors que les quittances de loyer ne sont plus présentées au moment du contrôle annuel - sont en mesure d'organiser maints dépistages ; en outre, elles disposent de services sociaux et sont légalement habilitées à saisir le juge.

Pour conclure sur cette quasi-inexistence du dépistage, il suffit d'en souligner les conséquences : combien de tutelles prises en urgence qu'une intervention antérieure aurait évité ? Comment, dans ces conditions, disposer du temps nécessaire à l'évaluation correcte des situations ? Suivre la procédure légale ? Comment, enfin, face à des endettements élevés rapportés au montant des prestations, ne pas aboutir à des tutelles longues, souvent injustifiées, du moins à terme, sur le plan éducatif et gestionnaire ; car les familles redoutent la mainlevée de la mesure qui les laisserait à nouveau sans protection face à leurs créanciers.

- Le signalement, préalable à la saisine des magistrats, a fait l'objet de réflexions critiques, tant au niveau des sources que des circuits de saisine.

Les origines réelles des signalements révèlent des entorses au regard des textes qui habilite des personnes morales ou physiques à saisir le juge des enfants. Ces dernières, à l'exception des familles, ne participent pas ou peu au signalement : les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales sont pourtant chargées de la prévention et de la protection administrative. Leur canal est peu utilisé, en raison des lenteurs procédurales qui incitent davantage les travailleurs sociaux de base à conseiller aux familles la saisine directe du juge des enfants, réservant la voie administrative aux parents réticents ; les Caisses d'Allocations Familiales ne semblent pas se préoccuper directement de la détection et du signalement de leurs allocataires marginalisés momentanément.

Par contre, les saisines directes des juges des enfants par les familles progressent constamment. Certains y voient le reflet de l'évolution dans le temps de la mesure de tutelle, de son passage de la coercition à la protection, et à l'aide éducative, d'autant que certaines familles revendiquent désormais la tutelle comme un droit. D'autres relèvent l'ambiguïté des motivations sous-jacentes à ces démarches. Tout d'abord, elles sont largement favorisées par des pressions diverses. A tout le moins, elles reflètent la peur des parents, leur sentiment d'impuissance face à leurs difficultés, aux menaces qui planent sur eux. Certes, la tutelle apparaît comme une protection pour les personnes risquant l'expulsion, la saisie..., mais une protection équivalant surtout à un moindre mal. Dès l'engagement dans cette voie, les attitudes des familles, en ce qui concerne l'acceptation de la mesure, sont faussées, car si les familles en voient les avantages immédiats - et notamment la cessation des poursuites - elles ignorent souvent sa portée complète, les dispositions qu'elle implique : le passage devant un juge, la privation de la libre utilisation des prestations familiales, l'introduction d'un délégué... ce qu'elles vont parfois supporter très mal ainsi qu'en témoigneraient - pour partie - l'absentéisme aux audiences, les premiers contacts difficiles avec les délégués. Nous reviendrons, avec plus de finesse dans l'analyse, sur ce que perçoivent les familles aux diverses phases de décision et d'exécution de la mesure, ainsi que sur le contenu de l'information préalable qui devrait leur être obligatoirement délivrée. Il conviendrait, en effet, de nuancer les remarques qui précèdent. Nous leur donnons pour l'instant valeur d'indication face à un phénomène complexe : l'attitude des familles, au moment où elles font l'objet d'une attention de l'autorité judiciaire à propos de leurs moyens d'existence.

Enfin, il nous faut évoquer le rôle des créanciers, instigateurs plus ou moins occultes d'une grande partie des mesures de tutelle. Il a été suffisamment dénoncé pour ne plus y revenir, si ce n'est pour souligner l'évidence de leur intérêt à continuer de bénéficier d'un système gratuit de recouvrement des dettes : d'une part, ils évitent d'engager des procédures coûteuses de saisies mobilières, aux issues financières très hasardeuses, compte tenu du niveau de vie des familles concernées ; d'autre part leur

bonne conscience sociale n'est pas mise en cause. Il n'est jamais ni rentable, ni même agréable, d'entamer une procédure d'expulsion contre des familles nombreuses. Cela ne rend personne populaire. Les retombées de cette action sont imprévisibles de surcroît, car les victimes sont bien souvent récupérées par les mouvements factieux à la recherche de clientèles. Mieux vaut donc faire agir à bas bruit les agents agréés du contrôle social qui sont pour chacune des parties des interlocuteurs utiles.

Il en résulte des circuits de saisine officieux et complexes dans lesquels interviennent successivement, ou ensemble dans une inorganisation totale, les créanciers, les familles, les travailleurs sociaux, les services de Préfecture alertés par des procédures d'expulsion, etc... Interventions multiples, responsabilités diluées, coordination inexistante, délais injustifiés durant lesquels les dossiers transitent, sans pour autant faire l'objet d'une évaluation concertée, réunir une information fiable. Voilà les conditions habituelles de saisine des juges des enfants, quand devant lui on invoque l'urgence. Mais l'urgence, en la matière, n'est-elle pas fréquente ? N'est-elle pas, aussi, facilement montée en épingle, à partir d'éléments de fait insuffisamment vérifiés, ou pris en compte par des biais trop absolus ?

Ainsi, il est aisé de reconnaître que les modalités de saisine du juge des enfants en matière de tutelle constituent des éléments déterminants pour le choix d'une réponse judiciaire adaptée à la requête formulée. Nul doute qu'en organisant une phase d'évaluation avant cette saisine, en circonscrivant les responsabilités dont relève chaque cas d'espèce, en résolvant d'abord les financements utiles dans une aire administrative et financière, la mesure de tutelle ne continuerait pas à être abusivement utilisée, en qualité de réponse unique à des difficultés strictement socio-économiques, mais que son opportunité, au regard de la clientèle et de la nature des problèmes qu'elle concerne, serait plus clairement définie.

## II - LA PREVENTION GLOBALE

---

La complexité de l'approche de l'inadaptation socio-économique a été suffisamment montrée, à partir de l'esquisse que nous avons faite d'une problématique de la tutelle, que l'on peut différencier selon la nature et le degré des difficultés familiales, pour autoriser l'évocation synthétique des politiques sociales préventives.

Avant tout, et bien que cette notion dépasse largement l'objet du Groupe d'Etude tout en participant à ses préoccupations, soulignons la nécessité d'une prévention globale, qui éviterait notamment la reproduction d'une génération à l'autre de l'inadaptation socio-économique. Alors, s'il est entendu que l'objectif des politiques d'action sociale exige qu'on prévienne au lieu de remédier, divers constats sont à faire concernant la tutelle.

- Le rôle du système scolaire, au regard de la prise en charge précoce des enfants issus de milieux socialement et culturellement défavorisés, ne peut-il pas être amélioré ? Par ailleurs, n'est-il pas souhaitable de réintroduire et de revaloriser, dans l'enseignement de base, une formation élémentaire en matière d'économie familiale, de droits sociaux, de procédures et de démarches administratives usuelles.

- Une information ne peut-elle être faite - à tous niveaux, dont celui de l'école - sur les devoirs civiques, sur l'origine des moyens collectifs, notamment quand des aides publiques sont attribuées. Le système français des transferts sociaux, protégeant l'ensemble de la population contre les risques de maladie, de chômage, n'est certes pas à remettre en cause, mais il mériterait que les citoyens y soient sensibilisés, deviennent conscients de leurs responsabilités - et de leur participation tant au niveau des dépenses que de leur financement - afin que cessent les utilisations systématiques, et parfois abusives, de ce qui est gratuit, mais en fait payé par tout le monde.

A titre d'exemple, citons à cet égard, et en relation avec le problème des charges se surajoutant au loyer, le cas des locataires des habitations collectives qui témoignent d'un désintérêt manifeste pour les parties communes, voire contribuent à leur dégradation. Il ne serait peut-être pas inutile de les sensibiliser au fait que les réparations entrent dans les charges qu'ils supportent.

- La politique familiale ne pourrait-elle être aménagée de sorte que les familles nombreuses aux ressources modiques soient davantage aidées ? En relevant, par exemple, le taux des prestations familiales, de l'allocation aux mères de famille, etc... en fonction d'un seuil de ressources. Toutes

formules garantissant un revenu minimum vital, grâce à des aides permanentes ou temporaires (par exemple, les allocations-chômage pourraient aussi être pondérées en fonction de la situation familiale), paraissent de nature à prévenir l'inadaptation socio-économique, en tout cas à éviter des mesures de "tutelles" injustifiées et coûteuses pour la société.

Quant à la prévention concernant plus directement les situations de difficultés socio-économiques, dans le contexte social actuel, deux objectifs paraissent prioritaires : prévenir l'endettement par une gestion et une organisation des créanciers para-publics leur permettant de détecter rapidement les situations d'impayés ; organiser parallèlement une prévention socio-administrative efficace au niveau du dépistage, offrir des modalités d'aides socio-éducatives simples, allant de l'information au soutien, au conseil de personnes confrontées à des difficultés ordinaires de vie sans doute banales, mais qu'elles sont hors d'état d'assumer seules.

## 2.1. - La prévention de l'endettement :

Une politique préventive de l'apparition, ou du développement, des situations de dettes, repose sur deux volets : d'une part, l'organisation du dépistage des impayés, et la prise en compte rapide de la situation familiale défectueuse ou même simplement menacée ; d'autre part, les réformes juridiques et administratives susceptibles d'éviter des effets associés, tel le blocage des allocations-logement consécutif aux dettes de loyer. En outre, l'information des familles en matière de consommation ne saurait être oubliée. Elle sera traitée dans le chapitre suivant, dans le cadre des actions préventives socio-administratives.

### a) - Le dépistage de l'endettement :

A ce niveau, la prévention incombe essentiellement aux organismes créanciers : leur responsabilité de gestionnaires est engagée ; ils constituent le lieu de l'expression des difficultés financières des familles, quasiment indétectables par d'autres voies.

Compte tenu de la fréquence des dettes locatives, et de leur montant élevé - témoignant d'un non-paiement des loyers souvent supérieur à un an - le Groupe d'Etude a mis en cause le laxisme des organismes gestionnaires, et en particulier des offices d'H.L.M., parce que la quasi-totalité de la population en tutelle est composée de locataires de logements sociaux. Les mêmes critiques s'appliquent aux propriétaires, gérants d'immeubles, etc...

Ayant donc mis en cause les organismes d'H.L.M. quant aux délais à partir desquels ils se préoccupent des loyers impayés ; quant à la brutalité de leurs réactions - menaces d'expulsions, de saisies - ; quant à leur tendance



à utiliser la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales comme un moyen commode de recouvrer leurs créances - à la demande du Groupe d'Etude, Monsieur GAILLARD, Receveur spécial de l'office public d'H.L.M. interdépartemental de la région parisienne, a accepté de venir exposer les structures et le fonctionnement des offices, ainsi que les conditions de financement des logements sociaux, faisant ainsi part des difficultés propres des offices devant ces situations, et des solutions récemment mises en oeuvre .

Afin de donner, dans le corps même du rapport, les différents points de vue - et surtout envisager le problème des dettes sous tous les angles - compte tenu des vives critiques formulées par le Groupe d'Etude à l'égard des offices, il convient donc de les pondérer par les propos tenus par Monsieur GAILLARD.

D'emblée, celui-ci a contesté que l'attribution de logements sociaux puisse être liée à une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, sur la demande des offices ; ainsi que l'engagement de la mesure, à l'instigation des offices, par des pressions occultes sur la famille, etc... Chaque fois qu'un locataire risque l'expulsion, une commission sociale - réunissant des représentants des offices d'H.L.M., de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, de la Caisse d'Allocations Familiales - statue et convoque la personne intéressée, à qui il est conseillé alors effectivement de demander une tutelle.

Ceci dit, il est vrai que les offices d'H.L.M. ont laissé s'accumuler des arriérés d'impayés. Avant d'étudier de quelles difficultés d'organisation ils découlent, et les modifications envisagées pour y remédier, il est nécessaire de rappeler quels sont les obstacles à une meilleure politique du logement social, inhérents aux conditions actuelles de construction et de financement des logements sociaux. Les sociétés d'H.L.M. ne perçoivent des subventions sous forme de prêts qu'au titre de la construction de logements sociaux : les charges d'entretien sont donc supportées essentiellement par les locataires. En outre, celles-ci n'entraient pas jusqu'à présent dans le calcul de l'allocation logement, ce qui est regrettable, car progressivement le montant des charges tend à dépasser, parfois de très loin, le montant principal du loyer net. S'ajoutant à l'insuffisance quantitative des logements sociaux, aux conditions rigides d'octroi, l'ensemble de la politique du logement social est également à mettre en cause dans le phénomène de l'endettement locatif.

Jusqu'à présent, le recouvrement des loyers, à Paris comme dans les régions fortement urbanisées, était assuré par un service de recettes couvrant un nombre bien trop important de logements. Cette excessive centralisation explique - sans la justifier - l'accumulation des impayés avant que les responsables ne s'en préoccupent. En outre, faute de personnalisation, le système de paiement favorisait les comportements immatures, insoucians, des locataires, n'ayant pas à rendre compte devant une personne physique ; ne recevant aucune réaction immédiate à leurs carences, ils étaient enclins à ne plus inclure les dépenses locatives dans leurs dépenses mensuelles.

Il est vrai également que, devant l'ampleur des dettes, les offices - peu désireux de recourir aux procédures d'expulsion, de saisie, sinon pour attirer l'attention sur les dangers encourus, et inciter les familles à régulariser leurs situations - ont envisagé progressivement la mesure de tutelle comme la solution appropriée pour les familles incapables de faire face à leurs difficultés.

Quels sont les moyens retenus par les offices d'H.L.M. pour prévenir l'endettement locatif ? Tout d'abord, le recouvrement des loyers sera décentralisé et personnalisé, confié aux gardiens d'immeubles ; les bordereaux d'encaissement seront transmis au service des recettes qui, par traitement informatique, sera en mesure de détecter dès les premiers mois les impayés. Après des rappels, et des démarches auprès des familles afin de les mettre en garde, des assistants sociaux - appartenant au service social des H.L.M. - seront chargés de prendre contact avec les familles, et de trouver avec elles des solutions d'arrangements à l'amiable, dans la mesure où elles acceptent le dialogue. En cas de refus, ou de détection de situations très détériorées, les services sociaux des H.L.M. aviseront l'office, qui signalera la situation à une autorité compétente (service social de secteur, S.A.F.A.L., Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales...).

Le Groupe d'Etude ne peut que préconiser la mise en oeuvre rapide et généralisée de ces modalités de recouvrement présidant à un dépistage précoce, à un contact personnalisé avec les familles en difficultés financières, permettant une réponse sociale rapide et adaptée, encore préventive. Les autres organismes gestionnaires de logement pourraient s'inspirer utilement de ce modèle. Cependant, si la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales semble garder la préférence des organismes créanciers comme modalité de recouvrement, elle sera peut-être, après évaluation des situations par les services sociaux et les autorités compétentes, retenue comme le mode de prise en charge adéquat, mais cette appréciation ne saurait incomber aux créanciers.

A l'égard des créanciers - et notamment les organismes de crédit, les commerçants, etc... - que peut-on préconiser ? Le Groupe d'Etude n'a pas traité expressément de cet aspect, sauf sous l'angle de l'information du consommateur, de sa protection contre les incitations aux achats à crédit. Peut-on envisager que les créanciers se manifestent auprès des services sociaux ? Sans en exclure la possibilité, le Groupe d'Etude est conscient des risques de signalements déviants, effectués de façon injustifiée, risquant d'introduire indûment des travailleurs sociaux dans les familles, et aussi du danger que présente la publicité ainsi faite aux difficultés familiales, stigmatisante et mal ressentie. C'est un obstacle majeur à des procédures de règlement de dettes à l'amiable.

N'est-ce pas tout le système d'ouverture des crédits qui serait à remettre en cause ? Mais, là encore, la frontière entre le respect des libertés individuelles, et le risque d'établir un contrôle social excessif, repose sur l'usage que chacun fait de ses droits, alors même que les comportements individuels contribuent à créer pour les intéressés des situations socialement intolérables et intolérées.

b) - Les obstacles administratifs contribuant à aggraver l'endettement :

Lors de l'engagement d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, les délégués constatent que le montant d'allocations non perçues ou bloquées égale parfois celui des dettes. Une politique de prévention de l'endettement ne saurait sous-estimer ce constat.

Tout d'abord, la non-accession aux droits sociaux s'explique par le manque d'information des familles et leur incapacité à faire prévaloir leurs droits : une information simple, adressée à l'ensemble des familles, sur leurs droits sociaux, les démarches administratives à effectuer, le contenu des dossiers à remettre, serait une première étape. (Par exemple, en cas de déménagement, les Caisses d'Allocations Familiales ont besoin d'un certificat de mutation pour régulariser le dossier de transmission des prestations familiales). Ensuite, des réformes simplifiant les procédures, et pour certaines allocations modifiant les conditions d'obtention, sont à envisager.

Le Groupe d'Etude a ainsi mis en cause, d'une part l'allocation aux parents isolés, d'autre part l'allocation logement.

En ce qui concerne l'allocation aux parents isolés, la rigueur des critères d'attribution n'est pas compatible avec ses objectifs.

Quant à l'allocation logement, elle a fait l'objet de critiques tant au niveau de ses principes - son mode de calcul, ses conditions d'attribution et de blocage - qu'à celui de ses modalités d'attribution. Il convient de rappeler que l'allocation logement est une prestation sociale attribuée sous conditions de ressources, liée à son utilisation, et donc versée sur présentation des quittances de loyers - les Caisses d'Allocations Familiales en assurant la gestion.

- Le mode de calcul de l'allocation logement ne prend pas en compte les frais afférents aux charges qui représentent, surtout en région parisienne, une part importante des dépenses locatives, parfois équivalentes au montant du loyer. Pas plus que les familles, les offices d'H.L.M. ne reçoivent une aide publique au titre de l'entretien, dont le coût est répercuté sur l'ensemble des locataires. Est-ce au niveau de la politique du logement social qu'il convient de poser ce problème ? A celui de l'allocation logement, désormais calculée en fonction des charges ? Le Groupe d'Etude ne se prononce pas sur la première proposition, mais souhaite que la deuxième figure dans ses recommandations.

- Le blocage des allocations logement procède soit du non-paiement du loyer - les quittances n'étant plus présentées, les Caisses d'Allocations Familiales suspendent automatiquement le versement - soit de l'engagement par un tiers, habilité à cet effet, d'une procédure de versement indirect : ainsi les offices d'H.L.M. peuvent utiliser cette procédure pour recouvrer les loyers impayés.

La ré-obtention de l'allocation logement et des paiements bloqués peut être faite directement par les familles ayant apuré leurs dettes locatives. Il arrive dans certaines régions que les délégués en début de Tutelle aux Prestations Sociales obtiennent le déblocage des fonds.

C'est à ce niveau qu'une controverse s'est instaurée dans le Groupe d'Etude. Les uns, arguant du fait que les blocages des allocations logement contribuent à aggraver l'endettement locatif, demandent que la perception des allocations logement ne soit plus liée à la présentation des quittances, quitte à prévoir des droits d'opposition par le bailleur à un versement direct. Cette mesure serait de nature à réduire le nombre des tutelles économiques : lorsque les délégués récupèrent l'allocation logement et l'antérieur, le montant est parfois suffisant pour apurer les dettes, ayant motivé la tutelle.

En outre, il a été observé des pratiques de délivrance fictive de quittances de loyers par les bailleurs pour éviter le blocage de l'allocation logement. Les Caisses d'Allocations Familiales ne peuvent accepter ce détournement de procédure. Parfois gestionnaires de services de tutelle, elles connaissent le coût de la mesure. Si le Groupe d'Etude retient, comme facteur préventif de l'endettement, le non-blocage des allocations logement, en ne liant plus son attribution à la présentation des quittances, il convient d'envisager des réformes juridiques, en étant conscient de leur portée car, soit l'allocation logement reste une aide à l'accession à un logement social, et, à ce titre, sa perception doit être liée au paiement du loyer ; soit, l'allocation logement est considérée comme une aide sociale attribuée à certaines familles, selon des conditions de ressources, et elle peut alors être indépendante du paiement du loyer tout en restant saisissable selon des procédures d'exception.

Pour d'autres, la prévention de l'endettement passe moins par une révision des conditions actuelles de perception des allocations logement - quitte à assouplir la procédure de ré-obtention - que par une amélioration au niveau de la détection rapide des situations d'impayés, qui provoquent les blocages. La gestion par informatique des Caisses d'Allocations Familiales a introduit une rapidité dans le traitement des comptes, mais au détriment de l'étude personnalisée des dossiers. Ainsi, des suspensions de prestations familiales se produisent automatiquement quand une démarche n'a pas été accomplie, qu'un document manque au dossier (et, par exemple, la quittance de loyer). Ne peut-on préconiser que les Caisses d'Allocations Familiales surveillent mieux les comptes en difficulté ? Les organismes gestionnaires de prestations familiales essaient de se doter d'agents qualifiés, chargés de prendre contact avec les familles pour régulariser leurs dossiers, et de vérifier les droits à l'octroi des prestations familiales, et autres allocations. Cela constitue une excellente perspective. Elle est de nature à ne pas priver les Caisses d'Allocations Familiales d'un moyen de dépistage des situations de difficulté, et de prise de contact avec les familles par leurs services sociaux, permettant ainsi l'évaluation des problèmes.

Faut-il réorganiser le système de l'allocation logement ?

- A l'unanimité, le Groupe d'Etude demande l'inclusion des charges dans l'allocation logement ; la simplification des procédures ; et l'information des bénéficiaires sur leurs droits et les démarches qu'ils doivent accomplir.

- La perception de l'allocation logement doit-elle rester liée à la présentation des quittances ? Cette modification requerrait une révision législative, ce qui n'empêcherait pas le droit pour les bailleurs de faire opposition à un versement direct.

- Enfin, certains membres du groupe souhaitent que l'allocation logement, comme l'aide personnalisée au logement, puisse être versée directement au bailleur. Le Groupe d'Etude, s'il préconise une réforme, préférerait cette formule.

Pour conclure sur la prévention de l'endettement, et particulièrement des dettes locatives, notons que devant l'ampleur des situations d'impayés - leur nombre, leur gravité et notamment les risques d'expulsion - le Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale, et le Ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire, par voie de circulaire conjointe (circulaire du 6 mars 1978) adressée à leurs Directions Départementales, attirent l'attention sur les difficultés de certaines familles à faire face à leurs dépenses de logement, et suggèrent des formules préventives et de règlement à l'amiable - identiques à celles envisagées par le Groupe d'Etude - en insistant sur la mission d'information incombant aux D.D.A.S.S. auxquelles il est demandé d'établir un document de synthèse, recensant les différentes formes d'aides financières attribuées ; et de se doter du personnel social compétent pour aider les familles en difficulté financière.

2.2. - La prévention socio-administrative : la politique de secteur :

Les D.D.A.S.S. sont chargées d'organiser l'action sociale préventive, et la protection socio-administrative. La circulaire précitée met en exergue leur rôle en matière d'information, d'intervention sociale précoce.

Afin de lever toute ambiguïté, relative au risque d'excès de contrôle social, d'immixtion abusive dans les familles, il convient de rappeler qu'entre autres critères de délimitation des compétences respectives de l'administration et du juge en matière de protection sociale, le refus des personnes signalées à l'attention de services sociaux d'accepter une intervention sociale requiert, le cas échéant, l'arbitrage judiciaire.

Par définition, la prévention et la protection socio-administrative reposent sur l'adhésion des familles, sans privation de droits. Il convient, cependant, d'organiser les compétences et les fonctions afin d'offrir toutes garanties de droit aux personnes sans pour autant diminuer le domaine du judiciaire : la délimitation de la prévention administrative à but préventif et de la protection judiciaire s'articule par conséquent autour des notions de conflit, donc d'arbitrage, des attributs de l'autorité parentale, d'actions fortement individualisées.

Dans le cadre de ce chapitre, ce sont les missions relatives à l'action socio-administrative préventive qui entrent dans notre propos : les modalités mises en oeuvre au niveau du dépistage, de l'aide éducative globale (prise de contact personnalisée avec les familles, soutien par l'information et un apprentissage léger collectif ou individualisé). Le rôle des D.D.A.S.S., et ses fonctions de prévention particulière de l'endettement (aides financières ; services du type S.A.F.A.L. ; intervention personnalisée et suivie des travailleurs sociaux de base, des conseillers en économie familiale) seront abordés lors du chapitre suivant, ainsi que les responsabilités incombant aux équipes de circonscription en matière de première évaluation concertée des cas, en vue du choix du mode de prise en charge.

#### a) - L'information des familles :

Une prévention par l'information des familles suppose la mise en oeuvre de moyens différents selon son contenu, sa portée et les cibles visées.

Tout d'abord, une information généralisée, par l'élaboration d'une brochure synthétique, rédigée en termes simples, serait de nature à améliorer la connaissance des citoyens sur leurs droits sociaux, les démarches administratives usuelles. Il conviendrait de même d'informer clairement les locataires sur leurs obligations - coût réel du logement, frais secondaires - sur les sanctions encourues au titre de la cessation du paiement du loyer, et parallèlement sur les dispositions et procédures légales les protégeant : combien de personnes savent, qu'en vertu des articles 1244 - 1253 du Code Civil, de l'article 1er de la loi du 1er décembre 1951, dès lors qu'elles sont menacées d'une procédure de saisie, d'expulsion, elles sont en droit de demander au Juge une suspension des poursuites, la hiérarchisation des règlements des différentes dettes, et l'étalement des paiements ? Dispositions légales inconnues des intéressés, qui, en outre, pour être applicables, supposent d'être demandées au Juge par eux lors de la conciliation : est-il utile de préciser l'effet de peur produite par les convocations judiciaires... expliquant la non-présentation des intéressés ?

Toutes ces informations sur les procédures administratives, judiciaires, pour mieux atteindre leurs buts, gagneraient à être réunies dans un fascicule unique, diffusé par les D.D.A.S.S., aidées de relais, tels les centres d'information-logement, les Caisses d'Allocations Familiales, etc...

Cependant, l'information par voie de publication a ses limites : sera-t-elle vraiment lue, comprise par les intéressés ? Nécessairement synthétique, elle ne répondra pas aux besoins spécifiques de chacune des familles en difficulté. Il appartiendra alors aux D.D.A.S.S., par l'intermédiaire de leurs services sociaux, d'entrer en contact avec les familles, et en premier lieu de les informer.

b) - Le dépistage :

Rappelons qu'en matière d'endettement, il est difficile de faire reposer sur les services sociaux de secteur la détection des situations de difficultés financières, quand aucun symptôme ne les exprime socialement. En clair, le repérage des situations de dettes ne peut s'effectuer qu'à partir des créanciers, afin qu'ils passent le relais aux services sociaux.

Cependant, pour partie, les dettes procèdent de difficultés psycho-sociologiques repérables par les travailleurs sociaux : alcoolisme, maladie, chômage, accident, absentéisme scolaire devraient attirer l'attention sur la situation familiale.

Quel que soit le mode de détection, les problèmes psycho-familiaux - mécontente, carences ménagères, sauf à s'exprimer hors de la cellule familiale - resteront probablement inconnus tant qu'aucun contact personnalisé avec la famille n'aura pu s'établir.

c) - Les Services Sociaux de base et l'Action Educative : vers un service social généraliste ?

Quand une situation de difficultés financières est repérée, il appartient aux travailleurs sociaux de secteur de prendre contact avec les familles - en supposant bien sûr l'acceptation de celles-ci - afin d'établir en premier lieu un dialogue personnalisé, l'apport d'une aide concrète, en vérifiant que l'ensemble des allocations sociales sont perçues, sinon en informant les familles de leurs droits et des démarches à effectuer.

Selon le degré de coopération des familles, il sera plus ou moins facile aux travailleurs sociaux, d'une part de connaître les données concrètes de la situation, et notamment le montant total des dettes ; d'autre part, d'en évaluer les causes profondes. Il est possible au plan psychologique de poser l'hypothèse qu'une prise de contact rapide et personnalisée réduira le nombre des tutelles économiques. Les familles essentiellement victimes de la modicité de leurs ressources, d'accidents de parcours, sont certainement disposées à parler de leurs problèmes. Elles souhaitent un dialogue et attendent des réponses, des soutiens. Cela, tous les délégués ont pu le constater.

A l'inverse, les familles payant la note de leurs inaptitudes, de leurs carences, risquent de se montrer moins conciliantes, moins enclines à discuter de leur situation, au-delà des aspects superficiels. L'expérience des travailleurs sociaux, et l'étude concertée des cas en équipe pluridisciplinaire suffiront néanmoins à leur repérage lors d'une première évaluation.

C'est en effet après quelques contacts avec les familles qu'il semble opportun - selon les problèmes découverts, les attitudes des parents, etc... - de procéder à une concertation, au niveau de l'équipe de secteur, au terme de laquelle sera proposé le mode de réponse approprié : saisine du juge des enfants pour une demande de Tutelle aux Prestations Sociales ; prise en charge socio-administrative.

- L'action éducative préventive : si la situation de la famille n'exige pas une mesure éducative individualisée et suivie, s'inscrivant dans le champ de la protection socio-administrative ou socio-judiciaire, les services sociaux peuvent néanmoins apporter un soutien éducatif, une simple écoute, garder la relation, ne serait-ce qu'en vue d'assurer ultérieurement un relai.

Avant de rapporter une expérience intéressante, mise en place par la Caisse d'Allocations Familiales de la Drôme, visant à réaliser un apprentissage de la gestion budgétaire auprès de collectifs familiaux et illustrant d'ailleurs fort bien les difficultés d'une action sociale de ce type, il convient de souligner un problème de fond, inhérent à l'état de la société globale en France. Autant les actions sociales de type communautaire ont réussi au Canada, aux U.S.A., autant elles sont peu prisées dans notre pays. Or, théoriquement, une action sociale préventive et globale, afin d'être moins marquante, d'éviter toute immixtion sauvage au sein des familles, d'engendrer une moindre dépendance, devrait se concevoir selon des modalités collectives, en vue de promouvoir une information et une éducation sommaire. Pratiquement, ainsi conçue, elle échoue souvent. Aussi, faut-il envisager deux types d'aide éducative et préventive : d'abord par contact personnalisé avec les familles, par un apport individuel d'enseignements élémentaires de la gestion, des pratiques ménagères, de la consommation ; ensuite, par incitation à participer à des groupes avec un double objectif d'apprentissages simples et de socialisation.

La création expérimentale à l'instigation de la Caisse d'Allocations Familiales de la Drôme, de collectifs familiaux (regroupant une douzaine de personnes) pour un apprentissage de la gestion budgétaire, confiée au Service d'Economie Familiale, mérite d'être rapportée :

. Sa clientèle. Au départ, l'expérience s'adressait à des familles en tutelle, sensibilisées par les délégués pour participer à ce collectif, afin d'y acquérir une formation complémentaire relative à la consommation et aussi dans un but de socialisation. Les délégués et les conseillers en économie familiale attendaient de l'expérience une accession plus rapide et complète à l'autonomie, à l'intégration sociale. Les mères de famille ont répondu et participé à cette expérience, mais les efforts des conseillers en économie familiale pour toucher les pères, les adolescents, ont échoué. Cependant, les enfants se sont révélés très motivés par une action identique.



Au bout de quelques mois, le groupe s'est ouvert à des femmes, ne faisant pas l'objet d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, mais relevant de situations identiques quant au niveau de ressources, aux modes de vie...

. Les buts et les pratiques de ces collectifs d'apprentissage budgétaire tendent à apporter des éléments d'enseignement, et d'information, sur le contenu des deux "masses" qui constituent un budget : les ressources et les dépenses. Il ne s'agit pas - c'est le rôle des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales - de rechercher des ajustements individualisés, mais plutôt d'apprendre à maîtriser les dépenses par une formation se rapportant à la consommation. Les conseillers en économie familiale ont constaté d'une part, que les personnes formant ce collectif n'avaient pas de pouvoir d'action sur les ressources ; d'autre part, qu'elles ne possédaient pas d'acquis de base ; capacité de prévoir - donc d'établir dans le temps un budget, discernement élémentaire en matière d'achat (relatif aux soldes par exemple) - apprentissages de la cuisine, de rudiments de couture... leur permettant d'agir efficacement sur la masse budgétaire qu'elles contrôlent, sur les postes de dépenses, notamment en ce qui concerne l'alimentation et l'habillement. Il est important de relever que les familles participant à ce collectif, et d'une façon générale la population sous tutelle, consacrent 60 à 65 % de leur budget à des dépenses de ce type... alors que la Caisse Nationale d'Allocations Familiales a établi que la moyenne nationale des familles dépensaient, pour ces postes, de 40 à 45 % de leurs ressources. C'est dire qu'il s'agit bien d'un milieu économique défavorisé.

L'action, à partir de ce groupe, s'effectue donc à la fois sur deux plans de formation (cuisine, couture, économie ménagère), et d'information (droits des consommateurs, connaissance du marché).

L'apprentissage de la gestion est collectif - et se distingue ainsi de l'action des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales qui interviennent cas par cas pour améliorer la gestion des budgets. Les conseillères en économie familiale, dans le cadre de ce collectif, tablent sur un niveau de vie moyen. Leur action se porte donc sur l'apprentissage d'une science de la dépense et de la consommation, sur l'acquisition d'un savoir-faire qui exclut tout présupposé de déficience grave ou de carence. Il ne s'agit pas non plus d'enseignement sous la forme classique de cours, mais d'activités faites en commun, d'échanges d'informations, de réflexions sur des sujets très concrets, pratiques (et, par exemple, sur la composition d'un menu, les prix des denrées, etc...). Le Groupe d'Etude a relevé l'importance des actions de ce type, car de nombreuses mesures de Tutelle aux Prestations Sociales proviennent d'insuffisances ménagères.

Le deuxième objectif est d'amener des personnes, très souvent isolées, non intégrées, à se rencontrer, à échanger, en leur offrant un lieu d'écoute et de conseil. S'il faut demeurer prudent, et ne pas tirer hâtivement une leçon quelconque d'une expérience aussi récente, il apparaît néanmoins au bout d'un an, qu'au sein du collectif, ces personnes ont trouvé une

sorte de volonté de s'en sortir. Par le constat de l'identité des situations, des phénomènes de déculpabilisation semblent se produire. Les différences sont respectées par le jeu des transmissions de cultures (exemple : les personnes d'origine maghrébine ont appris aux autres "leur" cuisine). Il naît un désir commun de se conformer à un schéma de référence : savoir équilibrer son budget. De même, les conseillères tentent d'influer sur des comportements psycho-sociaux aberrants, tels la satisfaction immédiate des besoins, l'ignorance du choix raisonné, l'absence de hiérarchie dans les options d'achat.

Les fonctions des délégués et des conseillères en économie familiale, en matière d'apprentissage budgétaire, se différencient-elles ? Sans doute. Les premiers poursuivent une action individualisée, axée sur la gestion du budget familial, et incluant une approche éducative des difficultés familiales ; les seconds, une action collective, dispensant une formation et une information sur la consommation, compte tenu d'un certain niveau de ressources, et visant à la socialisation des personnes en difficultés sociales par des effets obtenus en collectivité.

Peut-on envisager d'appliquer ce dernier modèle à titre préventif ?

Les conseillères en économie familiale, responsables du collectif de la Drôme, estiment - dans le contexte sociologique actuel - qu'il est indispensable de conserver une approche individualisée du budget soit par elles-mêmes, les assistantes sociales de secteur, soit par les délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales, avant que soit entrepris un travail collectif visant à créer des réflexes de défense au niveau de la consommation. Ces deux étapes sont nécessaires tant en ce qui concerne l'apprentissage budgétaire, que l'évolution psychologique. Ainsi, pour des familles très carencées, la participation à un collectif peut aggraver leur situation. Les contacts individuels avec les familles permettent seuls de cerner leur capacité relationnelle, de préparer une action intégrative... ou de la juger néfaste.

Les deux formes peuvent être complémentaires, simultanées, ou non, - le collectif peut, par exemple, assurer un relais à la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, avant ou après la mainlevée.

De même, si des collectifs se créent, ouverts à une population en difficultés financières, à ressources modestes, les conseillères en économie familiale pourront éventuellement constater le besoin d'une prise en charge individualisée, de type Tutelle aux Prestations Sociales.

En substitut préventif à la Tutelle aux Prestations Sociales, ou en relais lors de la mainlevée, par un travail en collectif, ou par une action individualisée auprès des familles en difficultés économiques, le rôle des conseillères en économie familiale est primordial. Le Groupe d'Etude a souhaité vivement que les services sociaux de base soient à l'avenir dotés de personnels qualifiés et formés à la relation par l'argent, aptes à intervenir directement, comme à remplir un rôle de conseil technique auprès des autres travailleurs sociaux.

En conclusion sur ce point, il y a lieu d'admettre qu'une action éducative préventive suppose donc d'abord une intervention individualisée dans la famille, qui prépare éventuellement la participation à des formes collectives d'apprentissage.

- Moyens d'une politique préventive : l'organisation des Services Sociaux de base et la sectorisation sociale :

Il convient, à ce sujet, d'appeler l'attention sur l'intervention de Madame MOREL, Inspecteur du Service Social Unifié (S.U.E.) de la D.D.A.S.S. de la Gironde, dont pour partie, les propos seront repris ici.

Partant d'un constat de la défaillance des services sociaux de base à assurer un dépistage et une prévention de l'inadaptation socio-économique - et de ses conséquences, à savoir le nombre de mesures de tutelle prises indûment - le Groupe d'Etude a émis deux critiques de fond à l'égard du travail social de secteur. Elles ne mettent pas en cause directement les professionnels concernés - mais l'organisation des services sociaux dits polyvalents, et le manque de coordination entre eux auquel la sectorisation sociale tend néanmoins à remédier. Nous verrons donc comment la concertation est envisagée, quelles sont les premières réalisations, et les obstacles rencontrés.

. L'organisation interne des services sociaux polyvalents est mise en cause à différents niveaux. Par le jeu d'effets associés, les conséquences de certaines insuffisances s'accumulent et contribuent à créer des vides institutionnels graves.

Le sous-équipement fréquent d'une région, inhérent à l'insuffisance des effectifs au regard des besoins locaux est une cause principale de dépistage tardif. Sollicités par l'action sociale globale, les travailleurs sociaux ne sont pas assez nombreux pour prêter une attention personnalisée, amorcer un début de prise en charge individualisée.

La composition des équipes, et la formation des travailleurs sociaux de base ne permettent pas à leur service de disposer d'un personnel qualifié pour reconnaître les difficultés socio-économiques, amorcer un dialogue, dès lors que la dimension budgétaire est prééminente. Le Groupe d'Etude souhaite que les services sociaux polyvalents se donnent les moyens nécessaires, en recrutant des conseillères en économie familiale, des travailleuses familiales. Beaucoup de D.D.A.S.S. l'ont fait à l'instar des équipes de circonscription de Bordeaux, ainsi que de nombreuses Caisses d'Allocations Familiales semblables à celle de Valence que nous avons citée.

Un autre aspect est à prendre en compte : la déontologie du travail social. Elle est ambiguë. Ainsi, les travailleurs sociaux se sentent-ils extrêmement gênés moralement, d'abord quand ils s'immiscent dans les problèmes financiers de la famille sans être habilités pour le faire ; ensuite quand ils signalent la famille qui s'oppose à leurs interventions. Il en résulte, quand les difficultés économiques sont écrasantes, une tendance

de ces services à passer le relais systématiquement aux services de Tutelle aux Prestations Sociales ; par contre, paradoxalement, lorsque les problèmes psycho-familiaux sont évidents, que la famille accepte leur aide et refuse toute autre intervention, ils hésitent également à signaler une situation mal maîtrisée que leur formation et leur pratique professionnelle ne leur permettent de prendre en charge qu'en partie.

Ainsi, ces agents naturels du dépistage précoce et du signalement effectué à bon escient risquent-ils d'être doublement maladroits en la matière. Les situations socio-économiques, pouvant trouver des solutions autres que la tutelle, seront paradoxalement plus facilement soumises par eux aux Juges des enfants que celles où l'apprentissage de la gestion et l'aide éducative parentale sont indispensables et justifieraient une mesure formalisée.

. L'organisation du travail social polyvalent : apports et limites de la sectorisation sociale. Actuellement, les services sociaux polyvalents reçoivent d'obédiences administratives diverses : D.D.A.S.S., C.A.F., M.S.A., P.T.T., S.N.C.F., etc... Or, la polyvalence catégorielle, pour avoir ses avantages, entraîne, faute de coordination, des dysfonctionnements lourds de conséquence, tels : l'absence de couverture des besoins de l'ensemble de la population - quel que soit l'équipement local en service social de base, la spécialisation par clientèles exclut une partie de la population - ; la multiplicité des intervenants, des relais ; les interférences d'actions sociales parcellaires, juxtaposées.

Aussi, s'ajoutant au nombre de services sociaux spécialisés, la nécessité d'établir une coordination entre l'ensemble des intervenants sociaux, de disposer d'une organisation pour ce faire, d'un lieu, d'une instance commune d'évaluation concertée a, dès lors, conditionné l'existence d'un dispositif apte à assurer une prévention primaire globale, à assurer des relais vers les réponses sociales adaptées, depuis les actions préventives globales jusqu'aux prises en charge spécialisées.

Au titre de la sectorisation médico-sociale, les D.D.A.S.S. ont été chargées de mettre en place les Services Unifiés de l'Enfance, dans un objectif de décentralisation et de concertation afin de promouvoir une politique sociale coordonnée, rapide et cohérente, car proche des usagers et des intervenants ordinaires de la vie sociale, notamment les enseignants, et réunissant l'ensemble des travailleurs sociaux.

Etablie selon un découpage géographique - prenant en compte la superficie et le nombre d'habitants - la sectorisation s'est appliquée à définir les rôles, dans une perspective de décision décentralisée et d'évaluation concertée des cas. Très succinctement, l'assistance sociale polyvalente de secteur est chargée de coordonner les signalements, les avis des différents travailleurs sociaux, et d'organiser des permanences ouvertes aux usagers ; à l'échelon de la circonscription, une équipe pluridisciplinaire, entre autres tâches, assure l'évaluation concertée des cas, en réunissant à cet effet l'ensemble des travailleurs sociaux concernés ou appelés à l'être, tels les tuteurs ou les délégués lorsqu'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales est envisagée.

Les modalités de fonctionnement de ce dispositif seront approfondies ultérieurement (Chapitre IV - 1ère partie). Retenons dès à présent que c'est à cet échelon que le choix du mode de réponse approprié est effectué.

Pour être totalement efficace, ce système requiert-il, de surcroît, une instance d'arbitrage hiérarchisée à l'intérieur de l'organisation socio-administrative ? Les propositions d'aides, leurs choix, les décisions de signalement relèvent-ils d'une autorité à la compétence exclusive ? Il est clair, que la saisine des Juges des enfants, au titre d'une mesure socio-judiciaire, ne pose pas de problème : le magistrat statue dans tous les cas. Mais, lorsque le mode de prise en charge demeure dans le champ de la prévention ou de la protection socio-administrative, comment se situent le pouvoir des équipes et le rôle de l'Inspecteur à la D.D.A.S.S. ? Le Groupe d'Etude redoute autant des propositions non suivies d'effets décourageant les partenaires de ces évaluations concertées, que des choix unilatéraux systématiquement entérinés de part et d'autre d'une barrière administrative. Sans prétendre correspondre à l'ensemble des pratiques, des éléments de réponse nous sont fournis : l'Inspecteur de la D.D.A.S.S., fonctionnaire responsable au niveau déconcentré de la circonscription, participe à l'évaluation, et il est habilité à prendre les décisions engageant son administration ; le rôle du Directeur de la D.D.A.S.S. ne tend pas à remettre en cause le bien fondé du choix, mais à veiller au respect des processus de pré-décision, à vérifier le suivi des procédures telles l'information des familles et leur adhésion réelle, non pas presumée mais formellement acquise.

Quelles sont les réalisations concrètes, en terme d'actions préventives, nées de la sectorisation ? Les expériences sont trop multiples et récentes, pour faire l'objet d'une recension exhaustive. A partir du Service Unifié de l'Enfance de Bordeaux, il apparaît - grâce à la collaboration de tous les travailleurs sociaux, le rapprochement avec le terrain - que des formules nouvelles, permettant une meilleure expression des besoins, et l'amorce d'une prévention globale et individualisée, ont pu se mettre en place :

- un regroupement de différentes associations au sein d'un organisme commun - l'Office socio-culturel - travaillant en relation avec quatre éducateurs recrutés par la D.D.A.S.S., a débouché sur une action collective au niveau d'un quartier (aides matérielles à l'habitat collectif ; bureaux d'information, de conseil ; etc...) ;
- l'organisation de permanences, dans chaque circonscription, a permis l'expression de demandes spontanées émanant des intéressés eux-mêmes, l'établissement de contacts avec les enseignants, etc... ;
- l'organisation d'activités collectives, du type ateliers d'expression pour les enfants, participe à la prévention globale.

L'ensemble de ces moyens contribue à favoriser le passage d'une prévention primaire collective à une aide préventive personnalisée : conseils, soutiens, aides matérielles et éducatives à la cellule familiale.

La mise en place récente de la sectorisation sociale, d'ailleurs inégalement effectuée selon les régions, s'accompagne inévitablement de dysfonctionnements. Ceux-ci sont dus à l'insuffisance de moyens contraires aux "normes" préconçues par les textes. Par exemple, les effectifs des travailleurs sociaux polyvalents de secteur ne correspondent pas quantitativement aux besoins évalués en fonction du nombre d'habitants. C'est regrettable, car le démarrage d'une perspective innovante d'action sociale peut très bien tourner court, faute de moyens.

Pour partie, les difficultés actuelles sont en rapport direct avec l'introduction d'un changement mal supporté. Il en est ainsi des réticences des services sociaux - ou du moins de certains travailleurs sociaux - catégoriels ou spécialisés à collaborer, à s'associer à une politique de concertation, réalisée sous l'égide des D.D.A.S.S. De même, les réunions à l'échelon de la circonscription souffrent de l'héritage du passé : la multiplicité des services sociaux entraîne une lourdeur des équipes chargées de l'évaluation, pas toujours compatible avec leur mission.

Sans être en mesure de préjuger de l'évolution à terme de la sectorisation médico-sociale, de son organisation qu'il faudra peut-être réviser périodiquement, le Groupe d'Etude a retenu, que dans son principe, elle demeurerait la condition nécessaire à la réalité, et l'efficacité d'une politique préventive. Ainsi, préconise-t-il sa mise en oeuvre rapide et généralisée, en espérant que la réforme des collectivités locales ne viendra pas compromettre les acquis de la sectorisation, et menacer une politique globale à l'échelle du secteur.

Enfin, il est à souhaiter que toutes les parties concernées, ayant en charge des services sociaux polyvalents, veillent au renforcement des équipes de travailleurs sociaux de base, en les resituant dans des équipes pluridisciplinaires. Il faudrait qu'elles organisent un emploi rationnel des personnels sociaux en couvrant correctement un secteur au regard des besoins de la population par un arbitrage et une coordination à l'échelle locale. Sans préconiser la création d'un service social unique et étatique, le Groupe d'Etude recommande que la sectorisation des travailleurs sociaux polyvalents soit aidée - quelle que soit leur appartenance administrative - par des incitations financières versées par l'Etat aux services. En quelque sorte, les travailleurs sociaux devraient avoir de plus en plus un statut d'agents, employés par des collectivités privées mais avec mission de service public.

Quant aux liens entre les Services Unifiés de l'Enfance et les Services de Tutelle aux Prestations Sociales - qui ne sauraient être sectorisés car ils sont des services sociaux spécialisés - ils sont néanmoins à développer par la participation des délégués aux réunions d'évaluation à l'échelle de la circonscription, dès lors que le cas étudié peut faire l'objet d'une demande de Tutelle aux Prestations Sociales, ou qu'il est déjà connu par les services de tutelle.

Que peut-on attendre d'une prévention de l'endettement et d'une première approche sociale des difficultés socio-économiques, assorties d'un soutien financier et/ou éducatif, d'informations et de conseils ? Quelle peut en être la portée ? Tout d'abord, bien sûr, prévenir la création d'un endettement élevé, et ses répercussions sur l'équilibre psycho-familial ; ensuite, à partir des premiers symptômes des difficultés "à faire face", apporter des réponses sociales légères. Cela suffira-t-il à éviter les Tutelles aux Prestations Sociales "économiques" ? On peut l'espérer quand la situation est due soit à des difficultés accidentelles subies par les familles qu'il faut simplement aider rapidement, soit à des attitudes exprimant le manque de résistance des parents notamment au regard de la consommation, sans que cela traduise des carences, ou lorsque l'endettement relève de comportements parentaux immatures.

### III - MODALITES D'AIDES SUBSTITUTIVES A LA T.P.S. :

---

#### VERS UNE PREVENTION SPECIALISEE DES DIFFICULTES SOCIO-ECONOMIQUES

---

Des formes d'aides très différentes vont être évoquées ici, qui ont pour but de pallier les difficultés socio-économiques de familles qui témoignent d'aptitude suffisante et de volonté pour résorber leur endettement. Ces aides peuvent conduire aussi, le cas échéant, en second lieu à une prévention de leurs problèmes psycho-sociaux par des prises en charge éducatives individualisées et suivies sans recourir au mandat de gestion des prestations familiales.

Nous évoquerons successivement les apports :

- d'un système de recouvrement des dettes - à l'amiable - ou placé sous l'arbitrage des Juges d'Instance sous condition d'amélioration des procédures actuelles, aménagées en faveur des familles en difficultés économiques ;
- d'aides financières ponctuelles, versées par les D.D.A.S.S., les Caisses d'Allocations Familiales... sous forme de dons et de prêts ;
- de services sociaux spécialisés, intervenant dans le cadre de la prévention socio-administrative tels les Services d'Aide aux Familles en Arriérés de Loyers (S.A.F.A.L.), les conseillères en économie familiale, enfin les agents spécialisés des services sociaux de secteur.

La combinaison de ces modalités d'aides préventives est bien entendu à pondérer au cas par cas. Il convient, en outre, d'être très prudent dans l'aménagement de ces solutions hors tutelle, afin simultanément de ne perdre de vue aucun des besoins des familles, sans pour cela pratiquer des tutelles officieuses. Autant le Groupe d'Etude récuse, dans le principe, les tutelles dont le fondement serait essentiellement économique, autant il appelle à la plus grande attention sur l'évaluation des causes profondes du déséquilibre financier, ou de ses répercussions, et les réponses à apporter, selon que les dettes sont les symptômes de difficultés psycho-familiales, ou que celles-ci reflètent les aléas de la situation économique des familles.



### 3.1. - Le recouvrement des créances impayées : vers un aménagement des procédures de règlement des dettes ?

Monsieur le Juge MARSHALL a présenté sur ce sujet (Cf. annexe III) les procédures légales et amiables actuellement utilisées, les pratiques officielles (dont la Tutelle aux Prestations Sociales) et officieuses, avant de soumettre à la réflexion du Groupe d'Etude les principes d'organisation d'un système global de recouvrement des créances, apportant des garanties suffisantes aux créanciers pour être acceptables, et protégeant simultanément les débiteurs.

La circulaire du 6 mars 1978 (BO.SP.SS. 78/13) suggère également, à partir d'expérimentations locales, des modalités visant à l'amélioration des arrangements à l'amiable, et des procédures légales, afin de résoudre les situations d'impayés lorsqu'elles concernent une population défavorisée socio-économiquement.

Le Groupe d'Etude a fréquemment dénoncé l'utilisation abusive de la tutelle comme mode de recouvrement gratuit pour les créanciers - et à ce titre, facteur d'un double détournement des textes législatifs : ceux instituant la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, celui affirmant le caractère incessible et insaisissable des prestations familiales. Il souhaite qu'il y soit mis un terme, mais sans oublier l'origine, le recours si fréquent aux tutelles à fondement économique : la tutelle représente l'unique ultime moyen d'éviter les saisies, en l'état actuel des procédures contentieuses ou amiables de recouvrement des créances. Les principales lacunes en ce domaine proviennent tant des organisations que des procédures et des pratiques abusives, qui ne laissent aux débiteurs quasiment aucune chance de récupérer par eux-mêmes leur autonomie financière, s'ils ont besoin de délais.

Tout d'abord, la protection des débiteurs passe par une organisation collective du règlement des dettes. Actuellement, les multiples procédures laissent les personnes endettées seules face aux voies d'exécution légales ou à l'amiable choisies par leurs créanciers : saisies, expulsions, etc... En outre, par le jeu de la combinaison des modes de recouvrement, les détournements des textes juridiques sont devenus courants. Notamment en ce qui concerne le prélèvement direct sur salaire hors de la quotité saisissable. Des situations intolérables naissent à partir de la complexité des procédures, à laquelle se surajoutent les arrangements à l'amiable, les pressions, l'absence d'information des intéressés sur leurs droits. Car si les débiteurs sont pris dans l'étau des pressions, les créanciers eux - lorsqu'ils connaissent la situation de leurs débiteurs - savent que sans aide ils ont peu de chance de récupérer leur dû... Etablir un juste équilibre entre les droits respectifs des créanciers et des familles débitrices paraît de nature à assainir la situation actuelle.

En effet, grosso modo, quelles sont les procédures légales de recouvrement des créances ? Bien que les dispositions juridiques relatives au droit des biens, commandant les diverses modalités offertes aux créanciers pour

récupérer les dettes, n'aient pas spécialement été conçues dans un esprit de protection des débiteurs, elles ne donnent pas non plus facilement satisfaction aux créanciers dès lors que les procédures de saisies mobilières - outre les frais de justice, d'huissiers, à déduire du montant de la vente - concernent des familles en difficultés socio-économiques. Rappelons à ce propos quelques unes des dispositions légales qui protègent les débiteurs aux revenus modestes : les articles L. 145-1 et R. 145-1, et suivants, du Code du Travail, limitent la quotité saisissable du salaire en cas de saisie-arrêt ; le décret 77-273 du 24 mars 1977 limite la portée des saisies mobilières ; les articles 1.244 et 1.253 du Code Civil permettent aux débiteurs, pour l'un de demander au Juge d'Instance de moduler les délais de paiements en fonction de leur situation économique et de suspendre les poursuites, pour l'autre de déclarer quelles sont les dettes qu'ils entendent régler en priorité ; enfin la loi du 1er décembre 1951 autorise le Juge à surseoir à des expulsions, notamment lorsque le relogement des intéressés ne peut être assuré dans des conditions suffisantes pour respecter l'unité et les besoins de la famille.

Est-il besoin de souligner que les procédures légales, appliquées à des personnes appartenant aux catégories socio-économiques défavorisées, qui composent la quasi-totalité de la population en Tutelle aux Prestations Sociales, n'intéressent guère leurs créanciers, si ce n'est dans le but d'intimider, de faire pression tant sur les intéressés - ainsi conduits à accepter des arrangements à l'amiable - que sur les autorités administratives responsables de l'Action Sociale. La collectivité non plus ne trouve pas son compte, ni financièrement, ni socialement, dans des expulsions qui obligent à des hébergements, des retraits d'enfants.

Les procédures légales ne règlent rien, pour aucune des parties intéressées, et contribuent, en outre, à augmenter dettes et créances par les frais entraînés.

Le Groupe d'Etude s'étant fréquemment indigné du montant des frais d'huissiers, il convient de rappeler que les huissiers de justice, en qualité d'auxiliaires des magistrats, interviennent dès la phase pré-contentieuse - notification de l'acte, procès verbal de saisies... - et sont chargés des voies d'exécution. Leurs frais sont soumis à un tarif fixé par décret, et peuvent être vérifiés par les magistrats. Le contrôle disciplinaire des huissiers de justice relève de la compétence du Procureur de la République. Si le coût des actes, leur nombre sont sujets à contrôle, par contre, à aucun niveau, l'opportunité n'est vérifiée. Devant le montant des frais d'huissiers, qui sont à régler lors du démarrage de la Tutelle aux Prestations Sociales, les délégués dénoncent la fréquence d'engagements de procédures coûteuses, totalement disproportionnées au regard des biens possédés par les familles.

Les règlements à l'amiable, pour être utiles et recommandables, ne sont pas exempts de tout reproche, car ils ne s'établissent pas selon des processus clairement déterminés, dans un équilibre des parties en présence. Il est bien évident que la relation directe entre débiteurs et

créanciers risque fort de déboucher sur des arrangements peu favorables aux familles endettées. Il faut bien évoquer des comportements critiquables - ni tout à fait illégaux, ni tout à fait ajustés, à la limite de l'amiable et du contentieux - de créanciers faisant pression sur des tiers, et, par exemple, les employeurs des débiteurs, ou, encore, intimidant directement par des menaces orales ou écrites le débiteur effrayable, rarement informé de ses droits. Les remboursements obtenus dans ces conditions sont aggravants pour la situation économique des intéressés. Ils sont socialement et intellectuellement malhonnêtes.

Il existe des sociétés de gestion des dettes, intervenant à la demande du débiteur pour servir d'intermédiaire avec ses créanciers, et leur présenter un échéancier des règlements. En soi, la formule est acceptable, encore que le coût du service soit élevé (10 % du montant des créances) et les garanties offertes pas toujours suffisantes. Ce n'est pas non plus un moyen adapté aux besoins des familles en difficultés socio-économiques.

Que suggérer pour mettre en oeuvre un système de recouvrement des dettes, par des conciliations à l'amiable et l'organisation d'un système judiciaire à la fois global, cohérent, soucieux d'établir avec équité les droits des deux parties ?

Avant d'aborder les voies d'exécution forcées, correctement aménagées en fonction des possibilités financières des débiteurs, il est préférable de rechercher des arrangements à l'amiable, sous réserve qu'ils reposent, après concertation, sur des processus soigneusement déterminés. A titre d'exemple, citons la création évoquée par les membres du groupe de "commissions sociales" semblables à celle qui fonctionne dans le Val de Marne, à l'initiative du Préfet, des Offices d'H.L.M. et des Services Sociaux ; l'action concertée à Rennes entre les H.L.M. - D.D.A.S.S. - C.A.F. - C.P.A.M. - A.S.S.E.D.I.C. - à l'instigation de la Caisse d'Allocations Familiales ; la création en Moselle du Service de S.A.F.A.L., sous l'égide de l'U.N.A.F., etc... toutes formules reconnues par la circulaire du 6 mars 1978 comme aptes à résoudre les problèmes socio-économiques qui se traduisent par un endettement élevé. Les D.D.A.S.S. sont incitées à encourager et à promouvoir ce type d'action : création de commissions de conciliation réunissant les organismes propriétaires, les représentants de locataires, les administrations concernées, les services sociaux, etc... afin d'évaluer la situation, de trouver un accord sur des bases concrètes, tel un plan de remboursement des dettes.

Cette organisation des arrangements à l'amiable présente le double mérite de "triangler" les rapports débiteurs-créanciers par la présence d'administrations compétentes pour offrir des garanties, de travailleurs sociaux aptes à évaluer les situations et assurer le suivi de l'accord contractuel.

Lorsque la situation requiert un arbitrage judiciaire, M. MARSHALL a suggéré le principe d'une organisation d'un système global de recouvrement des créances. L'idée-force de ce modèle c'est de réduire la multiplicité des

procédures, totalement parallèles, pouvant s'appliquer en même temps sur la personne débitrice, et de promouvoir un mode personnalisé de recouvrement des créances adapté aux situations économiques précaires, mais qui respecte pour l'essentiel les intérêts des créanciers.

Aussi, suggère-t-il de prendre en compte l'ensemble des revenus familiaux, prestations sociales incluses - ce qui requiert l'arbitrage d'un magistrat habilité à conduire les investigations utiles à ce sujet, et surtout à priver, le cas échéant, la famille de la libre utilisation des prestations familiales, sans pour autant toucher à son droit de les percevoir directement. Puis, que les Juges d'Instance, ayant à connaître des voies d'exécution actuelles, soient chargés d'organiser une procédure collective de règlement des dettes, incluant l'ensemble des créanciers, en fonction de la situation socio-économique du débiteur.

Bien que cette formule soit incontestablement un moyen de protéger la famille débitrice contre ses multiples créanciers, et d'établir un étalement des remboursements compatibles avec ses ressources, cette proposition a appelé des remarques de fond de la part du groupe.

Le consensus est total sur les lacunes des systèmes de recouvrement en vigueur, ainsi que sur la nécessité d'une organisation concertée de règlement à l'amiable, et d'un dispositif judiciaire unifié autour des remboursements à effectuer.

En ce qui concerne les conciliations, le groupe d'étude souhaite qu'elles soient assorties d'un regard social, afin que les familles ne soient pas seules face à leurs créanciers ; qu'une évaluation de la situation - par-delà les aspects financiers - soit effectuée ; enfin qu'un suivi intervienne - de la simple surveillance du respect du plan de remboursement à une aide à la gestion budgétaire - garantissant en tant que de besoin le passage rapide aux modes appropriés de prise en charge.

Quant à la mise en oeuvre d'un moratoire des dettes, semblable à celui des règlements judiciaires appliqués aux entreprises, son principe est certes envisageable ; mais quelles en seraient les modalités d'application ? Le groupe d'étude a soulevé deux obstacles : d'une part, peut-on, dans le cadre du règlement des dettes, remettre en cause le caractère incessible et insaisissable des prestations familiales si leur retrait n'est pas fondé sur les notions de détournement, de mauvaise utilisation par les parents au détriment des enfants. Par ailleurs, quelle autorité veillera à leur gestion ? Disons tout de suite que les prestations familiales seraient, sans affectation particulière, comptées dans les ressources dont disposent les familles, mais ne leur seraient pas retirées ; leur montant serait simplement pris en considération pour établir le moratoire de dettes. D'autre part, un tel système peut-il être mis en oeuvre sans publicité autour de la situation familiale - sans investigations pour connaître l'endettement, sans surveillance pour repérer d'éventuelles dettes nouvelles. Lorsqu'une entreprise est déclarée en règlement judiciaire, une publicité accompagne la décision judiciaire,

et les modalités pratiques reposent sur des services de comptabilité, de contentieux. Est-il envisageable de garder ce principe, en l'appliquant par des voies différentes ? Le groupe d'étude est soucieux avant tout d'éviter toute publicité, stigmatisante pour les familles, quitte à prévoir des modes de surveillances particuliers.

Les Juges d'Instance paraissent être incontestablement l'autorité judiciaire habilitée à statuer en la matière. Le groupe d'étude demande simplement que leur formation les prépare à prendre contact avec les familles, dont ils garantiraient les droits et dont ils assureraient la protection financière ; qu'ils disposent du temps nécessaire à l'étude personnalisée des dossiers, aux entretiens avec les débiteurs, au suivi de l'exécution du moratoire de dettes ; enfin, bien qu'ils demeurent sous beaucoup d'aspects "Juges des biens", que les réformes juridiques leur permettent de remplir des fonctions "sociales" afin qu'ils ne statuent pas sous la pression des créanciers habiles à user de tous les textes qui les favorisent fût-ce en les sollicitant à l'excès.

La phase de l'exécution mérite une grande attention : le Juge d'Instance doit pouvoir vérifier que les engagements sont tenus tant par les débiteurs, que par les créanciers. A cet effet, ne faut-il pas prévoir un droit de regard du Juge d'Instance sur la comptabilité des familles débitrices en règlement de dettes, afin que toute nouvelle dette puisse être repérée en temps opportun. Dans certains cas, ne faut-il pas envisager de confier à des services, tels les S.A.F.A.L., une mission de contact préventif. Ceux-ci vérifieraient que les remboursements s'effectuent normalement, que l'attitude des familles ne laisse pas supposer qu'elles persistent à s'endetter. En cas de doute sur cet endettement, ils seraient autorisés à demander au Juge d'Instance une vérification de la situation financière. Par ailleurs, ces organismes pourraient associer, en tant que de besoin, une action éducative à leur surveillance de la gestion, sans qu'ils aient à manipuler de l'argent, sans que les familles soient privées de leurs droits.

En substance, outre le recours au S.A.F.A.L. que nous préciserons, le recouvrement des impayés des familles serait d'abord à envisager sur les bases suivantes :

- mise en place d'accords amiables après concertation entre les parties, en présence de responsables administratifs et de représentants de services sociaux ;
- moratoire de dettes fixé par le Juge d'Instance, sans retrait des prestations familiales ;
- En cas d'échec, recours à la mesure de tutelle.

### 3.2. - Les aides financières ponctuelles :

Attribuées par divers organismes - et notamment les Caisses d'Allocations Familiales, les D.D.A.S.S. - elles contribuent à assainir, par des secours ou des prêts, la situation financière des familles en difficulté, notamment lorsque les impayés de loyers entraînent l'engagement d'une procédure d'expulsion, qu'aucun accord à l'amiable d'étalement des paiements - accepté et possible pour les familles - n'a pu être obtenu ; voire à prévenir l'endettement dès lors que ces aides sont versées aux familles accédant à un logement, incapables de faire face aux dépenses qui s'ensuivent (caution, avance de loyers, etc...).

A l'articulation de la prévention spécialisée de l'inadaptation socio-économique, et de la protection socio-judiciaire, les aides financières peuvent aussi assister l'action des délégués pour satisfaire les besoins élémentaires des enfants lorsque la situation familiale est économiquement très dégradée, que l'attitude des parents justifie une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales. Les délégués à la tutelle, ainsi que les textes les y invitent, sont alors gestionnaires de ces aides personnalisées.

Monsieur BERTRAND, Inspecteur principal à la D.D.A.S.S. de l'Eure, a bien voulu exposer les modalités d'attributions d'aides financières - entre autres formes d'actions préventives et d'interventions au titre de la protection socio-administrative incombant aux D.D.A.S.S.

#### a) - L'octroi des aides financières et la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales :

La problématique dégagée par le Groupe d'Etude privilégie l'utilisation des aides financières pour résoudre les difficultés des familles endettées.

Ce n'est pourtant pas si simple, car l'octroi d'aides financières apparaît trop souvent lié à l'engagement d'une procédure de Tutelle aux Prestations Sociales. Or, dans certains cas, versées à temps, ces aides suffiraient à rééquilibrer le budget familial, à permettre aux familles de repartir sur des bases saines. Pour illustration, nous citerons le cas d'une famille, ayant besoin de 6.000 F. pour arrêter une procédure d'expulsion - somme qu'elle était prête à verser à condition d'obtenir un étalement des paiements. Elle a d'abord fait l'objet d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales... puis le délégué a obtenu le prêt. Ces pratiques contribuent à accroître considérablement le nombre de tutelles économiques. On peut comprendre, sinon admettre, que des aides financières soient garanties de toute dilapidation. Encore faudrait-il trouver pour cela des moyens moins sommaires. De même que l'utilisation de la mesure de tutelle est abusive quand elle sert de système de recouvrement des créances, la Tutelle aux Prestations Sociales gestionnaire des aides sociales diverses est ainsi détournée de ses objectifs. Lorsque l'aptitude de la famille à gérer les prestations

familiales n'est pas en cause, pourquoi lui faire un procès d'intention lorsqu'elle sollicite un secours exceptionnel ? Il devrait suffire - et cela relève de la protection socio-administrative au niveau des services sociaux polyvalents - d'évaluer la situation et d'organiser une surveillance, un suivi adapté à chaque cas d'espèce. Ici, la pratique bureaucratique ne doit pas l'emporter sur le pragmatisme.

En ce qui concerne l'évaluation des situations (dépistage et choix des modalités d'aides), il conviendrait de distinguer clairement les situations requérant des aides financières, sans pour autant nécessiter que la gestion soit retirée aux familles, qu'il y ait, ou non, un soutien éducatif concomitant, et les situations qui entrent dans le champ de compétence de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, avec ou sans aide financière. Mais alors il faut bien admettre que le délégué dans le premier cas n'a pas à intervenir dans ce qui serait une tutelle officieuse.

L'aide financière est une arme à double tranchant : moyen parfois suffisant pour que la famille retrouve son autonomie, elle peut aussi aggraver des comportements immatures de telle sorte qu'elle installe les bénéficiaires dans l'assistance.

Monsieur BERTRAND réfute l'argument selon lequel les octrois d'aides financières allouées par les D.D.A.S.S. seraient systématiquement liés à une décision de tutelle.

La décision de saisir le Juge des enfants repose toujours sur le repérage d'une inaptitude parentale à organiser le budget familial, donc à utiliser les aides sociales - prestations familiales et autres secours financiers - dans l'intérêt des enfants, par un rééquilibrage à terme de la cellule familiale. Demander la tutelle quand elle paraît nécessaire, c'est bien répondre aux missions de dépistage, de signalement, d'évaluation des D.D.A.S.S. - dont l'action se situe en amont de la protection judiciaire de la famille dont la tutelle fait partie.

b) - Les aides financières allouées par les D.D.A.S.S. :

Quand la situation familiale réclame un secours financier - qu'elle relève par ailleurs d'une mesure de tutelle, ou non - les D.D.A.S.S. déterminent ses conditions d'octroi, ses modalités, son montant. Sur la base d'une évaluation objective des difficultés, l'aide financière s'accompagne toujours au moins partiellement d'une aide éducative. Etant admis qu'une mesure de tutelle préalable à l'octroi des aides est rarement indispensable, il n'en reste pas moins que le contrôle de son utilisation se trouve souvent confié aux délégués. Il convient à ce sujet de préciser que ni les assistantes sociales de secteur, ni les inspecteurs des D.D.A.S.S. ne sont habilités à recevoir et gérer, à la place des intéressés, les aides financières, octroyées par leur administration. Versées aux familles, ou versées aux créanciers, les aides doivent faire l'objet d'une surveillance, en raison même du contexte dans lequel elles interviennent.

Reste à savoir si le délégué à la tutelle est le mieux placé pour ce faire. Ce n'est pas évident eu égard aux connotations qui s'attachent à son rôle. Ce serait plus naturellement une tâche qui ressortirait à la circonscription d'action sociale.

- Les procédures de décision administrative et de financement :

Elles ne seront pas développées ici, sauf pour en rappeler les grandes lignes. Lorsque la sectorisation n'est pas en place, l'Inspecteur de la D.D.A.S.S., saisi de la demande d'aide, prend la décision, après avoir réuni les avis des travailleurs sociaux ; le délai moyen entre la formulation de la demande et l'octroi - ou le refus - de l'aide financière est de l'ordre d'un mois, sauf à utiliser les procédures d'urgence, organisant alors une concertation entre la D.D.A.S.S., la Trésorerie générale et la Municipalité. Dans le cadre du Service Unifié de l'Enfance, la décentralisation des décisions administratives permet à l'Inspecteur de la D.D.A.S.S., compétent au niveau de la circonscription, de prendre l'engagement, après avis de l'équipe pluridisciplinaire.

Quant au financement global des aides financières personnelles attribuées par les D.D.A.S.S., il est assuré classiquement à hauteur de 80 à 85 % par l'Etat, le solde étant à la charge du budget départemental.

- Les conditions d'attribution :

Un seuil minimum de ressources, encore appelé Quotient Familial, est calculé sur la base suivante :

S.M.I.C. + Prestations Familiales

---

Nombre de personnes à charge X nombre de jours

Un calcul équivalent intervient, à partir du revenu réel dont est retiré le loyer.

Un quotient familial ne dépassant pas 14 F. est censé motiver l'octroi d'une aide financière, dont la durée, la forme - prêts ou dons ; secours ponctuel ou aides mensuelles - serait fonction des données socio-économiques, qu'il y ait endettement ou non, et de l'attitude des familles devant l'argent.

Par exemple, des familles aux ressources modiques nécessiteront une aide mensuelle, à plus ou moins long terme. Des familles se trouvant, du fait d'un aléa du à la conjoncture, incapables de faire face à leurs dépenses élémentaires, à leur loyer, aux remboursements éventuels de créances,



seront aidées financièrement durant le temps nécessaire à un réajustement de leur situation budgétaire, éventuellement par le versement d'un secours ponctuel au démarrage, et d'une aide mensuelle ensuite.

Par contre, des familles aptes à gérer leur budget, avec les ressources dont elles disposent, mais ayant accumulé des arriérés de loyers, des dettes - qu'elles aient subi, sans demander ou trouver une aide, un accident de parcours, ou qu'elles aient mal ajusté leurs dépenses à leur revenu à un moment donné - retrouveront leur équilibre grâce à un secours financier ponctuel élevé (la D.D.A.S.S. de l'Eure, par exemple, accorde jusqu'à 5.000/6.000 F.).

Dans l'ensemble, jusqu'à présent et compte tenu des ressources habituelles des familles aidées, les D.D.A.S.S. ont plutôt accordé des dons, sous forme de secours exceptionnels ou d'allocations mensuelles.

La formule des prêts tend à se développer. D'une part, quand à la suite de dettes provoquées par la tendance à consommer sans discernement, la famille est consciente qu'elle a vécu au dessus de ses moyens, mais souhaite récupérer son autonomie, à condition de pouvoir étaler ses paiements. Il est alors certainement éducatif de lui verser un prêt exceptionnel qu'elle rembourse peu à peu à sa convenance et sous sa responsabilité. D'autre part, en raison du nombre de situations d'endettement aggravées par le blocage des allocations logement, lorsque la D.D.A.S.S. consent un prêt d'un montant équivalent aux sommes bloquées afin que les familles récupèrent les impayés et perçoivent l'allocation logement. Les Caisses d'Allocations Familiales offrent également des avances, des prêts d'honneur pour régler les situations de ce type.

Dons ou prêts, secours exceptionnels ou allocations mensuelles, les modalités de l'aide financière sont choisies en fonction des besoins des familles (extinction d'une dette locative ; résolution de difficultés passagères à ajuster mensuellement dépenses et ressources), de leur aptitude à utiliser au mieux une somme élevée, ou des mensualités d'appoint. Les familles maîtrisent plus ou moins bien, selon sa forme, cet apport financier. Il faut alors, tout en évitant l'entrée dans un circuit trop formel d'assistance, lier les aides matérielles à des aides éducatives sans gestion de fond et organiser une surveillance des familles assistées à l'initiative du secteur.

#### - Aides matérielles et aides éducatives :

Les aides matérielles recouvrent les aides financières allouées directement aux familles, voire aux organismes créanciers gestionnaires des H.L.M., et les aides au logement. Quant aux aides éducatives - suivi, accompagnement de la famille, apprentissage à la gestion, soutien, etc... - apportées par les travailleurs sociaux de secteur, ou les équipes de prévention spécialisée, nous les évoquerons dans un chapitre suivant. Simplement, il convient de préciser ici que les deux modalités sont fréquemment associées, dans un but de surveillance de l'utilisation des fonds et d'apprentissage budgétaire individualisé.

Ces aides ne sont pas limitatives. Chaque cas d'espèce peut et doit susciter un dispositif particulier parfaitement compatible avec les moyens dont disposent désormais les D.D.A.S.S. pour des aides personnalisées.

Ainsi, dans le cadre des expériences par la D.D.A.S.S. de l'Eure, afin de résoudre les problèmes de logement des familles en difficultés économiques, nous rapporterons deux initiatives intéressantes exposées au groupe d'étude. Cette D.D.A.S.S. s'est engagée auprès des H.L.M. à aider financièrement les familles, à verser une allocation mensuelle en cas de difficulté, pour inciter les H.L.M. à octroyer un logement ; l'attestation qu'elle produit à cet effet est formulée de façon à prévenir toute utilisation abusive par les H.L.M. et par les familles. Les aides sont attribuées après une évaluation des situations, sous surveillance des travailleurs sociaux de secteur. Dans le même esprit, la D.D.A.S.S. a mis en oeuvre une formule de location de logements H.L.M., habités par des familles qui ne sont pas les locataires officiels, mais participent, selon leurs moyens, aux frais de loyers. Ainsi, les offices d'H.L.M. sont-ils garantis du paiement des loyers et la famille se trouve-t-elle logée. Le coût pour la collectivité de cette opération est certes moins élevé qu'un retrait temporaire d'enfants, etc... Une clause prévoit même par la suite des possibilités de transfert de bail, mais ni les familles, ni les offices, n'ont paru désireux, à ce jour, de la faire jouer.

Pour conclure, nous constatons que les D.D.A.S.S., fidèles ainsi à leur fonction de prévention et de protection, sont les principales sources d'aides financières aux familles. Les Caisses d'Allocations Familiales octroient également des aides sous forme d'avance, de prêts d'honneur, notamment lorsque les familles en difficultés économiques sont victimes du blocage de leur allocation logement, de délais d'octroi des allocations, de frais importants afférents à la location d'un appartement.

Les U.D.A.F. peuvent aussi attribuer des aides ponctuelles, sur un "fonds social global" constitué par les sommes disponibles et les intérêts bancaires perçus, entre l'encaissement et le versement des prestations familiales par les organismes gestionnaires (car, même sans blocage des prestations familiales, les délais sont de l'ordre de deux mois). Cette utilisation des intérêts a suscité une controverse au sein du groupe d'étude, qui sera rapportée dans le chapitre traitant de la gestion des prestations familiales (Cf. deuxième partie - chapitre 2.2.).

Enfin, l'octroi d'aides financières personnalisées pose un problème de contrôle : comment éviter le détournement des aides sociales, sans cependant que leur attribution entraîne un contrôle social systématique des bénéficiaires ?

Le groupe d'étude estime opportun de prévoir un système de contrôle, mais à condition d'en définir les principes et les modalités, afin qu'il ne soit pas aveugle. Avant tout, il convient de ne pas lier systématiquement

aide et contrôle, notamment par le moyen d'une mesure automatique de Tutelle aux Prestations Sociales. On peut imaginer un système à double niveau :

- dans un premier temps, les aides sociales sont accordées librement, sans présomption de risque de détournement, quitte à y associer, le cas échéant, un soutien éducatif préventif ;
- dans un deuxième temps, selon nécessité, et temporairement, y seront jointes des interventions sociales, à but éducatif - mais placées sous le contrôle d'un Juge - du type Tutelle aux Prestations Sociales.

A la notion administrative de contrôle, se substituerait une conception technique d'aide éducative, qui serait à concevoir selon des modalités de prise en charge adaptées à des objectifs d'autonomie, afin de ne pas engager les familles à adopter des attitudes d'assisté.

3.3. - Les Services substitués à la Tutelle aux Prestations Sociales :  
Les Services d'Aide aux Familles en Arriérés de Loyers (S.A.F.A.L.)  
et le rôle des Conseillères en Economie Familiale dans les Services  
Sociaux Polyvalents :

Afin d'éviter des mesures de Tutelle aux Prestations Sociales injustifiées, légalement et socialement, nous avons - dans le cadre de la protection des familles en difficulté économique accidentelle - évoqué jusqu'à présent des remèdes - système de recouvrement des dettes, aides financières - à visée purement économique.

Il convient maintenant - en relation avec des formes plus collectives de prévention, d'information, de conseil - d'envisager la prise en charge de l'inadaptation socio-économique, dans le cadre de la protection socio-administrative.

Les situations familiales qui ne relèvent pas d'autorité d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, et qui trouvent un règlement en dehors du domaine socio-judiciaire, appellent tout de même à plusieurs titres une attention et un soutien éducatif :

- les difficultés économiques sont rarement uniques, mais associées à des problèmes socio-familiaux - qu'ils soient causes ou symptômes. Il convient de les prendre en compte, y compris lorsque les réponses sociales demeurent dans le cadre de la protection socio-administrative ;

- les premières évaluations des services sociaux, relatives notamment à la capacité des familles à s'auto-gérer, moyennant une aide ponctuelle financière et/ou éducative, sont d'une fiabilité relative. Disant cela, nous ne mettons pas en cause la qualité du travail social effectué dans le secteur, mais nous en soulignons les difficultés : à partir de quelques contacts, d'éléments d'information rapportant davantage des symptômes que des causes, il est délicat d'établir avec quelque certitude l'orientation des familles vers un mode de prise en charge adapté à leurs besoins. Aussi, conviendrait-il, parallèlement à la contribution au règlement des dettes, à l'attribution d'aides financières, d'organiser un suivi élémentaire du cas en forme de soutien éducatif, afin d'étayer le cas échéant les aides initiales par une entreprise plus élaborée de compréhension de chaque espèce.

Le S.A.F.A.L. (Service d'Aide aux Familles en Arriérés de Loyer) de Metz a fort bien posé ces problèmes en fonction des réponses sociales préventives et des attitudes familiales, en distinguant quatre catégories au sein de sa clientèle :

- les familles, aux ressources modiques et ayant des dettes élevées, en difficulté purement financière, encore aggravée par la retenue des allocations logement : dans ce cas, l'intervention du S.A.F.A.L., débloquent les allocations, trouvant des arrangements à l'amiable avec les créanciers, voire obtenant un secours financier, suffit à régler les problèmes ;
- les familles en difficultés financières, reconnaissant que leur situation découle plus ou moins partiellement d'erreurs dans la gestion de leur budget, et sollicitant une aide pour rétablir un équilibre financier. Les problèmes psycho-familiaux sont peu importants, voire réglés lors du contact avec le S.A.F.A.L. - les familles ont besoin d'un intermédiaire pour affronter leurs créanciers, percevoir à nouveau leur allocation logement ; le S.A.F.A.L. joue le rôle d'intermédiaire et de garant. Il conseille la famille sur la gestion du budget familial, il l'aide à adapter ses dépenses, à l'avenir, en fonction de ses ressources.

En général, une famille de ce type retrouve très vite son autonomie, cette intervention ponctuelle l'ayant aidée à sortir de ses difficultés.

- d'autres familles formulent au départ une demande claire. Elles ont conscience de leurs difficultés, de leurs origines. Elles manifestent un besoin d'aide, mais elles n'ont pas cependant la maturité nécessaire pour faire face seules très vite à leurs problèmes. Ces familles risquent de recréer des situations de dettes. Dans ce cas, le S.A.F.A.L. est relayé, le cas échéant, par une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, estimant qu'il y a là, nécessité d'une mesure personnalisée, et surtout d'un soutien éducatif pour gérer leur budget.

- enfin, le S.A.F.A.L. se trouve parfois placé devant des familles fortement carencées, dont les difficultés économiques sont telles que l'expulsion est parfois inévitable, voire à préconiser (par exemple, quand l'intérêt des enfants commande un placement). Les relais sont établis avec les autorités judiciaires et/ou administratives alors compétentes pour décider et assurer une prise en charge du type A.E.M.O. - T.P.S., éventuellement jumelées, parfois accompagnées d'un retrait temporaire des enfants.

Avant de présenter l'organisation des services sociaux aptes à poursuivre un suivi de règlements de dettes et un soutien éducatif spécialisé, il convient de souligner que la politique administrative, en matière d'approche de l'inadaptation socio-économique, et des moyens à mettre en oeuvre à cet égard, n'a pas clairement choisi entre le développement de services sociaux spécialisés du type S.A.F.A.L., ou le renforcement du rôle des services sociaux de secteur. En l'état des pratiques et des instructions générales du Ministère, cela conduit parfois à partager en tronçons les fonctions de protection socio-administrative. D'une part, des accords à l'amiable, et un suivi des remboursements de dettes. D'autre part, un soutien psycho-éducatif. Est-ce opportun au regard des besoins réels des familles ? Les rôles respectifs des S.A.F.A.L. et des services sociaux polyvalents - dès lors que ceux-ci comprennent des Conseillères en Economie Familiale, des travailleuses familiales - éclaireront notre réflexion à ce sujet.

a) - Le rôle des S.A.F.A.L. :

Né de l'initiative de l'Union Départementale des Associations Familiales (U.D.A.F.) de Moselle, en 1967 - suivie par les U.D.A.F. du Val de Marne, du Val d'Oise, de la Dordogne, du Loir et Cher et de l'Oise - le S.A.F.A.L. de Moselle, dont les représentants ont eu l'obligeance de participer exceptionnellement à nos travaux, constitue une expérience exemplaire, et servira sur ce point de référence à notre propos.

Les S.A.F.A.L. ont été constitués dans un but de prévention et de résolution des dettes locatives. Ils ont pour ce faire une triple mission :

- de dépistage, et de réception des signalements, de prise de contact avec les familles ;
- d'évaluation avec les intéressés de leur situation, tout en apportant simultanément des aides concrètes simples en matière d'information et de conseils pratiques ;
- de médiation enfin, garantissant les accords entre les familles et les organismes dont elles sont débitrices, les administrations qui leurs octroyent des aides sociales : (D.D.A.S.S. et C.A.F.) - proposant des plans de remboursement de dettes, surveillant l'emploi des prestations familiales et des secours financiers attribués. Cette fonction suppose un suivi, conçu très différemment selon les cas d'espèce et en rapport avec les rôles respectifs des S.A.F.A.L. et des services sociaux de secteur dans un lieu donné.

Avant de considérer, dans la pratique, les activités des S.A.F.A.L., il est nécessaire de rappeler leur organisation, leur financement, leur fonctionnement.

Avant d'être officiellement reconnus, par la circulaire du 6 mars 1978, comme services sociaux spécialisés se situant dans le champ de la protection socio-administrative, les S.A.P.A.L. étaient constitués à partir d'une convention passée entre l'U.D.A.P. et les organismes de logement intéressés, qui les engageaient à signaler au service les locataires ne payant plus leurs loyers, et couvraient éventuellement le déficit financier du service en fin d'exercice.

Le financement des S.A.F.A.L. était assuré par trois sources :

- une participation des organismes immobiliers à raison d'un montant forfaitaire par enquête effectuée ;
- une subvention de fonctionnement du Conseil Général et de la Caisse d'Allocations Familiales ;
- une répartition du solde entre les organismes immobiliers.

Depuis 1978, les S.A.F.A.L. relèvent toujours d'un système de convention passée avec les organismes propriétaires immobiliers, mais leur financement met désormais en jeu - par conventions signées entre les U.D.A.F. et les D.D.A.S.S. :

- la participation de la D.D.A.S.S. (45 % environ), allouée sous forme d'un budget global prévisionnel, calculé en fonction du nombre de familles suivies ;
- une subvention de la Caisse d'Allocations Familiales (15 % environ) ;
- des frais d'enquêtes évalués sur un montant forfaitaire (5 % environ) ;
- une répartition du solde des frais de fonctionnement entre les organismes conventionnés (35 % environ).

Ainsi conçus et financés, les S.A.F.A.L. se heurtent actuellement à une ambivalence, relative d'une part à leur place dans la sectorisation sociale, d'autre part à l'attitude des organismes gestionnaires ou propriétaires conventionnés.

Tout d'abord, si les S.A.F.A.L. ont effectivement, par voie de circulaire inter-ministérielle, fait l'objet d'une recommandation adressée aux Préfets, aux Directeurs départementaux de l'équipement, aux Directeurs départementaux aux Affaires Sanitaires et Sociales, visant à officialiser leur existence, et promouvoir leur développement, parallèlement la même circulaire proposait d'autres formes de résolution des difficultés socio-économiques, telles la mise en place d'instances de conciliation, le renforcement du rôle des services sociaux de base au niveau du dépistage et de l'aide préventive aux familles. Quelle serait, dès lors, la place des S.A.F.A.L. ? Ne risquent-ils pas de faire double emploi avec d'autres organisations et des services sociaux aux missions voisines ?

Par ailleurs, le S.A.F.A.L. de Moselle a enregistré une diminution constante - de l'ordre de 16 % - des signalements effectués par les organismes conventionnés, et autres propriétaires. Cette baisse ne saurait malheureusement pas s'expliquer par une diminution proportionnelle des locataires en difficulté de paiement, ainsi qu'en témoignent les augmentations constantes des signalements effectués par les services sociaux ou les intéressés eux-mêmes. S'ajoutant au fait que certains organismes ont dénoncé la convention les liant à l'U.D.A.F., il devient évident que les S.A.F.A.L. ne constituant pas un mode de recouvrement entièrement gratuit pour eux, ils préfèrent soit solliciter une Tutelle aux Prestations Sociales, soit appliquer les poursuites habituelles ou à transiger directement.

Le S.A.F.A.L. de Moselle a l'honnêteté d'envisager que ses délais d'intervention, imputables à ses difficultés matérielles pour réaliser très vite les enquêtes et régulariser les situations, ont pu provoquer cette désaffection. Mais, par les autres voies, combien de temps s'écoule-t-il avant que les créanciers ne récupèrent leur dû ? Les voies légales leur offrent même peu de chances de recouvrer effectivement leurs créances.

- La composition des équipes du S.A.F.A.L. et leur coût :

Le S.A.F.A.L. de Moselle comprend quatre assistantes sociales, dont une à mi-temps, et un agent administratif chargé de prendre contact avec les propriétaires et les organismes prestataires d'allocations familiales, en particulier pour rétablir les droits à percevoir l'allocation logement ; une secrétaire. Le budget de fonctionnement du service s'élevait à 420.000 F. pour 1977 ; à 500.000 F. pour 1978. En moyenne, le S.A.F.A.L. suit 30 familles par mois ; l'assistante sociale effectue environ 8 enquêtes approfondies par mois. Sur une année, le S.A.F.A.L. réalise en moyenne 150 enquêtes, et assure le suivi d'environ 200-250 cas familiaux. A titre d'exemple, 15 dossiers ont été transmis au Juge et ont fait l'objet d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales. D'autres cas sont orientés vers les services sociaux, lorsqu'il y a problème éducatif, psycho-familial.

Le coût d'un S.A.F.A.L. peut être considéré comme infime comparé à celui des services sociaux ordinaires ou spécialisés aux frais de procédures évités, comparé aussi à des bénéfices secondaires peu négligeables quand on évite des expulsions, des placements d'enfants, en catastrophe.

Pour rapporter le budget du S.A.F.A.L. de Moselle à son activité, citons quelques chiffres afférents à l'exercice 1978 (500.000 F.) :

- 238 signalements ont été reçus,
- 177 enquêtes effectuées,
- 270 familles suivies.

Soit 1.850 F. par famille suivie.

- Les activités des S.A.F.A.L. :

En relation avec leurs missions, elles se décomposent selon trois phases :

- Le signalement. Il implique l'étude des dossiers, un premier contact avec les familles - à moins qu'elles n'aient déjà trouvé leurs propres solutions, qu'elles relèvent d'un autre mode de prise en charge, ou encore qu'elles opposent un refus - afin d'établir avec elles un bilan approximatif de leur situation - et notamment vérifier qu'elles perçoivent ce à quoi elles ont droit - leur prodiguer des conseils, une information qui parfois suffit à régler leurs problèmes.
- Les enquêtes. Elles requièrent d'une part des entretiens multiples avec les familles, afin de rechercher les causes du déséquilibre budgétaire, évaluer les possibilités d'y remédier par l'établissement d'un budget permettant à terme d'apurer les dettes ; d'autre part une concertation suivie avec les autres travailleurs sociaux, des démarches auprès des organismes concernés - les créanciers, les Caisses d'Allocations Familiales, les D.D.A.S.S., débiteurs des prestations familiales et des aides sociales exceptionnelles. Ce travail de contact personnalisé, d'évaluation, demande du temps et implique des tâches administratives importantes.
- Le suivi. Il incombe aux S.A.F.A.L., en fonction soit du sous-équipement du secteur, soit du type d'aide requis par la situation familiale. Lorsque les services sociaux polyvalents ne disposent pas d'un personnel assez nombreux, et formé pour prendre en charge les familles en difficultés socio-économiques, le S.A.F.A.L. se charge du suivi. Le suivi des familles n'est jamais systématique, ni régulier, mais dépend des difficultés repérées et des attitudes, par exemple du respect des engagements pris. Le but du suivi vise bien sûr à surveiller la réduction des dettes selon le plan de remboursement établi, l'utilisation des aides sociales sollicitées ; à fournir un soutien par un apprentissage budgétaire sans gestion, à prendre tout relais utile si la famille rompt le contrat, ou manifeste des problèmes d'ordre psycho-éducatif. Le S.A.F.A.L. prend contact avec les



services sociaux aptes à assurer la prise en charge appropriée, et légalement constitués pour ce faire. A titre d'exemple : sur 270 familles suivies en 1978, une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales a été requise pour 23 d'entre elles, par le S.A.F.A.L.

Lors du suivi, le S.A.F.A.L. reste en contact direct avec les familles - visites, entretiens à la permanence - participe, voire promeut un travail concerté avec les travailleurs sociaux, continuant à entretenir des relations étroites avec les créanciers et les administrations concernées. La durée moyenne du "suivi" représente moins de 6 mois pour 46,6 % des familles ; entre 6 et 10 mois pour 53,4 % d'entre elles.

En conclusion, l'intervention des S.A.F.A.L. permet essentiellement de trouver un accord avec les créanciers, d'obtenir le déblocage des allocations logement et des secours exceptionnels, d'aider les familles par un contact personnel, un soutien individualisé. Surtout, ils servent de garant et d'intermédiaire dans les relations avec les créanciers et les organismes débiteurs des prestations familiales, des aides financières.

Les S.A.F.A.L. évitent l'engagement de procédures d'expulsions, de saisies, de mesures de Tutelle aux Prestations Sociales injustifiées. En outre, ils permettent aux familles sans enfant, aux difficultés identiques à celles de la population en tutelle, de trouver une aide sociale adaptée. En effet, 42 % des familles prises en charge par le S.A.F.A.L. de Moselle ont moins de 3 enfants.

Quel sera l'avenir des S.A.F.A.L. ? Leur utilité n'est plus à démontrer : l'opportunité de cette forme d'aide est évidente, mais son organisation peut poser une alternative soit qu'elle relève de services sociaux spécialisés du type S.A.F.A.L. qu'il faudrait développer, soit que les services sociaux de secteur incluent cette activité dans leur procédure habituelle. Ce serait l'administration locale qui devrait en décider en fonction de l'opportunité et des moyens dont elle dispose.

b) - Le rôle des Services Sociaux de base :

Nous ne reprendrons pas ici les développements relatifs à leur organisation actuelle, et aux équipements nécessaires pour satisfaire à l'approche préventive de l'inadaptation socio-économique, nous référant à cet effet à l'exemplarité des S.A.F.A.L., et du Service d'Economie Familiale de la Caisse d'Allocations Familiales de Valence que nous avons cité.

Alors que la sectorisation sociale se met en place, et sans préjuger de la volonté et des choix de l'administration responsable, deux hypothèses paraissent envisageables à cet égard, d'ailleurs non exclusives l'une de l'autre :

- le renforcement des services sociaux polyvalents en conseillères en économie familiale, en travailleuses familiales, permettrait d'effectuer correctement le dépistage, l'évaluation et la prise en charge des familles qui rencontrent des difficultés économiques. S'accompagnant de la mise en place d'instances de conciliation, de procédures aménagées de recouvrement des créances, les travailleurs sociaux polyvalents seraient les agents du dépistage et de la première évaluation ; les intermédiaires et les garants entre les créanciers, les administrations et les familles endettées ; enfin ils assureraient le suivi du redressement financier et du rééquilibrage socio-familial ;
- les services sociaux de secteur, bien que dotés du personnel qualifié pour établir un apprentissage budgétaire et un soutien psychologique des familles en difficultés, n'auraient cependant pas les moyens d'assurer la prise en charge spécialisée des inadaptations socio-économiques, en plus de leurs multiples tâches. Des services sociaux spécialisés du type S.A.F.A.L. resteraient indispensables quitte à définir les rôles respectifs afin d'éviter la multiplicité des intervenants auprès d'une même famille, sauf nécessité. Ainsi, les services sociaux de base assureraient le dépistage global, les formes d'aides préventives, collectives ou individuelles - tel la création de collectifs familiaux pour l'information et la défense des consommateurs, l'apprentissage de la dépense ; le soutien et l'apprentissage de la gestion au profit de familles souffrant de désorganisation financière - tandis que les S.A.F.A.L. continueraient à prendre en charge, au titre de la prévention spécialisée, les situations plus dégradées exigeant une intervention techniquement plus armée.

On peut tout aussi bien envisager une collaboration renforcée entre les équipes du S.A.F.A.L. - confrontées à des difficultés psycho-familiales importantes sans pour autant nécessiter une tutelle ; et les conseillères en économie sociale et familiale des services sociaux affectées au secteur ou aux C.A.F. qui interviendraient, à la demande du S.A.F.A.L., pour apporter un soutien éducatif individualisé, analyser les causes profondes, etc...

En conclusion, il existe une panoplie de moyens qui permet de régler, dans le cadre de la prévention et de la protection socio-administrative, les difficultés socio-économiques des familles. Leur utilisation peut, néanmoins, poser problème en raison de l'absence de coordination. Les attributions et la compétence respective des services sociaux chargés de les mettre en oeuvre sont en effet généralement très mal définies localement et l'état-major des D.D.A.S.S. présente de ce point de vue des insuffisances coûteuses en valeur absolue.

Par ailleurs, il paraît préférable de garder une certaine souplesse aux réponses sociales organisées au cas par cas, à leur combinaison éventuelle, afin de ne pas recréer par une prévention trop mobilisée un système de Tutelle aux Prestations Sociales officieux. L'essentiel c'est d'éviter une dilution des responsabilités, provoquée par la multiplication de circuits d'interventions parallèles.

Le groupe d'étude émet les recommandations suivantes, relatives à l'organisation des services sociaux dans le cadre de la sectorisation sociale :

- doter systématiquement les services sociaux de secteur de conseillères en économie sociale et familiale ;
- utiliser les commissions de conciliation ou le service social spécialisé dans l'approche des inadaptations socio-économiques du type S.A.F.A.L. ;
- assurer la collaboration de l'ensemble des travailleurs sociaux, et choisir ainsi le mode de prise en charge, ou l'association de diverses modalités d'aides, en fonction de l'évaluation des situations, sous le contrôle de l'administration, au niveau de la circonscription.

#### IV - EVALUATION DES DONNEES SOCIO-ECONOMIQUES

---

En relation avec les origines des signalements, les circuits et les modalités de présentation des situations aux Juges des enfants, parfois peu conformes à la lettre et à l'esprit des textes - il convient maintenant de s'interroger sur les modalités d'évaluation des situations, et le contenu éventuel d'un bilan psycho-social, voire financier, qui précéderait la saisine du Juge des enfants : il faut savoir qui doit en être l'auteur, quelles responsabilités y seraient engagées, quels seraient les processus suivis, afin que le signalement auprès des autorités judiciaires s'accompagne d'une information acceptable sinon exhaustive.

Est-il nécessaire de souligner l'importance de cette phase d'évaluation, qui conditionne le choix d'une orientation vers un mode de prise en charge approprié, et qui favorise l'organisation du suivi de la mesure, qui permet éventuellement une discussion et une remise en question tout à fait souhaitable s'agissant d'une mesure judiciaire provisoire à durée déterminée mais reconductible.

##### 4.1. - Les modalités de l'évaluation :

Trop souvent, le Juge des enfants est saisi d'urgence, entre autres d'affaires d'expulsion : ainsi, sur 7 cas, dont le processus d'arrivée en tutelle a été soigneusement analysé par le groupe, le Juge des enfants a statué en urgence pour deux cas, sous la pression de la situation financière de la famille et ses conséquences immédiates.

Dans l'ensemble, l'information accompagnant la saisine provient d'origines diverses - rapports des assistantes sociales, de police, de services de Préfecture avisés de menaces d'expulsion, voire de Juges d'Instance au fait de l'engagement de procédures de saisies, d'expulsions, à l'endroit de familles en difficultés économiques.

Du fait que la sectorisation médico-sociale n'est pas complètement réalisée, la multiplicité des sources d'information et l'isolement des assistantes sociales de secteur engendrent une information parcellaire, faute de temps et de moyens pour aller au-delà d'un premier contact succinct avec les familles. Donc, les données disponibles sont en provenance de cette voie d'une fiabilité relative. Sans stigmatiser pour cela les agents du signalement, et notamment les assistants sociaux, nous admettons qu'en face de situations financières préoccupantes, des menaces pesant sur les familles, les assistants sociaux de secteur ne se sentent ni investis,

ni formés pour dépasser le stade du constat sans nuance. Ils saisissent précisément les Juges des enfants pour que les enquêtes sociales judiciaires approfondissent l'évaluation et que l'autorité judiciaire habilitée à statuer demande, pour ce faire, une information plus complète. Craignons que ce ne soit un leurre. La déontologie des assistants sociaux et leur formation les autorisent par ailleurs à décider sous leur seul contrôle et sans concertation de l'opportunité d'un signalement. Dans le cadre des services sociaux qu'elles gèrent, les D.D.A.S.S. sont seules habilitées à saisir le Juge : cela implique des délais de transmission. Dès lors, des données d'évaluation ne sont pas seulement ponctuelles. Transmises tardivement, elles reculent d'autant les possibilités d'une vérification approfondie des affaires soumises aux Juges des enfants.

Aussi, les D.D.A.S.S., dans le cadre de la sectorisation, tendent-elles - ainsi que d'autres organismes, tels les Caisses d'Allocations Familiales - à remédier à cet état de fait, en organisant soit une concertation - soit au moins une information - de l'ensemble des travailleurs sociaux autour des cas signalés. L'évaluation concertée est l'une des missions des Services Unifiés de l'Enfance ; elle incombe à l'équipe pluridisciplinaire de circonscription - saisie par l'assistante sociale polyvalente de secteur ayant déjà contacté les divers intervenants sociaux connaissant la famille - chargée de procéder à une étude en commun, et de promouvoir des réunions élargies aux travailleurs sociaux concernés, ou appelés à l'être, en fonction des solutions envisagées... Cette analyse, au cas par cas, des situations familiales, dans la concertation, constitue une organisation souhaitable, de nature à dégager le mode de prise en charge approprié, les moyens nécessaires, et, le cas échéant, à saisir rapidement le Juge des enfants, sur avis motivé.

#### 4.2. - Le contenu de l'information : vers un bilan psycho-social et financier ?

Si la saisine du Juge des enfants est précédée d'une évaluation concertée, elle s'accompagne d'un dossier d'informations relatif à la situation familiale qui permet de motiver le choix d'une prise en charge au titre de la protection socio-judiciaire.

Mais, le Juge des enfants dispose rarement d'une information approfondie sur les mécanismes économiques en jeu. Dans tous les cas, le phénomène de l'endettement est encore plus rarement analysé au-delà de ses effets apparents.

Or, dans la mesure où il convient d'abord, sans recourir systématiquement à la tutelle, de rechercher des moyens pratiques de réduire les dettes, celles-ci doivent être évaluées correctement tant en ce qui concerne leur nature que leur montant. Le bilan psycho-social relève donc des attributions d'équipes pluridisciplinaires capables d'effectuer une approche correcte des données financières.

Il n'est pas aisé de réunir ex abrupto des informations sûres : des problèmes apparemment superficiels masquent parfois des carences graves, qui n'apparaîtront qu'au fur et à mesure du suivi de la famille. A l'inverse, des situations très dégradées financièrement ne correspondent pas forcément à des carences psycho-familiales.

Il est aussi très délicat, pour les travailleurs sociaux, de chercher à établir un bilan financier : jusqu'à quel point, sans la collaboration réelle de la famille, peuvent-ils pousser leurs investigations, sans être mandatés pour ce faire, et surtout sans créer une publicité autour de la situation familiale ?

C'est peut-être à ce niveau que se dégagent des compétences distinctes. Les services sociaux de secteur peuvent être chargés de réunir une première information aussi complète que possible, grâce à la concertation entre divers travailleurs sociaux, de la prise de contact avec la famille et de la recherche de son adhésion ; parallèlement, il pourrait incomber aux Juges d'Instance, habilités à se prononcer en matière de dettes, d'approfondir les données d'ordre financier, à condition bien entendu qu'ils aient le temps et les moyens nécessaires. Les enquêtes sociales ordonnées par le Juge des enfants devraient ensuite compléter ces informations et les vérifier.

Sur ces bases, un premier choix d'orientation pourrait s'effectuer, en organisant des interventions sommaires qui, outre leurs apports éducatifs, serviraient à mieux connaître les familles, à vérifier l'exactitude de l'évaluation préalable. La place et le rôle des enquêtes sociales judiciaires nécessiteraient en outre d'être précisés.

Les enquêtes sociales judiciaires, et les problèmes afférents à leur financement, aux moyens en personnel dont disposent les Tribunaux, seront évoqués ultérieurement. A cet instant de notre propos, il nous suffit de dire qu'il importerait de systématiser l'enquête sociale après saisine du Juge, aux fins de vérification et d'approfondissement d'éléments repérés au préalable ; mais en matière de Tutelle aux Prestations Sociales, aucun financement n'est prévu pour conduire les enquêtes sociales préjudiciaires. De ce fait, les évaluations pré-tutelles reposent soit sur les travailleurs sociaux de secteur - avec les difficultés précitées - soit sur les services de tutelle, financés pour ce faire par les organismes débiteurs des prestations familiales. Certains services de Tutelle aux Prestations Sociales, et certaines Caisses d'Allocations Familiales, refusent d'ailleurs d'appliquer ce procédé, faisant remarquer d'une part qu'il ne leur appartient pas de financer une phase d'enquête dès lors que l'opportunité de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales n'est pas établie, d'autre part qu'ils encourent, ce faisant, le risque d'être accusés de prospection de clientèle.

La phase de "pré-tutelle" est suffisamment importante dans l'optique d'une bonne application des textes qui unifient la mesure pour mériter une organisation convenable, car seul un repérage correct des problèmes familiaux

permet en effet au Juge des enfants de fonder sa décision. A cet égard, une analyse concertée, réalisée au niveau des services sociaux de secteur, associant en tant que de besoin les tuteurs et les délégués, apparaît comme la condition nécessaire d'une saisine motivée du Juge des enfants, à qui il appartient ensuite d'ordonner une enquête sociale judiciaire, de contacter directement la famille, les travailleurs sociaux concernés, les délégués, afin de poursuivre une information exhaustive et circonstanciée sur les faits dont il est saisi, demeurant ainsi dans la logique du judiciaire.

## CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

---

L'analyse des situations des familles en tutelle fait apparaître clairement que bon nombre de situations peuvent se régler sans qu'une mesure de protection socio-judiciaire soit prise. Le Groupe d'Etude a particulièrement réfléchi à une approche de l'inadaptation socio-économique, et aux moyens à mettre en oeuvre afin de circonscrire le champ de la Tutelle aux Prestations Sociales au regard de sa clientèle, et de la place de la mesure de tutelle dans le dispositif de protection sociale global. Il convient, en effet, de remédier à la pratique actuelle, faisant relever quasi systématiquement de la compétence des services de Tutelle aux Prestations Sociales les familles endettées. Sans se référer pour l'heure, aux textes et à leur refonte éventuelle, le Groupe d'Etude demande que soient éliminés, du domaine spécifique de la tutelle, toutes situations de difficultés économiques ne requérant pas une aide éducative, un apprentissage budgétaire, et bien sûr un contrôle sur l'utilisation des prestations sociales.

Parallèlement, une politique préventive et socio-administrative ne saurait sous-estimer la dimension socio-psychologique, et le besoin éducatif. Pour cela, il convient donc :

- d'organiser un dépistage incombant aux services sociaux de secteur, en collaboration avec les organismes gestionnaires et propriétaires de logement, appelés pour leur part à détecter au plus vite les situations d'impayés ;
- d'améliorer l'étude des signalements par des contacts personnalisés avec les familles, et une première analyse des "cas" concertée, réunissant toutes les parties intéressées ;
- de mettre en place un système d'évaluation et d'orientation, par des équipes de circonscription, apte à proposer les modes de prise en charge adaptés ;
- de développer toutes les formules permettant une prévention et une extinction précoce des dettes : instances de conciliation, procédures d'accords amiables, de recouvrement des créances organisé sous l'égide d'un Juge d'Instance ; aides financières ; actions éducatives préventives et suivi effectué, selon le degré de prise en charge requis, au niveau de la prévention et de la protection socio-administrative, par les services sociaux polyvalents, dotés de personnel qualifié pour traiter des difficultés socio-économiques, ou par des services sociaux spécialisés du type S.A.F.A.L.



Le Groupe d'Etude souhaite donc ainsi qu'une politique de prévention et d'aides primaires intervienne pour assurer la prise en charge de l'inadaptation socio-économique, sans utiliser abusivement la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales. En corollaire, il est opportun d'organiser soigneusement les processus administratifs afin :

- que l'information, et donc l'adhésion des familles, aux aides sociales, et aux interventions qui s'ensuivent, soient garanties. Qu'elles sachent aussi que tout refus d'adhésion de leur part à des mesures contractuelles entraîne l'arbitrage judiciaire ;
  
- que la combinaison des différentes modalités, pour être utile, n'aboutisse pas à créer des tutelles officieuses, risquant de faire naître un contrôle social insidieux sur toute la population en difficultés socio-économiques. Il faut donc veiller à ne pas marquer des familles par des mesures hâtives de Tutelle aux Prestations Sociales, les privant de leurs droits à percevoir leurs prestations, introduisant chez elles des intervenants sociaux, alors qu'aucune déficience ou défaillance de leur part ne justifie ces atteintes à leur liberté. Par contre, il faut veiller à ce qu'une prise en charge plus diffuse, plus floue, ne les prive pas des garanties d'information et de défense de leurs droits qu'apporte l'autorité judiciaire. Une amélioration des procédures administratives en vue de veiller et de garantir les droits des familles serait à préconiser, en même temps que l'institution d'une déontologie du travail social. Actuellement, les travailleurs sociaux ont de la peine à délimiter les frontières du respect des libertés individuelles et celles de leurs responsabilités professionnelles. Par conséquent, ils vivent de manière conflictuelle le respect de leur secret professionnel, et de la liberté des familles, opposés à la nécessité de signaler les situations dangereuses pour les personnes et pour l'ordre public.

Enfin, il convient bien d'admettre, que toutes les formes d'aide instituées en amont de la Tutelle aux Prestations Sociales sont à double tranchant. Elles peuvent aussi bien régler la situation que l'aggraver. Dans ce dernier cas, il importe, par un suivi attentif, d'être en mesure de passer très vite le relais aux services de Tutelle aux Prestations Sociales. Il ne faut pas, néanmoins, que la tutelle devienne, selon une hiérarchie, un dernier recours. Selon l'évaluation des situations, elle peut et doit, quand la situation l'exige, se présenter d'emblée comme la mesure appropriée, sans faire passer la famille par une escalade d'interventions inopérantes.



DEUXIEME PARTIE

---

MISE EN OEUVRE DE LA TUTELLE

---

## I N T R O D U C T I O N :

---

L'EXAMEN CRITIQUE DES TEXTES LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES, EN RELATION

---

AVEC LA PROBLEMATIQUE DE L'INADAPTATION SOCIO-ECONOMIQUE DES FAMILLES

---

Sans qu'il y ait lieu d'en dramatiser outre mesure les effets, il faut admettre que les textes sur la tutelle sont actuellement, c'est un fait, souvent détournés de leur application normale. Plutôt que de continuer à dénoncer des procédures ou des sentences juridiquement aberrantes, ne convient-il pas, en relation avec les besoins des familles, d'adapter le cadre juridique de la Tutelle aux Prestations Sociales à la mission qui lui serait reconnue. Après dix ans d'institution de la mesure, n'est-il pas opportun, en fonction des mutations sociales engendrant des difficultés nouvelles, de consacrer le fait par le droit, en régularisant certaines pratiques, sans pour cela entériner des processus manifestement déviants et des utilisations abusives de la mesure.

Monsieur PORTE a présenté au groupe une analyse des textes relatifs à la Tutelle aux Prestations Sociales permettant de cerner, dans les détournements dont l'application de la loi fait l'objet, ce qui relève, soit de l'inadaptation des textes, soit d'applications injustifiées juridiquement et socialement. Aussi, le groupe d'étude a-t-il axé sa réflexion selon une optique de réforme des textes, et des pratiques, par des aménagements susceptibles de mieux fixer la nature, la portée, les objectifs de la Tutelle aux Prestations Sociales en fonction de sa clientèle, des besoins sociaux qu'il incombe à ce dispositif de prendre en charge.

Deux procédés ont été d'abord dénoncés, correspondant à un usage abusif de la tutelle : d'une part, la mesure utilisée comme garantie pour les créanciers, pour les organismes qui octroyent des aides sociales en nature ou des secours financiers ; d'autre part, la mesure privative de droits appliquée trop systématiquement aux familles endettées et selon ce principal motif.

L'article 2 de la loi du 18 octobre 1966, dont les dispositions sont intégrées à l'article L. 551 du Code de la Sécurité Sociale, constitue manifestement le point de fixation du manque d'adaptation des textes à la réalité (1).

- Les critères justifiant l'ouverture d'une Tutelle aux Prestations Sociales :

Si on se réfère strictement à des critères légaux, la tutelle doit être fondée essentiellement sur le détournement des prestations familiales par les parents au détriment des enfants, ainsi que sur la défectuosité de leurs conditions matérielles de vie - implicitement rapprochées d'une mauvaise utilisation des prestations familiales, et sous-entendant ainsi des carences parentales. Le bien fondé d'une Tutelle aux Prestations Sociales, instituée dans ces conditions, n'est certes pas à remettre en cause, mais les cas d'espèces aussi bien définis sont rares. La plupart des mesures sont prises d'une part sans qu'il y ait carences parentales évidentes, se traduisant notamment par un désintérêt au regard du bien-être des enfants ; d'autre part, sans que les conditions de vie des enfants soient défectueuses. Il conviendrait donc dans ces conditions, soit de reconnaître à la tutelle les autres missions qu'elle assume, soit de rechercher d'autres dispositions pour régler des problèmes familiaux qui ne relèvent pas de la tutelle.

Selon l'enquête A.C.T. 1978, il apparaît en effet que 12,5 % seulement des mesures se réfèrent formellement aux critères légaux confiant la gestion des prestations familiales à un "tiers" dans l'intérêt des enfants ; 35,2 % de ces mesures justement motivées exigent une aide éducative parentale, passant par un apprentissage budgétaire avec gestion des prestations familiales par un délégué.

---

(1) Article 551 : "Dans le cas où les enfants donnant droit aux prestations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses, ou lorsque le montant des prestations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le juge des enfants peut ordonner que les prestations soient, en tout ou partie, versées non au chef de famille, mais à une personne physique ou morale qualifiée, dite tuteur aux prestations sociales."

Il est bien sûr incontestable que les conditions de vie des enfants sont en jeu quand la dégradation financière du foyer - se manifestant, ou non, par des dettes - compromet leur subsistance matérielle (risque d'expulsions, ressources familiales insuffisantes pour satisfaire les besoins élémentaires), quand l'équilibre psycho-familial est de ce fait perturbé. Il convient néanmoins de rappeler que la plupart des dettes témoignent d'un souci des parents de disposer d'un logement convenablement équipé, leur offrant, ainsi qu'à leurs enfants, des conditions de vie améliorées... alors même que celles-ci ne sont pas compatibles avec leurs ressources.

Dans tous les cas, l'objectif éducatif de la Tutelle aux Prestations Sociales n'est pas contestable. Il est d'ailleurs officialisé, entre autres, par le décret du 29 avril (article 29) stipulant que "le tuteur... est habilité à prendre des mesures de nature... à exercer auprès des parents une aide éducative en vue de la réadaptation complète de la famille" ; et par la circulaire D.A.S. n° 23 du 16 février 1971, dénonçant les tutelles officieuses ou "mandat de gestion" pour rappeler qu'"elle (la tutelle) a pour objectif une rééducation de la famille et une réorganisation du foyer". Par la circulaire inter-ministérielle du 6 mars 1978, le souci de l'administration est encore plus manifeste d'éviter les tutelles chaque fois qu'une situation peut se régler préventivement.

Il ressort de ces instructions que l'administration, chargée de la prévention et de la protection sociale, se préoccupe bien de l'inadaptation socio-économique, se manifestant notamment par l'endettement. Elle ne préconise la tutelle que pour les situations fortement dégradées sur le plan financier et psycho-familial qui exigent, dans un premier temps, que la gestion des prestations familiales et autres aides sociales soit confiée à un tiers, et, qu'en vue de recouvrer son autonomie à terme, la famille bénéficie d'une action éducative fondée sur une relation médiatisée par l'argent menée par des spécialistes, tels les délégués.

A cet égard, la délimitation entre les compétences socio-administratives et socio-judiciaires, en matière de protection des familles en difficultés socio-économiques, est claire : la privation de droits parentaux, et l'introduction dans la famille d'intervenants sociaux chargés de gérer les prestations familiales et de conduire une action éducative très individualisée relèvent de l'arbitrage judiciaire, et des garanties de droit qui s'y attachent.

Encore faut-il que l'appareil législatif le permette avec toutes les nuances indispensables. Ce n'est pas exactement le cas si l'on prend à la lettre l'article 551 qui évoque seulement deux cas de figure : des enfants élevés dans des conditions matérielles défectueuses et le montant des prestations employé hors l'intérêt des enfants.

Les textes instituant la tutelle demandent donc à être modifiés de façon à reconnaître une fonction éducative et de gestion, axée sur les parents sans que soit présumé déficient leur comportement à l'égard de leurs enfants. La frontière entre les mesures de Tutelle aux Prestations Sociales et d'Action Educative en Milieu Ouvert peut paraître alors bien mince, sauf à considérer que la tutelle comporte par rapport à l'A.E.M.O. une approche originale. Les intérêts des enfants y sont indirectement protégés, par le biais du contrôle des ressources, et les parents, sur le plan de la gestion, reçoivent également une aide éducative qui tend à rétablir l'équilibre de la famille et son autonomie réelle. L'A.E.M.O. s'adresse par contre plus particulièrement aux problèmes de conduite, de comportement, de relation, et de conflits familiaux excluant la dominante financière.

Du reste, l'inaptitude à la gestion, l'incapacité à résister aux tentations de la consommation, les déséquilibres psycho-familiaux provoqués par l'argent nécessitent d'être pris en charge à partir de données matérielles, ce qui est loin d'être le cas dans la plupart des situations que rencontre l'A.E.M.O.

- L'extension éventuelle de la Tutelle aux Prestations Sociales à toutes les formes d'aide publique :

Le consensus a été total pour refuser, dans le cadre de la tutelle des mineurs, toute extension du champ de la tutelle, et donc toute modification des textes actuels (Chapitre II - livre V du Code de la Sécurité Sociale). L'utilisation de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales pour veiller à la bonne utilisation de secours exceptionnels alloués par les D.D.A.S.S. - gérés par les délégués lorsqu'il y a tutelle, mais ne pouvant suffire à demander l'ouverture d'une mesure - a d'ailleurs été dénoncée très souvent.

Bien sûr, les prestations familiales représentent aujourd'hui, au sein des ressources familiales globales, un revenu très limité, fonction du nombre d'enfants. Elles ne permettent pas aux délégués de remplir leur mission première : satisfaire les besoins élémentaires des enfants. Le faible montant des prestations familiales constitue une limitation de fait, tant du pouvoir de gestion des délégués, que de la portée éducative de la mesure, qui n'est applicable qu'aux familles avec enfant(s) à charge. Son opportunité est donc discutée lorsqu'elle concerne des familles n'ayant qu'un ou deux enfants ; tant sur le plan du principe - que peut-on attendre d'un travail éducatif à partir d'une gestion de fonds trop minimes ? - que sur le plan du financement de la mesure : est-ce aux organismes débiteurs des prestations familiales de payer l'action éducative, lorsque le montant des prestations familiales et le coût de la mesure sont totalement disproportionnés ?

En conséquence, s'il doit être envisagé, pour enrayer l'inadaptation socio-économique, d'étendre un contrôle sur toutes les aides publiques (allocation chômage, allocations versées par la Sécurité Sociale...), le Groupe d'Etude récuse pour ce faire l'utilisation de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales. Sans se prononcer sur le bien fondé d'une tutelle appliquée aux aides publiques, on peut souligner le risque d'un contrôle social excessif de toutes les personnes victimes d'un accident financier et qui reçoivent des revenus substitutifs alloués par l'Etat, ou les caisses de compensation du type A.S.S.E.D.I.C. C'est un bouleversement total des fondements juridiques du droit des personnes et des pratiques sociales qui est ainsi envisagé. Il n'appartenait pas au Groupe d'Etude de l'étudier, car il dépasse totalement le domaine de la Tutelle aux Prestations Sociales, telle qu'elle a été conçue, organisée et financée par le texte de 1966.

Si un choix politique doit intervenir, confiant la gestion des aides publiques attribuées jusqu'à présent sans référence à leur utilisation dans l'intérêt des enfants, il appartiendrait aux autorités compétentes de prendre les dispositions législatives et organiques utiles pour que de telles dispositions garantissent les droits et la défense des personnes, leur liberté de disposer de leurs biens, sans considération de l'origine des ressources.

Le groupe considère bien qu'il existe un problème à ce niveau, mais qu'il n'est pas dans sa compétence actuelle de l'aborder.

Il a préféré se préoccuper essentiellement de la tutelle relative aux mineurs, car la tutelle des adultes inclut des aides sociales de nature diverse et particulière. **Elle est souvent jointe à une mesure de justice autorisant la gestion des biens personnels.** En outre, les deux formes de tutelle et surtout leur finalité divergent quasi totalement au plan éducatif : la tutelle des "mineurs", à de rares exceptions près, où les parents sont défaillants psychiquement, s'adresse à une population en difficulté, nécessitant une aide éducative à la gestion, mais apte à récupérer son autonomie. Ce n'est presque jamais le cas des adultes handicapés déclarés juridiquement incapables.

Pour conclure sur les textes instituant la Tutelle aux Prestations Sociales, et leur utilisation détournée, le Groupe d'Etude recommande que par un aménagement de la loi on redéfinisse la population justiciable d'une mesure, en reconnaissant la nécessité d'une aide éducative aux parents par une tutelle fondée sur des critères d'inaptitude à gérer, plutôt qu'en référence à des carences éducatives ou à des détournements de fonds. Le champ de la Tutelle aux Prestations Sociales ainsi circonscrit au regard de sa clientèle, les textes commandant son organisation, son exécution, n'appellent pas de remarques de fond. En fait, le Groupe d'Etude a plutôt souhaité une application plus stricte des textes existants - en matière du respect des personnes habilitées à demander une Tutelle aux Prestations Sociales notamment ; du déroulement de la phase de décision judiciaire. Il a préconisé des modifications ponctuelles relatives aux voies de recours, à la défense des intéressés par des avocats ; au financement des enquêtes sociales judiciaires ; aux modalités de contrôle, notamment au rôle et à la composition



des Commissions Départementales des Tutelles ; voire au financement de la mesure, et aux responsabilités à engager, si la prééminence de la notion d'aide éducative est établie. Ces questions seront évoquées successivement dans la suite du rapport.

Voici à titre d'exemple ce que pourrait être, entre autres, une rédaction nouvelle de l'article 551 :

"Dans le cas où celui qui perçoit des prestations familiales se trouve dans une situation de péril économique et qu'il manifeste son incapacité à utiliser convenablement, pour l'entretien des enfants dont il a la charge, les prestations auxquelles ceux-ci ouvrent droit, le juge des enfants peut, après enquête sociale, ordonner que les prestations seront, en tout ou partie, versées à une personne physique ou morale, dite tuteur aux prestations sociales, à charge pour celui-ci d'organiser une aide éducative."

La mise en oeuvre de la mesure de la Tutelle aux Prestations Sociales, son opportunité étant mieux définie, n'appelle pas de remarque particulière quant au fond. Il n'en va pas de même pour ce qui touche aux procédures, au fonctionnement des services, aux rôles dévolus à la juridiction et aux travailleurs sociaux, aux systèmes financiers mis en place.

La spécificité de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, compte tenu des observations formulées en ce qui concerne l'application défectueuse des textes existants, et de l'approche réaliste de l'inadaptation socio-économique suggérée en première partie, pourrait être définie ainsi :

- elle correspond à des situations socio-économiques suffisamment dégradées pour justifier une action éducative avec gestion de fonds afin de restituer son autonomie à la famille, et de sauvegarder son maintien et sa cohérence ;
- elle porte atteinte à l'autorité parentale - privation pour les parents de percevoir directement des prestations familiales. Elle conduit à une action éducative personnalisée sur la famille. A ce titre, la mesure appartient strictement au domaine de la protection judiciaire, au nom des garanties qu'apporte, pour le respect des libertés individuelles, la procédure judiciaire et le statut des magistrats ;
- la mesure de tutelle n'est ni une panacée, ni une mesure parmi d'autres : elle se distingue des aides sans mandat apportées dans le cadre d'une politique de prévention des dettes, ou de la résolution à l'amiable des problèmes d'endettement, ainsi que des mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert, correspondant à des aides éducatives plus structurées, plus personnalisées, axées sur les enfants, et les conflits internes de la famille ne comportant pas, en outre, de gestion de fonds.

Par conséquent, la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales doit être assortie de préalables, et formalisée par des procédures strictes. Son exécution doit faire l'objet d'un contrôle assidu. Son aménagement et son organisation en font une mesure essentiellement ponctuelle, limitée dans le temps, quitte à ce qu'elle parvienne très vite à des relais par d'autres formules (Action Educative en Milieu Ouvert, retour au suivi des services sociaux de secteur...), à des mesures substitutives ou complémentaires (exemple des mesures conjointes de Tutelle aux Prestations Sociales et d'Action Educative en Milieu Ouvert).

## I - APPROCHE JUDICIAIRE

---

Avant tout, le Groupe d'Etude a émis le voeu que la formation des Juges des enfants, ainsi que celle des Juges d'Instance, dans la mesure où ceux-ci interviendraient à un stade préventif, les prépare à l'approche et à la prise en charge des difficultés socio-économiques des familles.

Dans le même esprit, il est regrettable que la Magistrature de l'Enfance, au sein de la hiérarchie judiciaire, ne soit pas davantage valorisée : sans perspective de carrières, les postes des Juges des enfants sont trop souvent occupés par des magistrats débutants, donc inexpérimentés, tentés, en outre, de les quitter rapidement. La mobilité des Juges des enfants, les vacances fréquentes de postes, au regard de la charge de travail, de la nécessité d'une continuité dans l'exécution des mesures contribuent largement aux dysfonctionnements observés par le Groupe d'Etude.

Mais, il ne s'agit pas, pour autant, de faire un procès d'intention aux magistrats, non plus qu'aux divers travailleurs sociaux intervenant à ce moment. Les magistrats ont eux-mêmes bien souvent dénoncé les conditions dans lesquelles ils sont appelés à statuer en matière de Tutelle aux Prestations Sociales, reconnaissant simultanément le bien fondé - ou du moins l'unique possibilité du biais de la Tutelle aux Prestations Sociales - pour aider les familles ; et l'inadaptation des textes "piégeant" les juges des enfants entre le droit et la nécessité sociale, ce qui provoque des pratiques judiciaires hétérogènes, et des pratiques juridictionnelles regrettables, qu'en l'état des textes, les magistrats à leur corps défendant, contribuent à créer. Dans l'ensemble, les juges des enfants estiment nécessaire et opportune la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales. Cependant, ils déplorent les déviances imputables à l'anachronisme relatif des textes, à l'absence de prévention, d'alternative en matière d'aides matérielles aux familles, qui les enferment dans des dispositions légales caduques, voire pernicieuses, qui les traquent, face à des pressions très diverses et aux constats du dénuement matériel et moral dans lequel se trouvent les familles qui leur sont déferées.

### 1.1. - La préparation de la décision judiciaire :

A cette phase, intervient l'information du magistrat saisi, la vérification des signalements qui lui sont soumis. La question se pose alors, des moyens dont il dispose à cet effet. Par ailleurs, on peut s'interroger sur les fondements de la décision, sur l'information des familles par le juge, sur les conditions de comparution des parties concernées par l'instance. Dans l'ensemble, il s'agit de savoir comment le juge peut fonder sa religion par rapport aux éléments de sa saisine, et comment les justiciables peuvent être garantis du bénéfice d'un acte juridictionnel correct.

a) - La vérification des situations : l'information du Juge :

Entre le dépistage et l'engagement d'une Tutelle aux Prestations Sociales, le Groupe d'Etude, nous l'avons évoqué précédemment, souhaite qu'il y ait double enquête et concertation pour le choix d'une solution adaptée à chaque cas : la première enquête, au niveau de l'équipe de secteur avec présentation d'un bilan psycho-financier permettant d'évaluer l'opportunité de la saisine du Juge des enfants ; la deuxième, au niveau de l'information du Juge des enfants, par des enquêtes sociales judiciaires ordonnées et financées, soit par le Ministère de la Justice, soit dans le cadre d'une "pré-tutelle", financée par les organismes débiteurs des prestations familiales, durant laquelle un délégué serait mandaté par le juge des enfants avec missions circonstanciées.

En l'état, les textes instituant la Tutelle aux Prestations Sociales ne prévoient pas d'enquêtes sociales judiciaires préalables, pas plus qu'une "pré-tutelle". L'article 12 de la loi du 18 octobre 1966 stipule seulement que "les frais de tutelle incombent aux organismes débiteurs". Aussi, l'interprétation quant à la prise en charge des frais afférents aux enquêtes est-elle laissée au libre choix des dits organismes, dont certains ont en outre des services de Tutelle aux Prestations Sociales en gestion directe : certains acceptent des phases officieuses de "pré-tutelle" ; d'autres les refusent.

Il convient de poser clairement le problème, et tout d'abord de faire reconnaître l'opportunité de l'enquête. Ensuite, de dégager les moyens nécessaires à cet effet.

En ce qui concerne le financement, est-ce aux organismes débiteurs des prestations familiales de faire les frais d'enquête ? N'est-ce pas abuser de leurs responsabilités de payeurs des frais de Tutelle aux Prestations Sociales, dans le cas où l'enquête débouche sur un autre mode de prise en charge que la tutelle ?

N'est-ce pas à l'Etat, en l'occurrence au Ministère de la Justice, de donner aux magistrats les moyens financiers nécessaires à leur information ? Si rien ne le prévoit, rien ne l'interdit non plus, en principe.

En ce qui concerne les pratiques, n'est-il pas préférable, en outre, de séparer les missions d'investigation et d'exécution ? En dehors du cadre de la Tutelle aux Prestations Sociales, un groupe de travail sur les services sociaux judiciaires, leur place et leur rôle, étudie, actuellement sous l'égide du Ministère de la Justice, les avantages et les inconvénients de ce clivage. D'un côté, une séparation écarte le risque de prospection ou de rétention de clientèle - critique à laquelle certains services de Tutelle aux Prestations Sociales ne veulent pas risquer de prêter le flanc, en acceptant des "pré-tutelles" - mais il peut paraître également néfaste qu'un service préconise une mesure qu'il n'assumera pas, ou qui augmentera sans nécessité absolue le nombre des intervenants sociaux auprès des familles.

En suggérant que des commissions compétentes statuent sur ces modalités, le Groupe d'Etude se borne à recommander qu'une enquête, effectuée à la demande du Juge des enfants, garantisse systématiquement son information, et vérifie le signalement, confirme ou infirme le bilan psycho-social effectué par l'équipe de circonscription. Pour son compte, le Groupe d'Etude est plutôt favorable à des enquêtes sociales judiciaires, confiées aux services sociaux des Tribunaux, dotés des moyens en effectifs, et donc du financement adéquat.

- Les délais entre la détection, la saisine du Juge des enfants et la décision :

Le décret du 25 avril 1969 (article 5) stipule "quand il n'agit pas d'office, le Juge doit statuer dans le mois qui suit le dépôt de la requête". Compte tenu de l'origine des signalements, de l'absence d'informations approfondies, ou de leur manque de fiabilité, de l'insuffisance des moyens dont dispose le Juge des enfants pour les vérifier, il s'ensuit que ces délais ne sont pas toujours respectés, que le Juge des enfants soit obligé moralement de statuer d'urgence pour éviter une expulsion ; que les investigations nécessaires à son information passent obligatoirement par des circuits longs. Ceci s'ajoutant à la charge de travail des Juges des enfants, les délais entre la saisine du Juge des enfants et l'ordonnance varient de quelques jours à deux ou trois mois ! Durée pendant laquelle la situation familiale continue à se dégrader. Que peut-on préconiser, afin d'éviter de geler les situations après le dépistage au moment de l'évaluation de l'opportunité d'une Tutelle aux Prestations Sociales ?

Une coordination des compétences respectives des Juges d'Instance et des Juges des enfants est nécessaire, ainsi qu'une articulation de leurs attributions en fonction des réponses sociales envisagées, et des temps d'intervention. Ainsi, lorsqu'un moratoire des dettes et un échelonnement des paiements paraît suffire pour réduire les difficultés, le Juge d'Instance est habilité à l'établir, quitte à saisir le Juge des enfants si une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales se révèle nécessaire.

Mais lorsque la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales est envisagée de prime abord, et le Juge des enfants saisi, ne peut-on envisager que simultanément il ordonne une enquête sociale et débloque la situation, d'une part en engageant une procédure d'urgence, par saisine en référé du Juge d'Instance habilité à statuer en matière de biens, et à prendre toutes mesures conservatoires ; d'autre part, en donnant mandat, sans gestion de fond, à un délégué dont la mission est précisée dans l'ordonnance, afin d'éviter la détérioration du climat familial, en apportant très vite un soutien éducatif, sans préjuger du mode de prise en charge qui sera jugé opportun au vu des résultats de l'enquête ?

Ce ne sont que des pistes de réflexion dégagées par le Groupe d'Etude, soumises à la compétence des autorités administratives concernées, afin de dégager des solutions en alternative à la tutelle ou s'y substituant.

En conclusion, le Groupe d'Etude souhaite d'une part, que le Juge des enfants dispose pour son information de moyens d'enquêtes ; d'autre part, que des mesures conservatoires, sur le plan financier et socio-familial, soient prises dans des délais très courts dès qu'un signalement circonscrit suffisamment les difficultés que rencontre une famille.

b) - La régularité juridictionnelle de l'engagement de la procédure de tutelle :

"Le Juge des enfants, après avoir réuni toutes informations utiles, convoque... le chef de famille, la personne qui perçoit les prestations..." stipule l'article 4 du décret du 25 avril 1969. Nous reviendrons sur la convocation des familles, leur information lors de la décision.

En fait, rien n'indique clairement que le Juge des enfants est tenu de prendre contact avec les familles lors de la préparation de la décision. Rien non plus ne prévoit que les intéressés reçoivent une information complète sur les conséquences de la demande de tutelle dont ils font l'objet, ou même qu'ils ont sollicitée.

Il serait cependant opportun, tant pour l'information du Juge des enfants, que pour celle des familles - ainsi averties du signalement, de la mesure envisagée - qu'un dialogue s'engage. La comparution des parties devant le Juge des enfants - familles, travailleurs sociaux, auteurs des signalements et de la saisine - est indispensable à un débat contradictoire préalable à toute décision.

Certains préconisent l'élaboration consensuelle, sous l'égide du Juge des enfants, sinon d'un projet éducatif, du moins des conditions matérielles de l'engagement de la mesure, en réunissant pour ce faire les délégués et les familles.

Théoriquement satisfaisante, cette hypothèse est-elle réalisable ? Les Juges des enfants manquent de temps pour observer, même sommairement, les règles de procédures ; les familles généralement traumatisées ne sont pas en état de s'exprimer librement dans un dialogue avec le Juge, avec les délégués. Enfin, et surtout, les Juges des enfants peuvent-ils simultanément statuer en toute indépendance, vérifier l'exécution du mandat, être les garants des droits des familles, et s'engager dans une sorte de processus contractuel ?

Le respect des règles de procédure pourtant élémentaires et peu pesantes constitue déjà un minimum difficilement atteint. Ne vaut-il pas mieux, dans ce cas, rappeler le Juge à l'exécution conforme de ses devoirs, plutôt que de l'inciter à un dépassement de sa fonction.

## 1.2. - La procédure de décision :

Le Juge des enfants est tenu de suivre la procédure judiciaire prévue. Elle commande la convocation des familles, leur audition au Cabinet du Juge, la motivation de la décision, l'indication de sa durée du délai d'appel dans la modification écrite de l'ordonnance adressée aux familles.

### a) - La convocation des familles et les audiences :

Le plus souvent non informée, ou mal, du signalement dont elle a fait l'objet, de la mesure qui peut s'ensuivre (sa nature, sa portée), la famille doit être reçue en audience au Cabinet du Juge. C'est primordial.

La procédure de convocation par le Juge paraît généralement respectée. Cependant, un tiers environ des familles en tutelle n'a jamais rencontré le Juge. Les pères de familles, notamment, semblent témoigner d'une grande réticence à se rendre à l'audience. (Explication psycho-sociale : la perte des allocations serait perçue pour eux comme une diminution de leur puissance virile... ?)

A l'évidence, la disponibilité des familles et des Juges intervient ici : les moments opportuns pour les uns ne correspondent pas aux possibilités des autres. Les Juges des enfants ont-ils trop à faire pour avoir, au-delà du rituel d'une convocation formelle, le temps d'être plus accessibles aux familles, et notamment en leur laissant un choix quant à la date d'une audience, toujours fixée sans concertation avec les intéressés ? La question se pose.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer, en raison de sa connotation pénale, ressentie comme infâmante, la peur que suscite une convocation judiciaire.

Lorsque les audiences ont lieu, l'information des familles par le magistrat est-elle toujours formulée de façon compréhensible, en tout cas est-elle toujours à leur portée ? Beaucoup en doutent. Le problème de la formation des magistrats se pose en ce qui concerne cette capacité à établir un dialogue, à réduire la pesanteur du pouvoir encore trop fortement ressenti dans le fonctionnement des juridictions à caractère social.

### b) - La motivation de la décision :

Les articles 5, 6 et 7 du décret du 25 avril 1969 stipulent que "les décisions sont toujours motivées... le Juge fixe la durée... les décisions sont notifiées à la personne qui perçoit les prestations, au demandeur, au Directeur de la D.D.A.S.S., à l'organisme payeur et au tuteur".

Dans la pratique, les motifs sont le plus souvent purement formels, et la durée de la mesure parfois indéterminée, bref, la plupart des décisions sont de véritables formulaires. C'est inacceptable.

- La motivation des ordonnances :

Le libellé des décisions judiciaires doit-il perdre son caractère un peu lapidaire, pour refléter fidèlement les motifs justifiant la mesure ? Et dans ce cas, à qui est-il opportun de transmettre cette information en provenance de motifs qui peuvent entrer très loin dans l'intimité des familles ? A l'ensemble des destinataires précités ? Ce n'est pas évident, ni en ce qui concerne le justiciable, ni en ce qui concerne les instances administratives visées.

Une controverse s'est instaurée dans le groupe quant à l'intérêt de notifier clairement aux familles les raisons pour lesquelles la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales a été jugée nécessaire. D'aucuns estiment qu'en biaisant l'information du justiciable, on minore sa liberté, et son droit de faire appel pour contester éventuellement les faits. Pour les autres, partisans de neutraliser la rédaction des motifs, c'est la relation amorcée par le Juge, et/ou les travailleurs sociaux avec la famille, conditionnant l'engagement de la mesure éducative, qui requiert de ne pas assener trop brutalement des vérités que la famille n'est pas prête à supporter.

Convient-il donc de dénoncer des pratiques qui porteraient atteinte à des règles de procédure, conçues pour garantir l'information et la protection des personnes justiciables de la tutelle ? Chargés d'arbitrage, mais aussi de suivre l'exécution de leur décision, les Juges des enfants, garants du droit, sont de toute évidence confrontés à des missions ambivalentes. On pourrait donc admettre qu'à la limite ils privilégient leur mission sociale au détriment de leurs obligations judiciaires.

Le Groupe d'Etude ne l'a pas entendu ainsi. Il a exprimé formellement le vœu que les Juges des enfants s'attachent d'abord pleinement à exercer leur rôle de Juge en observant les règles de procédure, garantissant ainsi la protection juridique des familles en cause, en évaluant correctement le bien fondé de leur saisine, en motivant convenablement et complètement leurs décisions, en exerçant assidûment leur pouvoir de contrôle en cours d'exécution sur les mesures qu'ils ordonnent, et dans les termes du dispositif de ces décisions. Il convient, par contre, qu'ils laissent totalement aux travailleurs sociaux ce qui leur incombe en propre : la relation éducative avec les familles.

Tout particulièrement, il y a lieu d'appeler l'attention sur la rédaction des attendus afin qu'elle fasse état de l'origine de la saisine, des motifs invoqués (dettes, risque d'expulsion, emploi défectueux des fonds...), ainsi que des résultats des enquêtes sociales. Car, en définitive, c'est le bilan psycho-social qui fonde la décision, et il importe également que la notification des ordonnances, tant aux parties qu'au délégué, soit effectuée correctement et en temps utile.



c) - L'ordonnance judiciaire et l'organisation de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales : le contenu du mandat :

Le rôle du Juge se limite-t-il à décider de l'opportunité d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales ? Quelle est - ou doit être - sa participation à l'élaboration du contenu du mandat ? Quelle marge de liberté doit être laissée aux délégués ? Le Groupe d'Etude est unanime pour reconnaître aux Juges le devoir de déterminer la durée du mandat, et pour souhaiter que son contenu - sous forme de projet pédagogique global - soit le produit d'une concertation entre le Juge et les délégués, après une analyse de la situation familiale et la détermination d'objectifs. Cette concertation est nécessaire tant au démarrage de la mesure qu'au cours de son exécution, afin qu'il y ait réévaluation périodique, et contrôle judiciaire de l'exécution du mandat. Autant que possible, les familles pourraient être associées en vue de rechercher leur adhésion ; en tout cas, elles doivent être informées des dispositions qui les concerne. Le Juge en est le garant.

Il faut néanmoins admettre que le Juge n'intervient dans l'organisation de la mesure, que dans la limite où les délégués conservent pour l'exécution une zone de liberté assez franche, quitte à ce qu'ils rendent compte a posteriori. En effet, il n'est jamais possible de prévoir exactement une démarche pédagogique, ni, par conséquent, d'assigner dans ce domaine une mission stricte. Le mandat judiciaire détermine un cadre organisationnel de la mesure, offre des garanties aux familles, sans pour autant délimiter étroitement les tâches techniques à réaliser. La complexité des situations suppose une souplesse d'intervention, une flexibilité des pratiques. Comme toute intervention sociale mandatée, les techniciens ont à rendre compte périodiquement à l'autorité mandante de leurs diligences, et ce, par écrit autant que possible, et dans les formes les plus nuancées qui ont à tenir compte de l'originalité de chaque cas.

Au niveau décisionnel, il est relativement facile pour le juge des enfants de concilier les obligations du magistrat et sa fonction sociale ; en relation avec les problèmes posés dans les motifs le Juge des enfants peut à l'audience amorcer un dialogue, ou, en tout cas, une explication circonstanciée de la portée de la mesure, justifiant son opportunité, lui traçant des limites dans le temps, définissant des objectifs d'action contrôlables par les familles. Il est utile et même nécessaire que devant le Juge il y ait un exposé du "cas de figure" posé par l'espèce, et que le délégué et la famille mise sous tutelle puissent, à cette occasion primordiale, convenir des conventions qui devront, sous le contrôle du Juge, régler leur rapport.

1.3. - Les limites de compétence :

Elles peuvent être envisagées sous deux angles : les limites juridiques en référence à l'application des textes déterminant les rôles et les habilitations judiciaires ; et les limites de fait dues aux conditions d'application de la tutelle.

- Le rôle du Juge des enfants en matière de Tutelle aux Prestations Sociales :

L'article 3 du décret du 25 avril 1969 établit la compétence du Juge des enfants en matière de tutelle aux mineurs, et celle du Juge des tutelles pour les mesures destinées aux adultes.

Le Groupe d'Etude souhaite lever toute ambiguïté d'interprétation qui pourrait naître à partir de l'article 1er du décret présentant les deux mesures de tutelles confondues. La Tutelle aux Prestations Sociales est une action éducative avec gestion de fonds, prise par un Juge des enfants pour protéger les enfants et favoriser la maintenance et l'autonomie de la cellule familiale. La mesure se situe dans le cadre de la protection judiciaire de l'enfance et de l'aide éducative. Elle doit donc relever de la compétence d'une juridiction spécialisée, et non pas incomber à un magistrat de droit commun, tel le Juge des tutelles.

Ceci posé, les limites de compétence du Juge des enfants sont, en droit strict, édictées convenablement par les textes. Le malheur, c'est que le Juge ne peut pratiquement pas s'y fixer. Constatant dans la plupart des affaires que seules des dettes motivent la demande de Tutelle aux Prestations Sociales, il devrait, en droit, la refuser. Mais il ne le peut, non seulement en raison de l'insuffisance de la protection administrative en amont de sa saisine, mais aussi parce que les faits qui lui sont soumis, compte tenu de l'évolution récente des mœurs, relèvent au sens large d'une protection de la famille.

- Limites de fait de la tutelle :

Le Groupe d'Etude a d'abord relevé que la tutelle s'organisait, sauf exception, selon un consensus entre des magistrats très mobiles et des services installés, qui ont pu adopter avec le temps un fonctionnement de croisière comportant ses régulations. Est-ce à dire que les nécessités fonctionnelles des services sociaux, conduisant à des impératifs de gestion, sont alors des éléments qui dominent la pratique judiciaire des tutelles ? Qu'ils "induisent" les décisions des Juges ? Aucune étude représentative ne permet de l'affirmer. Mais il est certain que les Juges connaissent des "contraintes". A commencer par la capacité d'accueil des services locaux. Par ailleurs, les Juges des enfants ont à statuer, à partir de dossiers, d'informations, parfois contestables, souvent incomplets. C'est tout le problème déjà évoqué de la place, et du temps d'intervention des magistrats, dans un processus "signalement - décision - prise en charge" où la présence des travailleurs sociaux se trouve largement prépondérante. Ceux-ci sont, de fait, les maîtres du jeu, même si les apparences demeurent sauvées. En effet, les magistrats vivent dans la contradiction. Garants du droit, ils sont soumis à des pressions plus ou moins claires, de toutes natures et origines - celle des familles, des associations familiales ou gestionnaires, des services, etc... L'une de

ces pressions, désormais classique, est celle des services et des syndicats de travailleurs sociaux... lorsque la diminution des mesures judiciaires (Action Educative en Milieu Ouvert - Tutelle aux Prestations Sociales) met en péril leur existence, et que le maintien, voire la survie de l'institution dépend du nombre d'ordonnances judiciaires, lesquelles sont préparées par leur destinataire...

Bien sûr ces pressions ne s'exercent pas directement sur la personne du magistrat. Elles ne sont même pas vécues la plupart du temps en ces termes par leurs auteurs ; mais elles contribuent à fausser les processus et les rôles, en donnant une place excessive aux pouvoirs des institutions administratives de droit privé sur les institutions judiciaires dont le fonctionnement se trouve de la sorte limité et même faussé.

#### 1.4. - Contrôle et révision :

##### a) - Contrôle hiérarchique :

Les décisions des juges des enfants en matière de tutelle sont soumises aux voies de recours habituelles.

Il incombe à la juridiction du second degré de juger à nouveau l'affaire. Ce contrôle demeure tout à fait théorique, et les familles concernées, démunies financièrement, ne peuvent guère exercer leur droit d'appel. En effet, il existe une carence grave au niveau des textes concernant l'appel en matière de tutelle : aucune voie de recours spécifique n'est prévue, pour garantir les droits des familles en cas de désaccord avec la décision du juge. La procédure normale s'applique, mais n'est pas utilisée car elle entraîne des frais d'avocats. Il en résulte que l'application de la loi ne fait l'objet d'aucune jurisprudence, au niveau de la Cour de Cassation qui ne s'est jamais prononcée sur les fondements de la mesure. Le VIIIème Plan prévoit d'aborder les problèmes du recours de justice. Il serait intéressant d'attirer l'attention de ses responsables sur ce point.

Il serait donc souhaitable de prévoir en matière d'appel et de pourvoi en cassation, l'assistance obligatoire d'un avocat systématiquement désigné par l'aide judiciaire, sans que les frais soient pris en charge - ne favorisent pas leur utilisation : les familles maintiennent rarement leur appel, ou assortissent leur pourvoi ainsi rendu "non conforme".

b) - Contrôle par le Juge des enfants de l'exécution de la mesure :

La décision du Juge des enfants est par nature révisable : le mandat donné aux services de Tutelles aux Prestations Sociales doit être à durée limitée. Le renouvellement doit donner lieu à réévaluation de la situation. Le Groupe d'Etude s'élève contre les reconductions formelles et systématiques, que les Juges des enfants prennent sur avis des délégués, sans en vérifier l'opportunité.

De plus, le tuteur doit adresser au Juge des enfants un rapport semestriel sur l'exécution de la mesure. Ce rapport relate les résultats obtenus auprès des familles sur le plan éducatif, les évolutions constatées, les possibilités d'autonomie à terme. Le Juge des enfants est habilité à demander la présentation des comptes de tutelle à tout moment, ainsi que des renseignements afférents à la situation des familles en tutelle, aux effets de la mesure ordonnée (articles 30 et 31 du décret du 25 avril 1969).

Bien peu de Juges peuvent opérer un suivi cohérent des mesures, notamment au plan financier. Ils font confiance et donnent ainsi de véritables blancs-seings sur une longue durée. Cela n'est pas acceptable s'agissant d'une limitation durable de droits fondamentaux.

Le Juge des enfants reste bien sûr l'arbitre des difficultés qui peuvent survenir en cours de tutelle, opposant notamment la famille et le délégué.

Mais, selon la personnalité, la disponibilité du Juge des enfants, ce contrôle sera purement formel, ou, au contraire, l'engagera dans un suivi, ce qui suppose alors qu'il puisse investir dans une collaboration étroite avec les délégués et les familles.

Nous reviendrons sur les contrôles judiciaires et administratifs s'exerçant sur l'exécution d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales et sur les services, ainsi que sur les relations établies entre les Juges des enfants et les délégués.

Sans se prononcer sur un engagement personnalisé du Juge des enfants, selon une formule parfois préconisée de "mandat-contrat", le Groupe d'Etude souhaite que le contrôle du Juge sur le pédagogique soit effectif au regard des objectifs fixés dans l'ordonnance, qu'il établisse des contacts directs avec la famille et les délégués pour les cas "lourds", ou lorsqu'il y a conflit.

Enfin, le Groupe d'Etude s'étonne de ce que, au moment de la mainlevée, aucun quitus ne soit délivré aux services de Tutelle aux Prestations Sociales. Il constate que la fin de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales ne donne lieu à aucun contrôle, ni financier, ni évaluatif de la situation familiale. Il demande qu'il soit remédié à cette lacune juridique, au besoin par une véritable comparution concomitante devant le Juge du délégué et de la famille suivie.

Dans le même esprit, au moment de la mainlevée, le Juge des enfants et les délégués ont à veiller au passage de tous les relais utiles, afin d'éviter un abandon brutal de la famille. Il faut continuer, si nécessaire, à lui apporter un soutien éducatif. De même, s'il est souhaitable que la saisine du Juge des enfants n'intervienne pas sans une évaluation préalable au niveau du secteur social, il serait bon lorsque le Juge des enfants envisage de lever une mesure de protection judiciaire, qu'il avertisse la D.D.A.S.S., et provoque ainsi un retour vers la prévention et la protection socio-administrative.

Enfin, les mainlevées devraient être, elles aussi, soigneusement motivées, indiquant notamment les mesures à envisager consécutivement, pour éviter la répétition des faits. Citons sur ce plan l'analyse suivante effectuée par le service de Tutelle aux Prestations Sociales du Morbihan. Elle permet de mesurer les résultats de la Tutelle aux Prestations Sociales, et ses limitations de fait. Elle concerne 37 cessations de mesures de tutelle en 1977 :

- 21 pour nette amélioration de la situation,
- 5 pour cessation du versement des prestations familiales,
- 11 pour placement des enfants.

Pour conclure sur cette approche judiciaire de la tutelle, le Groupe d'Etude propose seulement que les procédures prévues soient appliquées. En particulier :

- les saisines du magistrat doivent être effectuées par les personnes habilitées par la loi, et non sous la pression des créanciers, sur le seul critère des dettes ;
- le magistrat doit convoquer les familles, et procédant à leur audition ; leur expliquer les raisons, la finalité, la durée, les modalités de la mesure envisagée ;
- l'ordonnance doit comporter une rédaction exhaustive et circonstanciée des motifs ; une durée d'application limitée ; voire des objectifs d'exécution, au lieu de motifs stéréotypés, ce qui entraîne peut-être une notification sélective de la décision aux tiers.

Quant aux procédures de recours, qui sont peu utilisées, il conviendrait de les aménager d'abord en informant mieux les familles, et tous ceux qui sont habilités à les introduire ; ensuite, en favorisant leur financement et en organisant la défense des familles par des avocats, dûment rémunérés pour le faire (aide judiciaire).

Nous reviendrons sur l'importance des voies de recours dans le chapitre consacré à la défense des droits familiaux. Il nous fallait souligner ici que leur médiocre utilisation a empêché le développement d'une jurisprudence enrichissante qui aurait permis d'adapter le droit aux faits, de faire évoluer la mesure, et, le cas échéant, de favoriser la transformation des textes.

## II - APPROCHE SOCIO-EDUCATIVE

---

Avant d'aborder l'organisation des services de Tutelle aux Prestations Sociales, leur fonctionnement, et l'exécution de la mesure - donc les pratiques des délégués - il convient de souligner que, dans un souci de synthèse, la richesse, la diversité, l'originalité des expériences rapportées à ce propos, tant par les membres du Groupe d'Etude, que par des intervenants extérieurs, s'en trouveront appauvries. Notre but a été d'en garder l'essentiel - en terme de réflexion globale - non de refléter le "vécu" des équipes appréhendable par d'autres voies, et notamment dans des publications périodiques qu'alimente régulièrement la réflexion des délégués à la tutelle. C'est la raison pour laquelle les annexes de ce rapport ne comportent aucune relation d'expérience éducative.

L'organisation de la Tutelle aux Prestations Sociales a été marquée, à tous les niveaux - y compris celui de son contrôle, étudié dans le chapitre III - par une évolution des concepts qui la sous-tendent. A l'esprit de suppléance de la famille, de surveillance des prestations qui lui sont servies, a succédé une perspective d'éducation parentale à la gestion, une recherche de sa capacité d'autonomie. Jusqu'à présent, nous avons mis l'accent sur les situations qui n'exigent pas une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales. Par définition, elles sont caractérisées par la prééminence de difficultés économiques liées à des problèmes psycho-sociaux, non déterminants. Il convient cependant de ne pas oublier que, pour un bon nombre de familles en tutelle, l'aide au maintien de la cellule économique familiale et au recouvrement à terme de l'indépendance, relève du pari, compte tenu des données de la situation (troubles psychiques, voire déficience mentale, alcoolisme chronique, etc...).

Pour la majorité des familles en tutelle - une fois éliminées les tutelles dites "économiques" - des possibilités de rénovation existent, moyennant une aide à la gestion et un apprentissage socio-éducatif, ce qui autorise l'articulation, autour de la gestion des prestations familiales, d'une relation éducative par l'argent ; mais, pour certains cas, les délégués sont obligés, du moins pendant un certain temps, de continuer à se substituer aux parents. C'est un aspect de la question qu'il ne faut pas perdre de vue. En matière de tutelles, les situations simples sont rares.

### 2.1. - Organisation des Services de Tutelle aux Prestations Sociales :

Les services - si l'on considère leur nombre, leur taille - varient d'un département à l'autre. Nous allons nous attacher à refléter leur organisation (conditions de création, organismes habilités à gérer, rôles

des tuteurs, des chefs de services, des délégués, enfin financement de la tutelle), plutôt que de les recenser statistiquement selon leur appartenance administrative, leur composition, le nombre de mesures prises en charge, etc... (Cf. annexe I - E).

a) - Organisation des Services de Tutelle aux Prestations Sociales et infrastructure :

En 1977, il existe 127 services de tutelle, dont les gestionnaires sont principalement d'une part les organismes débiteurs des prestations familiales - Caisses d'Allocations Familiales et Mutualité Sociale Agricole - ; d'autre part, les Unions Départementales des Associations Familiales, les Associations de Sauvegarde. Enfin, quelques services relèvent d'associations dites "ad hoc".

a.1) - Données relatives à la structure et à la répartition des services de Tutelle aux Prestations Sociales :

Rappelons quelques références statistiques globales sur l'institution.

Au plan national, les effectifs des tuteurs et de la population prise en charge se présentaient de la manière suivante (en 1976) :

- nombre de tutelles en cours..... 22.300
- nombre de tuteurs..... 1.307  
(dont 75 bénévoles)
- mesures instituées annuellement..... 8.200
- organismes de prise en charge des mesures instituées annuellement :

U.D.A.F.	C.A.F.	ASSOCIATION SAUVEGARDE	SERVICE SOCIAL TRIBUNAUX	ASSOCIATION AD. HOC. ET M.S.A.	PERSONNE PHYSIQUE
5.500	700	550	200	1.200	50

- nombre de services..... 125



Evidemment, chaque service, généralement départemental, présente des charges et des équipements particuliers. Suivant qu'il traite 50 ou 500 familles, l'infrastructure dont il dispose s'en ressent. Dans l'ensemble, un grand service dispose de plus de moyens en personnels qu'un petit service, notamment en ce qui concerne les travailleurs sociaux spécialisés, la comptabilité, les écritures, le secrétariat, ainsi qu'en témoignent la composition des équipes, l'éventuel clivage au niveau du service des tâches éducatives et comptables, lesquelles sont parfois assurées à l'extérieur, par les organismes gestionnaires.

Durant deux ans, sous l'égide des Ministères de la Justice et de la Santé financés et réalisés par le service de formation de la Caisse Nationale des d'Allocations Familiales, de 1976 à 1978, des groupes réunissant au total 113 Chefs de services de Tutelle aux Prestations Sociales, gérés par différents organismes (U.D.A.F., C.A.F., Sauvegarde, Service "ad hoc"), à l'exception de ceux relevant de la M.S.A., se sont retrouvés durant trois semaines pour débattre des problèmes liés à la Tutelle aux Prestations Sociales, et de la mise en pratique de la mesure par leurs services. Quelques chiffres permettent de situer la diversité locale des équipements dans le domaine :

- 75 départements ont un seul service de tutelle ; les autres en comptent deux, ou plus, travaillant le plus souvent dans un esprit de compétitivité, de concurrence ;
- la composition et l'importance en effectifs des services de tutelle varient considérablement : de 1 à 100 salariés !

Quelques exemples d'organisation, rapportés dans le Groupe d'Etude, éclaireront notre propos :

- Le service "ad hoc" du Comité des Tutelles du Havre est organisé en trois secteurs géographiques, selon les circonscriptions judiciaires, et couvre une population globale de 600.000 habitants. Les "secteurs", confiés à des responsables coordonnant et supervisant l'activité des équipes, comptent entre 200-250 familles en tutelle.

- Le service d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales de la Côte d'Or, pour une population globale de 467.557 habitants, assume la charge de :

. A.E.M.O. collectives.....	350 familles
. A.E.M.O. individuelles.....	200 mineurs
. Tutelles aux Prestations Sociales.....	80 familles
. Enquêtes sociales.....	210

440 mineurs étaient suivis au 31.12.1978 au titre de la double mesure d'Assistance Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales.

La Directrice du service délègue largement la responsabilité des conduites et des pratiques éducatives aux membres de l'équipe, supervisant l'exécution des mesures. Afin d'éviter tout risque de dilution de l'engagement, chaque travailleur social est responsable personnellement des mesures, tout en rendant compte au Chef de service. Le travailleur social peut faire appel à d'autres intervenants, et participe au travail concerté en équipe pluridisciplinaire, à l'échelle d'un secteur géographique.

- Le service de Tutelle aux Prestations Sociales d'Ile et Vilaine assure la prise en charge de mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales. Il comporte quatre équipes éducatives, dont trois s'occupent des Tutelles aux Prestations Sociales aux mineurs, et des Actions Educatives en Milieu Ouvert administratives ou judiciaires ; la quatrième équipe a la responsabilité des mesures de Tutelle aux Prestations Sociales pour adultes. Cette équipe couvre donc tout le département, et compte six travailleurs sociaux.

- Le service de Tutelle aux Prestations Sociales du Morbihan, géré par la Caisse d'Allocations Familiales, compte environ 11 délégués, et a exercé, en 1978, 359 mesures de tutelle, dont 142 tutelles d'adultes. La comptabilité est effectuée au siège de la Caisse d'Allocations Familiales, gestionnaire du service de Tutelle aux Prestations Sociales.

Les délégués sont répartis géographiquement sur l'ensemble du département. Leur secteur d'activité correspond, en général, aux circonscriptions d'Action Sociale.

Avant d'aborder la répartition des rôles et des compétences internes, il convient de s'arrêter sur l'organisation sectorisée des services de Tutelle aux Prestations Sociales. Même réalisée selon des découpages géographiques identiques à ceux de la sectorisation médico-sociale, en vue d'une collaboration renforcée entre les services sociaux de base et les services sociaux spécialisés, tels les services de Tutelle aux Prestations Sociales, la sectorisation des délégués est à envisager non pas sous l'angle de la sectorisation des services de tutelle, et leur éclatement, ce qui serait en contradiction avec la reconnaissance de la spécificité de la mesure, donc des pratiques ; mais dans une perspective de détermination géographique des domaines couverts par chaque délégué.

Les services de tutelle doivent donc rester spécialisés, mais avec une organisation déconcentrée.

a.2) - Les rôles du tuteur et les délégués :

Le chapitre II du décret du 25 avril 1969 traite des conditions d'agrément des tuteurs, personnes morales ou physiques, et des responsabilités engagées, que nous aborderons dans le chapitre consacré au contrôle s'exerçant sur les services. Relevons, en passant, une limitation de droit, stipulée par l'article 18 du décret : "lorsque le tuteur a des intérêts en opposition avec ceux de la famille... il doit se récuser". Sans nul doute, cette clause perçue dans son sens le plus étroit n'a pas du recevoir grande application.

Les conditions d'habilitation des délégués, les compétences administratives de chacun y sont définies. L'article 19 précise que les délégués sont placés sous le contrôle et la responsabilité du tuteur aux prestations sociales.

Le chapitre IV précise les rôles respectifs des tuteurs et des délégués : le tuteur reçoit les fonds versés par les services ou organismes débiteurs, et il est responsable de leur utilisation devant le Juge des enfants, la D.D.A.S.S. et la Commission Départementale des Tutelles. Le décret précise les affectations prioritaires des prestations familiales, et partant le rôle des tuteurs. Bien que les délégués soient seuls à intervenir auprès des familles, la responsabilité des comptes familiaux incombe au tuteur, chargé de tenir une comptabilité de l'emploi des prestations familiales et d'en rendre compte.

Enfin, lorsque la vocation du tuteur aux prestations sociales n'est pas exclusive, et qu'il remplit d'autres fonctions, il doit disposer d'un service spécialisé - le service de Tutelle aux Prestations Sociales. A titre d'exemple, le tuteur peut être une Caisse des Allocations Familiales, gestionnaire d'un service de Tutelle aux Prestations Sociales - qui ne jouit pas de la personnalité civile. Dans ce cas, les responsabilités internes de ces services comportent au moins deux niveaux : celui du tuteur devant qui les délégués rendent compte, et celui du gestionnaire. Le plus souvent, le gestionnaire, personnalité morale, nommera un Chef de service, chargé du fonctionnement et des missions internes inhérentes au statut de tuteur.

Lorsque les services de Tutelle aux Prestations Sociales couvrent une clientèle et un territoire importants, ils sont organisés par secteur à la tête duquel un responsable coordonne l'action des délégués et des équipes.

En résumé, on peut constater que les textes se sont bornés à définir des responsabilités, sans toucher à l'organisation proprement dite des services de tutelle. Par exemple, en exigeant que le tuteur soit systématiquement le service - les dispositions légales, interprétées avec souplesse, ont provoqué une grande diversité de formules adaptées aux conditions locales. Les délégations de responsabilités sont à cet égard très nombreuses et ne provoquent généralement pas de difficultés.

Ainsi que l'ont relevé les formatrices de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, il est évident que pèsent, sur un service de Tutelle aux Prestations Sociales, des influences de natures diverses dont celles de l'organisme gestionnaire, de son histoire, voire d'une personnalité dominante, etc... Eléments qui déterminent le choix du Chef de service, le mode de fonctionnement, la composition de l'équipe. Ainsi, d'une certaine philosophie de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, dont est porteur le service, découlent plus ou moins étroitement les pratiques des délégués, lesquels ne sont cependant pas assujettis étroitement à des règles de fonctionnement, notamment quand il s'agit d'action éducative et d'initiative vis-à-vis des familles pour l'apprentissage de la gestion. De toute manière, la pratique de la tutelle, fondée sur des problèmes d'argent, interdit l'irresponsabilité à quelque niveau qu'on se situe.

Ceci dit, précisons quelles autorités interviennent à différents niveaux, quels contrôles s'exercent au sein des services de Tutelle aux Prestations Sociales.

La responsabilité de la gestion des prestations familiales des familles sous tutelle incombe au tuteur en tant que personne morale désignée, c'est-à-dire au Chef du service de Tutelle aux Prestations Sociales, qu'il soit habilité comme tuteur, ou qu'il ait reçu délégation. Quant à la responsabilité de l'organisme gestionnaire de services de tutelle, elle est bien entendu engagée, puisqu'il lui appartient de nommer le Chef de service. Notamment, en cas de licenciements, de réduction des effectifs, de fermeture de services, l'organisme gestionnaire, en la personne de son Président, aura à régler ces problèmes, et à rendre compte. Réciproquement, la responsabilité du Chef de service est engagée devant l'organisme gestionnaire - et les autres services de financement - devant la Commission Départementale des Tutelles aux Prestations Sociales, ainsi que devant les magistrats et les D.D.A.S.S., pour tout ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du service.

Les délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales ont à rendre compte à leur Chef de service de leurs projets éducatifs et de gestion, de leurs pratiques.

#### b) - Financement des services de Tutelle aux Prestations Sociales :

Sans entrer ici dans l'analyse des textes, il convient de rappeler les trois principes qui commandent le financement actuel :

- les organismes débiteurs des prestations sociales supportent les frais de tutelle, lesquels sont soigneusement fixés par les textes qui limitent les dépenses de fonctionnement des services imputables à ce titre ;

- la Commission Départementale des Tutelles élabore un budget prévisionnel des dépenses des tutelles, évalue le prix de revient global moyen. Le Préfet fixe les plafonds de remboursement des frais de tutelle. A la fin de l'exercice, la C.D.T. procède à l'examen des comptes de chaque tuteur ; et au vu de ses propositions, le Préfet arrête pour chacun des tuteurs, dans les limites du plafond fixé, le montant définitif de la contribution par famille due par les organismes débiteurs des prestations sociales.

En substance, les services de Tutelle aux Prestations Sociales sont financés par les organismes débiteurs de prestations familiales, au prorata des frais de fonctionnement occasionnés par famille et par mois. Avant d'aborder les problèmes relatifs à cette modalité de financement - dite du "mois-tutelle" - en corollaire avec les difficultés évoquées lors de l'information du Juge des enfants, il est à noter que les frais de justice afférents aux tutelles, notamment les frais d'enquêtes, sont à la charge des organismes débiteurs des prestations sociales, en sus des plafonds et des calculs des frais de tutelle des services.

b.1) - L'origine du financement : ses sources :

En l'état, ce sont les organismes débiteurs des prestations familiales qui supportent les frais de la tutelle. Toutefois, la M.S.A. connaît un régime particulier. Elle finance ses services sur les cotisations spéciales affectées à l'Action Sociale, et fixées par le Conseil d'Administration local. Le groupe souhaite qu'il soit mis fin à cette pratique, et que l'ensemble des organismes payeurs imputent les frais de tutelle sur les fonds de la gestion technique - c'est-à-dire sur les prestations, ce qui correspond à la pratique des Caisses du régime général - et non pas sur les fonds affectés à leur gestion administrative ou à leur action sociale propre.

En arrière plan du débat sur le fondement légal de la mesure de Tutelle, son application et son bien fondé, se sont dessinées des préoccupations relatives aux charges financières supportées au titre des différents modes de prise en charge.

Dans le cadre de la législation actuelle, eu égard aux fondements de la mesure de tutelle, il est normal que le financement repose sur les organismes gestionnaires, et soit prélevé sur la "masse" des prestations familiales. Dans la mesure où la mesure de tutelle ne serait plus, à l'avenir, destinée seulement à veiller au non-détournement des prestations familiales, et qu'elle aurait une portée éducative plus vaste, le financement serait à réétudier. Si l'on reconnaissait à la tutelle une fonction judiciaire plus étendue de protection et d'éducation des familles, les compétences respectives des administrations responsables de la prévention administrative et de la protection socio-judiciaire pourraient être engagées. C'est la raison pour laquelle, d'ores et déjà, les organismes gestionnaires de service de tutelle revendiquent une détermination de leur rôle socio-éducatif, et, s'il est révisé, la mise en place d'un financement adéquat. Par exemple, ne

peut-on envisager que les D.D.A.S.S. rémunèrent financièrement le rôle de "surveillance" éducative et gestionnaire exercé par les services de tutelle, lorsque l'administration alloue à des familles inaptes à les gérer des allocations mensuelles d'aide sociale.

De même, les organismes gestionnaires de tutelle n'ont pas à servir de système gratuit de recouvrement des dettes pour les créanciers, d'autant que ceux-ci n'ont pas toujours su organiser un dépistage précoce des impayés : ne peut-on envisager lorsque la mesure de tutelle sert - entre autres - à régler les dettes locatives, une participation des organismes créanciers, selon le modèle de financement des S.A.F.A.L. - à condition bien entendu que la situation familiale requiert une prise en charge du type de la Tutelle aux Prestations Sociales.

Le Groupe d'Etude a soulevé cette question de principe, sans se prononcer sur les responsabilités à mettre en jeu, les modalités des transferts de charges et des financements conjoints... si ce n'est qu'il a rappelé les obstacles auxquels tout changement, surtout évolutif, se heurte. Il appartient aux Commissions administratives, et aux autorités concernées, de se prononcer sur ce point et d'arrêter les dispositifs utiles au fur et à mesure que le changement apparaît.

Sans préjuger des origines du financement, des formules seront suggérées ultérieurement par le groupe ne liant pas étroitement le financement des services au nombre de mesures réellement effectuées. Afin d'éviter toute confusion, entre des recommandations relatives d'une part à l'origine du financement, et, d'autre part à ses modalités, il a semblé préférable de séparer nettement les analyses faites par le Groupe d'Etude sur ces sujets.

- Le coût de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales a été abordé, en référence au principe déterminant son financement. Ainsi, le montant des prestations familiales est de plus en plus souvent inférieur au coût de la tutelle, ce qui se traduit au plan national par des frais de gestion très lourds. En moyenne, le coût d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales est de l'ordre de 289 F/mois ; les prestations familiales gérées par le tuteur de l'ordre de 1.007 F. ; les frais de gestion représentent 16 % des dépenses. (Les frais de gestion des 67 services de Tutelle aux Prestations Sociales de l'U.D.A.F. ont été en moyenne, en 1977-1978, de l'ordre de 15,30 % à 16,82 %).

Mais quand doit-on considérer qu'il y a application abusive de textes qui font la non-utilisation des prestations familiales dans l'intérêt de l'enfant le critère légal de la tutelle ? N'est-il pas excessif de refuser une Tutelle aux Prestations Sociales, lorsque le montant des prestations familiales n'est pas suffisant pour régler les dettes, pour faire face à la situation financière dégradée ? N'est-ce pas nier le rôle éducatif des services de Tutelle aux Prestations Sociales et les cantonner dans une vocation gestionnaire ?

Ici, les éléments d'un choix politique sont clairement posés. Ils comportent plusieurs volets : d'abord, veut-on se donner les moyens de prévenir l'inadaptation socio-économique, et d'assurer une prise en charge dans le cadre de la protection socio-administrative de situations qui n'exigent pas une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales ? Ensuite, la tutelle dûment circonscrite doit-elle rester à la charge des organismes débiteurs des prestations familiales, habilités à veiller à leur utilisation, y compris lorsque la gestion confiée à un tiers-délégué inclut une fonction éducative primordiale, sophistiquée, qui agit sur le long terme et se révèle coûteuse au regard du montant des prestations ?

En clair, si on envisage de fonder la tutelle sur d'autres critères que le détournement des prestations familiales, ou de leur mauvaise utilisation par les parents dans l'intérêt des enfants, et qu'elle devienne une mesure d'aide éducative, avec gestion de fonds, se situant dans le cadre de la protection socio-judiciaire, plusieurs sources de financement sont envisageables :

- les organismes débiteurs des prestations sociales restent les seuls financeurs d'une action éducative, garantissant par la gestion des prestations familiales tant la surveillance des intérêts des enfants, que l'aide apportée aux familles, dans le but de favoriser la survie et l'évolution positive de la cellule familiale. Les organismes précités acceptent de financer, dans le cadre d'une politique d'assistance à la famille, cette aide éducative particulière organisée en vue d'une réadaptation. Ils payent alors entièrement des mesures de Tutelle aux Prestations Sociales qui ont une finalité conforme à leurs propres objectifs ;
- dans le cas où la mesure éducative envisagée comporte une dimension socio-éducative élargie dépassant des carences relatives à la gestion des prestations, les responsabilités sont à redéfinir entre les organismes débiteurs des prestations, et les administrations chargées de la protection sociale administrative et judiciaire.

b.2) - Les modalités du financement : ses conséquences sur le fonctionnement des services de Tutelle aux Prestations Sociales :

Les critiques faites au système actuel de financement de la tutelle rejoignent celles faites au mode de financement de l'Action Sociale en général : le paiement à "l'acte" du "mois-tutelle" attribué par famille, semblable au prix de journée, lie l'équilibre financier des services au nombre de mesures. D'où le risque d'avoir à prospecter la clientèle, ou de la retenir à l'excès.

Mais avant de proposer des modes de financement très différents dans leur principe, il convient de s'arrêter sur les aménagements possibles du système actuel, en vue de le rendre plus souple et compatible avec les objectifs socio-éducatifs de la tutelle.

- Les modalités de détermination des "mois-tutelle" : les aménagements souhaitables : Dans les conditions actuelles de financement des services, les modalités de détermination des budgets prévisionnels, leur révision et les ajustements acceptés par les Commissions départementales, seraient à revoir. Tout d'abord, les pratiques variant selon les commissions, il faudrait rechercher une harmonisation. Ensuite, bien que les déficits soient en général couverts en fin d'exercice, les problèmes de trésorerie devraient moins peser sur le fonctionnement des services, nonobstant le système des avances trimestrielles. Une prévision acceptée en conformité des besoins réels faciliterait le financement des mesures.

Par ailleurs, l'élaboration du budget prévisionnel effectué à partir des normes de fonctionnement des services au cours des trois derniers mois d'exercice favorise des pratiques standardisées, sinon calibrées. Le Préfet, fixant sur cette base des plafonds départementaux de frais de tutelle et déterminant les limites au-delà desquelles aucun remboursement ne sera effectué, accorde en quelque sorte une dotation globale de fonctionnement. En 1977, cette valeur-plafond de chaque "mois-famille" a été, selon la moyenne nationale, de l'ordre de 300 à 500 F. Cette valeur a garanti partiellement la régulation du fonctionnement budgétaire des services, lesquels, rappelons-le, sont déterminés en fonction du nombre prévisible de mesures et réalisés suivant les aléas des décisions judiciaires.

Cette modalité de financement a privilégié aussi le conjoncturel et le quantitatif au détriment d'une évaluation à plus long terme des besoins pédagogiques des services, et d'une analyse qualitative de leur fonctionnement.

Lorsque le nombre de mainlevées et de nouvelles mesures ne se compensent pas numériquement, dans le même temps, l'équilibre financier des services est menacé.

Il convient donc de réfléchir à des modalités de financement qui garantiraient davantage le fonctionnement régulier des services, en les basant par exemple sur des normes de prise en charge à plus long terme.

La fluctuation du nombre de mesures dépend bien sûr de celui des familles en difficulté, mais aussi de l'efficacité du système de dépistage et de signalement ; de l'attitude des magistrats, plus ou moins favorable à ce type de mesure, s'ajoutant à leur mobilité relativement importante. Cela rend difficile l'organisation et la prévision. Cela empêche la mise en oeuvre d'une politique de personnel cohérente. C'est d'ailleurs pour mieux régulariser leur fonctionnement, en maîtrisant davantage l'évolution locale des besoins à satisfaire, que certains services de tutelle demandent à intervenir, voire à prendre en charge, au stade d'une "pré-tutelle".

Le Groupe d'Etude s'est donc interrogé sur les données relatives aux normes :

- Le prix "mois-famille" de la Tutelle aux Prestations Sociales varie de 180 F. à 660 F. De même, en Action Educative en Milieu Ouvert, les fourchettes des prix de journée s'étalent de 3,50 F. à 81 F. Quelles réalités



éducatives recouvrent ces écarts ? Quel peut être en la matière le rapport "qualité/prix" ? La disparité des prix de revient appelle la réflexion : s'il est indispensable de conserver une grande souplesse de moyens, ne convient-il pas néanmoins de dégager quelques normes ? Plutôt qu'une unification du financement des services - qui menacerait la modulation des aides au cas par cas en fonction des besoins de chaque famille - ne faut-il pas rechercher une harmonisation à l'intérieur d'un cadre budgétaire détaillé par rubriques ; autrement dit, une différenciation par fonction qui faciliterait les prévisions et les contrôles ;

- La norme de prise en charge, du nombre de familles suivies par délégué, est officiellement fixée à 35. Le respect de cette norme conditionne bien sûr le financement du service, mais pose problème par rapport à son fonctionnement, à ses pratiques. Certains services dépassent cette norme de travail... ce qui a des répercussions sur la qualité de la prise en charge. (Par exemple, un service de Tutelle aux Prestations Sociales atteint des quotas de 45 à 65 familles par délégué). Cela fait que les délégués travaillent 20 jours par mois en suivant 35 familles. Ils ne peuvent guère consacrer que 3 à 4 heures par famille, pour des contacts directs, étant donné le temps nécessaire aux déplacements, aux bilans, etc... Par ailleurs, il est souvent souhaité que les contacts entre les travailleurs sociaux soient améliorés, afin d'organiser les passerelles pour faciliter des relais. Mais la concertation et la coordination exigent du temps, de la disponibilité qui font défaut la plupart du temps. On peut estimer, grossièrement, que le temps de travail d'un délégué se partage pour moitié entre les interventions auprès des familles, et les activités connexes (dossiers, bilans, réunions...). Réduire la norme, c'est donc privilégier simultanément une meilleure prise en charge des personnes, et la possibilité d'aménager des articulations entre services sociaux. Certains services n'hésitent pas à fonctionner au dessous de la norme. Ils peuvent donc améliorer la qualité du suivi, mais, ce faisant, mettent en péril leur budget.

Le Groupe d'Etude a estimé que la norme de 35 familles par délégué était trop lourde. Il a proposé une fourchette de l'ordre de 20 à 25 mesures, hors de laquelle il ne paraît pas possible de conserver à l'exécution de la mesure des qualités éducatives. La réduction des normes devrait s'accompagner des ajustements financiers nécessaires, pour ne pas compromettre le fonctionnement, voire la survie des services. Toutefois, il convient de préciser que ces normes ne s'appliquent pas à des situations qui relèvent d'une aide économique ponctuelle, ou qui ne présentent aucune détérioration de la cellule et des conduites familiales.

Derrière ces problèmes, se profile à nouveau l'interrogation déjà esquissée par le Groupe d'Etude : si la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales a pour but de permettre aux familles de recouvrer leur autonomie, elle suppose une prise en charge éducative concertée et assidue qui conduit à la réduction du nombre de mesures par délégué. Par là même, elle devient plus chère. Si la Tutelle aux Prestations Sociales a pour objectif de résorber les dettes, de gérer les prestations familiales des familles

incapables de prendre en charge la gestion de leur budget, en assortissant cette surveillance d'une action de soutien intermittente, les pratiques du délégué s'en trouvent allégées. L'exercice de ce contrôle social, comportant des interventions déterminées, relativement standardisées, peut permettre des prises en compte nombreuses par délégué (30-35, et au-delà). Mais il s'agit alors de mesures perverses qui ne correspondent ni à la lettre, ni à l'esprit des textes sur la tutelle.

En fait, l'optimisation des normes de prise en charge devrait favoriser le redressement d'un usage pernicieux de la mesure d'aide à la maintenance familiale, au recouvrement de l'autonomie parentale, mesure éducative pour les familles en difficultés socio-économiques et psycho-familiales, basée sur un apprentissage budgétaire, fondée sur une gestion de fonds, mais privilégiant par des techniques spécialisées une relation éducative basée sur l'argent. La tutelle ne doit jamais être simple palliatif ou une panacée à des problèmes de dettes pour des familles, qu'elle sortirait de l'impasse sans trop de frais.

En résumé, des aménagements au système actuel de financement sont donc envisageables :

Il faut :

- assouplir, et simultanément renforcer au plan du contrôle pédagogique, le rôle des C.D.T., afin qu'elles soient aptes à déterminer les budgets des services en fonction des nécessités éducatives ;
- renforcer leurs missions et leur coordination inter-départementale, en vue d'harmoniser les prix de revient des tutelles sans pour autant tomber dans une centralisation excessive du dispositif, qui ne pourrait qu'être contraire à l'objectif précédent ;
- prendre à l'échelon national des dispositions, pour la réduction de la norme de travail par délégué, en agissant conjointement pour que les services de tutelle ne reçoivent plus des cas qui relèvent de la prévention et de l'action sociale ordinaires ;
- fixer un cadre de présentation des budgets prévisionnels qui permette une comptabilité analytique par fonction et facilite l'évaluation des moyens ainsi que les contrôles budgétaires et pédagogiques.
- Vers des modes nouveaux de financement ?

Deux modalités, procédant du même principe visant à ne plus lier étroitement le financement aux mesures effectuées, et supposant alors qu'un contrôle pédagogique a posteriori remplace pour partie le contrôle budgétaire, ont été évoquées :

- distinguer les dépenses d'infrastructure, et les dépenses directement liées aux mesures, à leur nombre. Ne pourrait-on prévoir un budget fixe couvrant les postes incompressibles et reconductibles (personnels, locaux, etc...) et d'autre part, un budget prévisionnel tenant compte de l'activité réelle du service ? Les deux parties feraient bien sûr l'objet de révisions périodiques, mais à plus long terme pour la première catégorie (3 à 5 ans) ; annuelle pour la seconde, au moment du compte de gestion, qui correspond à l'évaluation des résultats et à la révision du projet pédagogique ;
  
- globaliser le financement des services de tutelle : au lieu de se baser sur des "mois-tutelle", on fixerait des normes générales de fonctionnement selon des fourchettes laissant une latitude de fluctuation par fonction et par poste, sous le couvert d'un budget global. A partir des services de secteur, des enquêtes sociales, des Commissions Départementales des Tutelles aux Prestations Sociales, ne peut-on repérer les besoins locaux, et doter en conséquence les services ? Par exemple, si on estime qu'un service aura à prendre en charge environ 100 mesures de Tutelle aux Prestations Sociales, cela permet d'une part de déterminer ses besoins en personnel, donc de le doter du financement nécessaire, d'autre part, en prévoyant une marge d'environ 20 % quant à l'activité réelle, de ne pas lier l'équilibre financier du service à des aléas conjoncturels, telle la baisse momentanée du nombre de mesures effectivement en cours.

Le principe serait de garantir le financement des services, en ne le liant plus aussi étroitement au critère "nombre de mesures". Les variations de tendances seraient alors prises en compte au fur et à mesure qu'elles se dégageraient au cours d'une négociation annuelle où des considérations pédagogiques l'emporteraient sur des données réglementaires.

Dans ce cas, le rôle des Commissions départementales des Tutelles aux Prestations Sociales serait à développer pour le rendre apte à une étude du financement des services, lié à leur fonctionnement expliqué par des justificatifs d'activités. Il s'agirait de débattre du financement des services à partir de notions qualitatives, donc de calculer le coût prévisionnel du fonctionnement d'une équipe sans rigidité, selon des critères moins restrictifs et conjoncturels que le nombre des mesures.

Le Groupe d'Etude souligne la difficulté d'évaluer les pratiques sociales, leurs résultats. Il ne faudrait pas que l'absence d'indicateurs sûrs empêche l'élaboration d'un tel système. Il conviendrait donc d'améliorer la connaissance des pratiques de la tutelle, de leurs effets et résultats, peut-être en établissant des séries monographiques dans un premier temps, ensuite en analysant par filières les données globales ainsi recueillies.

Ce serait un processus de recherche, relativement simple au début, qu'il y aurait lieu d'encourager.

En l'absence de données autorisant à standardiser le contrôle pédagogique - à supposer même que celui-ci soit possible - le Groupe d'Etude retient néanmoins le principe du remplacement de l'évaluation budgétaire normative par la recherche d'un consensus au plan de la pédagogie mise en oeuvre par chaque service, et l'examen des conséquences budgétaires qui s'ensuivent.

Un dernier point mérite attention en matière de financement des services de tutelle. Il s'agit des doubles mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales. Il conviendrait, là encore, de mener des études sur le financement des interventions sociales multiples, afin de dégager en ce qui les concerne une rationalité économique, en termes de coût et de résultats (par exemple, mesurer les facteurs favorisant l'accession à l'autonomie des familles prises en charge).

Car, le jumelage des mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales pose problème : les financements sont différents, quant à leur origine et leur montant.

Comment s'opère le partage des charges en cas de double mandat ? Sur quelles justifications ? Comment éviter les doublons ? C'est-à-dire surtout le cumul des coûts sans que les interventions se complètent exactement, sans qu'elles se contrarient ou s'annulent.

Théoriquement, les deux mesures recouvrent des modalités d'action différentes : la Tutelle aux Prestations Sociales reste une mesure éducative légère, se situant encore dans un champ de protection des difficultés familiales. L'Action Educative en Milieu Ouvert répond à des situations fortement carencées, mettant en cause l'éducation des enfants, voire leur sécurité. Sur ces bases, ont été établies des fourchettes de coût unitaire et de normes de travail différentes (nombre de familles, ou d'enfants, suivis par travailleur social). Que se passe-t-il en cas de double mesure ? Citons deux exemples :

Pour le service d'Action Educative en Milieu Ouvert de Metz <sup>(1)</sup>, la répartition des financements s'établit par rapport à celle des fonctions : le service assure la prise en charge éducative à partir de son prix de journée, couvrant l'activité de l'ensemble de l'équipe. La gestion des prestations familiales est assumée par le service de Tutelle aux Prestations Sociales, financé à ce titre. Rien n'interfère. Chacun agit strictement dans le cadre de sa mission.

---

(1) Cf. "Tutelle aux Prestations Sociales et A.E.M.O. : La double mesure. in : "Les Cahiers du C.T.N.E.R.H.I." - n° 7 - juillet-septembre 79 - p. 7 et suiv."

Le service de Dijon reçoit des financements au double titre de l'Action Educative en Milieu Ouvert et de la Tutelle aux Prestations Sociales. Il établit le budget des prises en charge au prorata des interventions effectuées (nature de l'objectif, temps par intervenant...). C'est plus complexe, et on ne peut différencier vraiment les mesures, si ce n'est en ce qui concerne l'accès à la gestion de l'argent qui particularise les mesures de tutelle.

## 2.2. - Fonctionnement des Services de Tutelle aux Prestations Sociales :

Nous évoquerons sous ce titre l'organisation interne, la composition des équipes, les modalités de travail concerté dans des services de tutelle, à l'exclusion des pratiques auprès des familles (Cf. 2.3.). Dans le même esprit, la gestion des prestations familiales s'entend ici au niveau de la comptabilité, des modalités d'utilisation, des fonds, sans toucher aux techniques relationnelles basées sur l'argent qui ressortissent à la pédagogie.

### a) - Organisation et composition des équipes des services de Tutelle aux Prestations Sociales :

L'originalité des services de Tutelle aux Prestations Sociales, quant à leur organisation, tient à la particularité de leur financement, à leur appartenance institutionnelle, mais surtout à leur histoire : le poids de l'origine et du développement des services sur leur organisation est considérable. Aussi, bien que travaillant exclusivement avec une clientèle sous mandat judiciaire, sont-ils soit proches des Juges, soit proches de la D.D.A.S.S., selon qu'ils s'intéressent davantage aux problèmes psycho-éducatifs, ou privilégient, au contraire, l'aspect gestionnaire, etc... Le profil des Chefs de service est un élément également déterminant pour l'organisation du service, et la distribution des rôles : ainsi, un Chef de service formé aux problèmes d'action éducative déléguera plus volontiers les tâches budgétaires ; au contraire, un Chef de service à l'esprit gestionnaire déléguera les missions d'encadrement, de pédagogie. De même, la composition des services se structure autour de ces tendances : certains services de Tutelle aux Prestations Sociales comptent de nombreux travailleurs sociaux, psychologues, sociologues ; d'autres sont composés essentiellement de gestionnaires, de comptables, voire utilisent des procédés informatiques pour gérer les prestations familiales des familles sous tutelle. Ceci est regrettable et il serait souhaitable, à l'évidence, que ces tendances soient plus modulées afin d'harmoniser la gestion et l'éducation. Par ailleurs, en règle générale, les services de tutelle, en ce qui concerne leur direction et leur organisation, dépendent dans leur développement, d'attitudes et de données identiques à celles de toute entreprise : un Chef de service a tendance à gonfler - ou réduire - ses effectifs en fonction du nombre de tutelle. Il doit aussi veiller aux possibilités internes de promotion de son personnel. En tout état de cause, les

Chefs de service de tutelle témoignent d'une grande préoccupation au regard de leur tâche de régulateur : adapter la taille et la composition de leurs équipes au nombre de tutelle, et aux difficultés qu'elles présentent, n'est pas facile, compte tenu des problèmes de financement que nous avons soulignés.

Cela dit, afin de ne pas privilégier des éléments forcément réducteurs des réalités, nous allons nous attacher à préciser la composition des équipes - moins en terme d'effectifs, car c'est une donnée très variable dont nous n'avons aucune connaissance statistique, qu'en ce qui concerne la typologie du personnel, leur formation, leur rôle.

a.1) - La composition des équipes, leur qualification :

Le Groupe d'Etude ne s'est pas particulièrement attaché à étudier les effectifs des équipes de tutelle - leur nombre, leur qualification - ni les problèmes relatifs à la formation des délégués (contenu, niveau). Compte tenu des dispositions récemment mises en oeuvre, il était prématuré, sur ce point, de porter un jugement et même de dégager une information un peu structurée ; aussi, nous limiterons-nous à formuler quelques rappels.

- La formation des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales :

A partir du 1er juillet 1979, les textes (les arrêtés inter-ministériels du 30 juillet 1976 ; du 16 septembre 1976 ; du 24 mars 1977 ; du 16 juin 1977) régissant le recrutement des délégués, et leur niveau de formation, sont entrés en vigueur : les délégués auront désormais une qualification de travailleurs sociaux spécialisés, une pratique d'au moins trois ans, et recevront une formation supplémentaire en effectuant un stage d'adaptation. Quant aux personnels en exercice, ne satisfaisant pas à ces critères, des formations en cours d'emploi leur permettront de régulariser leur situation.

Pour autant qu'elles existent, on a souvent attribué les difficultés de relation entre les délégués et les autres travailleurs sociaux à la différence de leurs formations. Le fossé se trouvera-t-il maintenant comblé ?

Ainsi, selon les résultats d'une enquête effectuée à l'échelon local auprès des assistants sociaux de secteur afin d'avoir leur opinion sur le rôle des délégués du service de tutelle, la plupart d'entre eux estimaient que leur mission devait se limiter aux problèmes de gestion, et que la mesure n'était applicable qu'aux cas "lourds". En général, les assistants sociaux se sentaient plus proches et mieux acceptés par les familles que les délégués. Les membres du Groupe d'Etude se sont alors demandé dans quelle mesure l'origine et la formation des délégués ne contribuaient pas à créer ce climat de rivalité. Jusqu'à un passé récent, aucune formation spécialisée n'était exigée pour exercer les fonctions de délégué à la

Tutelle aux Prestations Sociales. C'est à la fois pour des raisons étroitement corporatistes de valorisation statutaire et pour défendre l'emploi, face à la concurrence éventuelle de services en milieu ouvert très voisins, que les délégués ont réclamé et obtenu l'organisation d'une formation spécifique au travailleur social.

La formation des délégués, bien qu'en voie d'organisation, demeure un problème d'actualité. Sans trop préjuger de ce qu'elle deviendra, on peut en dire que les principaux axes du contenu de ses programmes se dégagent, et s'orientent vers une formation voisine de celle des assistants sociaux, moyennant un volume moindre, et un accent spécifique sur les aspects financiers. La durée de la formation en cours d'emploi des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales est pour l'instant très variable, car d'une part elle est négociée au niveau des D.R.A.S.S. - et non à l'échelon national - ; d'autre part, elle est fonction du niveau préalable de formation, de l'expérience acquise par chacun sur le terrain, etc... Ainsi, observe-t-on des variations dans la durée de la formation, allant de un à deux ans, voire à des dérogations totales. Par ailleurs, la formation des délégués débouche sur l'octroi d'un certificat de compétence, et non sur un diplôme permettant d'établir des équivalences avec les autres formations au travail social, ce qui offrirait des possibilités de passerelles. C'est un problème crucial, car les délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales voient leur carrière bloquée, et toute reconversion interdite, alors que, ici ou là, des réductions d'effectifs sont envisagées. La survie de ces délégués trop spécialisés n'est-elle pas compromise ? Une des principales revendications concerne donc l'ouverture des formations sur des débouchés dans d'autres professions sociales, moyennant un complément de formation. En l'état, la Caisse Nationale d'Allocations Familiales, et son service de formation - entre autres organismes - essaie de promouvoir des passerelles.

Pour leur part, les Caisses d'Allocations Familiales organisent pour leurs délégués des possibilités de carrières administratives internes. Par ailleurs, la plupart des services de Tutelle aux Prestations Sociales essaient d'éviter le piège en recrutant maintenant des travailleurs sociaux (assistantes sociales, éducateurs...), quitte à prévoir une formation complémentaire aux problèmes de gestion. Mais ce ne sont que des palliatifs, laissant non réglé pour certains délégués le problème de leur formation, et surtout éliminant le problème global de l'organisation actuelle des formations et des statuts au sein du secteur social.

Partant du constat que les carrières sociales sont spécialisées, fermées, les passerelles inexistantes en raison de l'absence d'équivalence de diplômes, convient-il d'organiser une formation première commune, assortie ensuite de compléments d'études spécialisées - pouvant s'acquérir par des formations en cours d'emploi ? L'idée en vient fortement à l'esprit si l'on considère que les éducateurs spécialisés débouchent dans les métiers sociaux sans aucun apprentissage professionnel acquis, et que les nouveaux assistants sociaux répugnent à s'engager dans les impédiments de l'assistance, soit en secteur, soit en service spécialisé.

Faut-il préconiser qu'une Loi d'Orientation soit prise relative à la formation des travailleurs sociaux ?

Ce serait une mesure intéressante d'ordre et de promotion raisonnée des professions sociales. Le Groupe d'Etude n'est pas allé au-delà de cette interrogation de principe, dont les réponses relèvent de la compétence du Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale, ainsi que des organisations représentatives des travailleurs sociaux.

Simplement, en ce qui concerne la qualification des délégués, le groupe a souligné une contradiction. Les textes instituent une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, qui exige du délégué la capacité d'aider la famille tant au niveau de l'apprentissage de la gestion budgétaire, qu'à celui de l'éducation et du soutien parental, alors que maintes organisations tendent encore, ici ou là, à cantonner le délégué dans la résolution de problèmes financiers, le règlement de dettes, l'organisation des budgets. Or, de fondation, le rôle des délégués procède directement, cas par cas, d'une situation originale, qui commande la nature de l'intervention : si la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales ne sert qu'à faciliter le recouvrement des dettes, il suffit que le délégué soit un bon comptable. Mais dans ce cas, nous avons vu que la tutelle judiciaire était surabondante. Si, conformément aux textes, la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales est prise pour régler des problèmes financiers découlant de carences parentales graves, le délégué est chargé non seulement de remettre en ordre la situation financière, mais aussi d'apprendre aux parents la gestion de leur argent, de repérer et de prendre en charge, au moins partiellement, les causes profondes du déséquilibre familial. Ces tâches relèvent de compétences multiples, que le délégué se doit d'intégrer au cours d'une formation systématique de travailleur social d'un haut niveau de spécialisation.

- La composition des équipes :

Nous donnerons quelques exemples, à partir des équipes qui ont bien voulu présenter au groupe le fonctionnement de leurs services et leurs pratiques.

- Le service du Comité des Tutelles du Havre, divisé en trois secteurs, comprend pour chacun d'eux, outre la direction générale : un Chef de secteur, éducateur spécialisé ; environ huit délégués ; un psychologue ; une secrétaire qualifiée.
- Le service d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales de Dijon réunit une équipe pluridisciplinaire composée d'assistantes sociales, dont onze déléguées à la Tutelle aux Prestations Sociales ; d'éducateurs et d'éducatrices ; de puéricultrices ; de travailleuses familiales. Cette équipe est assistée de spécialistes : un psychiatre, un pédiatre, un psychologue.



- Le service d'Action Educative en Milieu Ouvert, du Comité Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence, qui prend en charge les tutelles jumelées avec une mesure d'Action Educative en Milieu Ouvert, compte dix neuf travailleurs sociaux diplômés (assistants sociaux et éducateurs) ; quatre psychologues ; une rééducatrice scolaire ; une rééducatrice en psychomotricité ; une jardinière d'enfants ; trois travailleuses familiales ; un orthophoniste.
- Le service de Tutelle aux Prestations Sociales de Moselle, géré par l'U.D.A.F., compte dix huit travailleurs sociaux, délégués ou non diplômés. Il assume les mesures de tutelles "isolées".

Disons tout de suite que les services les plus "sophistiqués" sont ceux d'Action Educative en Milieu Ouvert, ce que justifient leurs tâches. On observe une évolution des services de Tutelle aux Prestations Sociales dans un sens identique - et notamment afin de disposer de techniciens "conseillers" des délégués - mais à un degré moindre. Il est possible (mais comment en juger) que les difficultés familiales prises en charge au titre de la Tutelle aux Prestations Sociales soient relativement simples, et que, face à des problèmes particuliers, le recours aux doubles mesures d'A.E.M.O. et de tutelle permette aux services de tutelle de garder une infrastructure modeste.

Cependant, la composition des équipes reflète, pour les plus "expérimentales" d'entre elles, une évolution de la conception même de la mesure. On y constate une prééminence reconnue à l'éducatif, sans pour autant que soit négligé l'aspect gestionnaire, mais en l'utilisant comme un moyen au service d'une relation davantage complexe avec les familles. Seront éclairantes, à cet égard, les modalités de gestion des comptes familiaux par les services de Tutelle aux Prestations Sociales (notamment l'usage de procédures simplifiées, la gestion des prestations en collaboration avec la famille dont les attitudes, les capacités potentielles, et l'évolution déterminent le choix des délégués qui décident dans une perspective éducative une remise partielle directe des prestations familiales).

Par ailleurs, on constate une tendance à ne plus laisser le délégué seul, face aux côtés pénibles et complexes de ses interventions, à la technicité des problèmes rencontrés, à la dureté des situations abordées. Le travail en équipe pluridisciplinaire facilite la démarche individuelle, dédramatise les incidents, régularise et contrôle l'ensemble du dispositif de tutelle.

- Le travail en équipe pluridisciplinaire : la répartition des tâches :

Il convient de rappeler que certains services - d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales - ont été contraints de se doter de personnels qualifiés - tels des rééducateurs scolaires, des puéricultrices, etc... - pour pallier le sous-équipement local en services sociaux de base, ou en services sociaux spécialisés, tels les Centres Médico-Psycho-Pédagogiques, les services de Protection Maternelle Infantile.

La multiplicité des disciplines représentées dans le service correspond alors à la logique des besoins, sans pour autant que soient réunies les conditions d'une véritable action éducative multidisciplinaire.

Sans entrer dans la répartition des tâches selon les phases de la mesure, et en rappelant que le fonctionnement interne d'une équipe varie considérablement selon l'organisation du service, le rôle assumé par le Directeur, nous admettons donc que la pluridisciplinarité s'y articule toujours autour d'une détermination précise des responsabilités - qui commence par le choix du travailleur social chargé d'exécuter la mesure. Elle fonctionne plus ou moins dans un double objectif :

- permettre lors des réunions-bilans, pour les études de cas, une analyse concertée de la situation familiale et de la pratique de l'intervenant qui trouve ainsi une structure de conseil, de référence ;
- faciliter, sous réserve d'opportunité laissée à l'appréciation de l'intervenant responsable, l'apport d'une aide éducative spécialisée : problèmes de scolarité, de santé psychique, etc...

Enfin, semble se dessiner une volonté de mettre en oeuvre des projets éducatifs élaborés en commun, après une évaluation des situations familiales. Tout cela favorise la cohérence des services de tutelle, leur fiabilité, leur capacité à répondre à des sollicitations diverses, à résoudre des problèmes sociaux de plus en plus délicats. De ce point de vue, le Groupe d'Etude estime que la prise en charge parentale et l'aide éducative en vue de favoriser l'autonomie familiale, tant sur le plan financier qu'éducatif, appellent certainement la réunion de compétences multiples au sein des services de tutelle. Il convient néanmoins de veiller à ne pas alourdir exagérément les équipes. Il faut aussi organiser soigneusement - au regard des missions de la tutelle - les compétences à mettre en jeu, et leur articulation. En aucun cas, la pluridisciplinarité ne doit risquer d'induire une dilution des responsabilités, de provoquer la multiplication des intervenants auprès des familles, d'augmenter sans utilité le temps de travail en équipe (qui doit proscrire le bavardage, ce qui n'est pas facile, surtout quand on l'appelle concertation), réduisant d'autant le temps consacré à la prise en charge réelle sur le terrain.

Il ne faut pas oublier que le fonctionnement polydisciplinaire suppose des connaissances interdisciplinaires, alliées à une capacité et une volonté de comprendre, au sens fort, la discipline d'autrui. Peu de travailleurs sociaux, trop ambitieux à cet égard, y sont préparés.

Pour présenter des avantages, les équipes pluridisciplinaires exigent d'abord que leur fonctionnement ne conduise pas à des pratiques réductrices des aides réelles, voire néfastes. Par contre, il paraît nécessaire d'encourager l'emploi systématique dans chaque service d'un juriste consultant permanent des familles et des délégués. Beaucoup de situations financières qui paraissent inextricables et qui conduisent à des tutelles relèvent d'abord, en effet, d'une classification juridique techniquement bien menée.

b) - Gestion des prestations familiales :

Nous aborderons successivement les modalités de gestion des comptes familiaux - sans traiter de leur impact sur la relation éducative dont l'argent est le support - ensuite les problèmes afférents à la régulation des fonds, notamment l'opportunité de faire fructifier ou non les intérêts des sommes déposées et en attente dans les caisses au service, ainsi que l'utilisation éventuelle de ces produits.

L'analyse effectuée sur ce point par Monsieur TORTUYAUX traite du fonctionnement financier des services de Tutelle aux Prestations Sociales, de la gestion des fonds appartenant aux familles ; elle rappelle les obligations légales imposées aux tuteurs à cet effet. Elle porte appréciation des pratiques.

b.1) - La gestion des comptes familiaux :

Les dispositions de l'article 29 du décret du 25 avril 1969 commandent tout particulièrement au tuteur de veiller à une utilisation des prestations satisfaisant en priorité les besoins élémentaires des enfants - reléguant de ce fait le paiement des dettes à une place secondaire. Elles imposent, c'est évident, de tenir une comptabilité de l'emploi des fonds. Le tuteur peut décider de remettre directement aux prestataires une partie des prestations familiales et autres aides sociales mises sous tutelle.

Les articles 30 et 32 concernent le contrôle de la gestion des tuteurs, et précisent que des comptes individualisés par tutelle doivent être tenus. Comment s'effectue, dans la pratique, la gestion des comptes familiaux ?

- Au niveau du service de Tutelle aux Prestations Sociales, la comptabilité de l'ensemble des comptes familiaux est parfois réalisée par l'organisme gestionnaire (par exemple, les Caisses d'Allocations Familiales qui, disposant de l'infrastructure nécessaire, en individualisent le traitement), ou par l'utilisation des modes ordinaires (ouverture de comptes P.T.T. bancaires). Il apparaît donc, sans généraliser, que les services de Tutelle aux Prestations Sociales se détachent des fonctions purement comptables, sans pour autant faillir à leur mission de gestion individualisée : les pièces justificatives des paiements, les relevés de comptes sont vérifiés et classés au siège du service. Ils servent parallèlement de support à la relation menée par le délégué avec la famille. Celui-ci reçoit à cet effet toutes les pièces comptables afin de vérifier l'utilisation des prestations et de connaître le montant du solde éventuellement disponible.

En règle pratique, ces opérations sont mensuelles. L'utilisation des prestations familiales par le délégué concrétise les actions, les pratiques. Afin d'illustrer notre propos, nous présentons le modèle comptable, sous sa forme globale, d'un service de Tutelle aux Prestations Sociales :

"Mode de répartition des prestations familiales et des allocations d'aide à l'enfance - pour le mois de novembre 1978 :

- Versement aux familles.....	147.500 F.	concerne 168 familles
- Versement pour les loyers.....	41.480 F.	concerne 75 familles
- Versement pour remboursement des prêts accession à la propriété et prêts amélioration de l'habitat.....	6.230 F.	concerne 14 familles
- Versement pour les charges fixes (E.D.F., eau, chauffage).....	24.480 F.	concerne 67 familles
- Versement pour les impôts (cote mobilière, impôt foncier).....	19.832 F.	concerne 53 familles
- Versement pour les ouvertures de crédits alimentaires.....	11.250 F.	concerne 19 familles
- Versement pour les frais de scolarité.....	12.015 F.	concerne 30 familles
- Versement pour les frais de maladie...	9.478 F.	concerne 25 familles
- Versement pour les assurances (responsabilité civile, incendie, assurance scolaire).....	3.320 F.	concerne 12 familles
- Versement pour équipement ménager et mobilier.....	9.592 F.	concerne 9 familles
- Versement pour paiement des frais de notariat (dont 2.500 F. versés pour une donation).....	5.455 F.	concerne 3 familles
- Versement pour paiement des dettes aux créanciers.....	3.200 F.	concerne 8 familles
- Versement pour paiement des dettes aux huissiers de justice.....	8.600 F.	concerne 12 familles

Ce mode de répartition révèle qu'une part importante des prestations familiales (41 %) est reversée directement aux familles, en un versement mensuel si le degré d'évolution de la famille le permet, en deux ou trois versements si les handicaps (en particulier l'éthylisme et l'immaturité) nécessitent une gestion plus rigoureuse.

Les loyers, les versements pour les accessions à la propriété, les charges fixes sont pris en charge presque systématiquement par le service des tutelles, dans les premiers mois d'exercice de la mesure. Cette façon de procéder sécurise la famille, "calme" les créanciers.

Novembre ayant correspondu à la date d'échéance des impôts mobiliers et fonciers, les paiements ont été assurés par le service pour 25 % des familles.

En principe, le service des tutelle n'assure pas le paiement des assurances pour les voitures. En fait, dans quelques cas particuliers, après accord de l'organisme gestionnaire du service et exceptionnellement, le paiement d'une assurance voiture peut être pris en charge si la famille ne dispose pas de l'argent nécessaire et si le véhicule, par exemple, est indispensable pour permettre une activité salariée.

La somme consacrée à l'équipement ménager et mobilier ne tient pas compte des prêts en cours de remboursement, mais concerne, au contraire, des achats effectués sans prêt.

- Les modalités d'utilisation des prestations familiales :

Des évolutions notables dans les modalités d'utilisation des prestations familiales traduisent bien le passage de la Tutelle aux Prestations Sociales d'une conception purement gestionnaire à une dimension éducative, fondée sur l'argent. Au lieu de "gérer à la place", le tuteur institue des pratiques visant d'une part à gérer tout en informant la famille, à l'associer à des fins d'apprentissage, et, d'autre part à lui restituer progressivement son autonomie en lui remettant directement une partie des prestations familiales, selon des formes usuelles (argent liquide, versements sur comptes bancaires, etc...).

La pratique connaît, en fait, des formules assez nuancées :

- Ainsi, la gestion directe des prestations familiales par le délégué s'établit - autant que faire se peut - sur un consensus préalable avec la famille, relatif à un budget établi en commun, en déterminant l'utilisation des prestations familiales par type de dépenses - et partant, les prises en charge respectives. Le "qui paie quoi". A titre d'exemple, il n'est pas rare que des familles s'engagent à résorber certaines dettes sur leurs ressources hors tutelle.

Pratiquement, le délégué ouvre un compte chèque par famille, établit un dossier, vérifie que toutes les allocations auxquelles ces familles ont droit sont perçues. Il engage les procédures d'attribution ou de déblocages. Il ouvre alors une feuille comptable, dont un double est remis à la famille. Cette pièce sert de "support" à la relation par l'argent : la famille connaît l'origine des allocations, leurs montants, la destination des fonds gérés par le délégué. Ainsi s'initie-t-elle peu à peu à la gestion d'un budget, et garde-t-elle un droit de regard qui atténue le poids de la mesure.

- la gestion par bons d'achats, ouvertures de crédits alimentaires, etc... tend à disparaître. Procédé ambigu puisqu'il n'y a pas gestion directe, ni par les délégués, ni par les familles, tout en instituant un contrôle strict de l'utilisation, il est devenu anachronique et inadapté à des objectifs d'autonomisation. En outre, il est mal supporté par les familles, qui se sentent marquées par son emploi. Du reste, les bons sont maintenant refusés par les commerçants.

Il est vrai qu'au début de l'institution de la tutelle, durant les années 1940-1950, la totalité de la population française, du fait de la guerre, vivait avec des bons d'alimentation, des cartes - les personnes en tutelle ne se distinguaient pas des autres.

Aujourd'hui, les bons sont perçus comme infâmant. Ils contribuent à accentuer la marginalisation des familles en tutelle. Ces formes de contrôle de l'utilisation des prestations familiales laissées à la famille sont devenues caduques, à l'exception de cas très carencés pour lesquels l'ouverture de crédits alimentaires est alors préférable.

- la remise de fonds aux familles s'effectue par remise d'argent liquide, de chèques, de virements bancaires, etc... La forme, et le fonctionnement du système choisi est fonction de la capacité de chaque famille à s'autogérer.

Les pratiques que nous venons d'évoquer ne sont pas, cependant, exemptes de critiques. Ainsi, pour le service de Dijon, comme pour les délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales, membres du groupe, mieux vaut ne pas manier directement l'argent des prestations familiales, lesquelles sont gérées sur compte bancaire. La formule des mandats est utilisée pour verser aux familles le solde des prestations familiales, lorsque les prélèvements des règlements ont été effectués. Cette pratique est justifiée par le souci de restituer leur autonomie aux familles, en établissant avec elles la part des prestations familiales qu'elles géreront elles-mêmes, sous contrôle des délégués, et en leur remettant l'argent par chèque, ou en leur laissant la disposition sur compte bancaire afin de ne pas les stigmatiser en les singularisant par rapport à leur voisinage. Il est évident que, selon le degré des carences parentales, les intervenants sociaux tiennent des rôles allant de la substitution à la famille, à la simple surveillance. Cela exige beaucoup de nuances dans la politique qu'ils doivent tenir vis-à-vis du problème de la disponibilité des fonds. Dans tous les cas, la prudence est de règle.

Pour sa part, le service du Havre soutient une thèse radicale. Il estime que l'utilisation d'un compte bancaire, la manipulation abstraite de l'argent par des chèques sont incompatibles avec une inaptitude à la gestion. Cela exige une conscience de l'argent que les familles sous tutelle, du moins lors du démarrage de la mesure, n'ont pas. Sans doute les techniques sont-elles à déterminer au cas par cas. Il serait donc dangereux de chercher à généraliser en ce domaine, encore que, pour le service dont il s'agit, s'il y a apprentissage, il y a forcément progression, et pour chaque famille au départ, un degré zéro d'aptitude à la manipulation de ses moyens.

Le Groupe d'Etude adhère dans leur principe, aux pratiques qui facilitent la prise de conscience par les familles des réalités et des valeurs financières, à condition toutefois, qu'elles ne débouchent pas sur un laxisme néfaste à l'intérêt des enfants. L'évaluation de la marge de liberté qu'il faut laisser à chaque famille relève d'une déontologie professionnelle. (Il faudra bientôt codifier celle-ci d'une manière ou d'une autre, sans quoi, beaucoup de travailleurs sociaux non sanctionnables n'auront plus d'initiative qu'au gré de leur imagination et des circonstances).

Le Groupe d'Etude reconnaît que la Tutelle aux Prestations Sociales ne doit surtout pas utiliser, avec les familles, des méthodes de gestion des fonds, qui les marqueraient psychologiquement et socialement, allant à l'encontre des objectifs d'apprentissage qui sous-tendent la tutelle. La gestion des prestations familiales et la relation éducative à établir par, et autour, de l'argent peuvent parfaitement s'accomplir en confiant une partie des prestations familiales à la famille, grâce à la prise en charge par les délégués de certains règlements, et à la surveillance qu'ils exercent dans un climat éducatif, de l'utilisation du solde.

Enfin, appartient-il au délégué dans le cadre d'une mesure de tutelle, d'apprendre aux familles à faire des économies ? Certaines pratiques y tendent, mais est-ce acceptable dans le principe ? Les textes instituant la Tutelle aux Prestations Sociales, et leur gestion, par les délégués, n'envisagent pas de mission relative à d'éventuelles économies. Est-ce un hiatus dans le dispositif réglementaire de la tutelle ? Il apparaît en effet tout à fait opportun d'aider les familles, au-delà de l'extinction des dettes, à prévoir les dépenses futures.

b.2) - La régulation des fonds : emploi de la masse globale composée par  
.....  
les prestations familiales :  
.....

Monsieur TORTUYAUX a soulevé un débat de fond portant d'une part sur les comptes des familles laissés crédateurs de sommes importantes, sans que les services gestionnaires se préoccupent de les faire fructifier ; d'autre part sur la possibilité d'utiliser les masses financières composées par les intérêts produits par les prestations familiales - entre le moment de perception par le tuteur et leur utilisation.

Cette question a soulevé un large débat car ses conséquences sont nombreuses.

Avant de parler de l'utilisation des intérêts, il convient de préciser de quels fonds ils résultent. Tout d'abord, si dans le passé - et notamment lorsque l'utilisation de bons était pratiquée - les organismes débiteurs des prestations familiales, ou les services de Tutelle aux Prestations Sociales disposaient pendant un délai de deux à trois mois de sommes considérables non utilisées, maintenant la rotation des fonds est beaucoup plus rapide, donc la masse d'argent disponible pouvant éventuellement produire des intérêts est nettement moins importante. Cependant, il existe des liquidités de roulement (constituées notamment par les prestations familiales "bloquées"). Faut-il laisser cet argent improductif ? Le Groupe d'Etude est unanime à préconiser que les fonds fructifient, à condition de définir légalement des principes d'utilisation et d'imputation des intérêts.

Au préalable, quelques indications relatives au montant des sommes en jeu éclaireront notre propos : pour 100 mesures de tutelles gérées, un service dispose d'un fond moyen mensuel de roulement d'environ 270.000 F. Pour un autre service, le montant des fonds bloqués représente des sommes de l'ordre de 150.000 F.... pour 400 à 500 familles. Il s'agit là de fonds, globalement constitués par des prestations familiales individuelles, qui restent pour un temps variable à la disposition du service ou du service gestionnaire des Tutelles aux Prestations Sociales - lesquels en les plaçant peuvent en tirer des intérêts non négligeables. S'ils étaient individualisés, ces intérêts revenant à chaque famille ne seraient pas au demeurant très élevés. Il y a lieu de préciser, en outre, afin de lever toute ambiguïté laissant à penser que les services de Tutelle aux Prestations Sociales utilisent ces fonds pour leur propre fonctionnement, qu'au niveau des écritures comptables sont distingués les comptes familiaux, les comptes de fonctionnement du service, et ce "fond commun". De même, lorsque le montant des allocations bloquées est élevé, l'imputation des intérêts est individualisée. Ainsi, lors de l'entrée en vigueur de la Loi d'Orientation en faveur des personnes handicapées qui a provoqué le versement de rappels importants, avec délai d'attente, entre la date d'ouverture du droit et le versement aux bénéficiaires, le Ministère de la Santé, par voie de circulaire, a demandé une double comptabilité : les prestations sont versées sur un compte global, débité des prestations familiales "courantes", et en cas de sommes individuelles élevées (rappel-blocage), des comptes individualisés sont ouverts.

Enfin, il faut avoir conscience, à ce niveau, des problèmes techniques d'ordre comptable liés à la modicité de ce revenu supplémentaire individuel. Deux systèmes ont été à cet égard expérimentés : ainsi dans l'Allier, un service a mis en oeuvre une comptabilité individualisée par bénéficiaire sur livrets de Caisse d'Epargne, cela occasionne beaucoup de travail pour peu de profits ; d'autres services ont gardé une comptabilité globale, avec création de fonds de secours.

Même si l'informatisation et l'automatisation des comptabilités permet d'individualiser l'imputation des intérêts à un moindre coût, est-ce justifié socialement ? Est-ce la meilleure utilisation de sommes qui seraient



insignifiantes une fois réparties, mais qui permettent de constituer un "fonds" utilisé collectivement dans l'intérêt des familles selon un principe de solidarité ? Chacun, dans le Groupe d'Etude, a souligné la nécessité, quelles qu'en puissent être les sources, de disposer de secours ponctuels. Le groupe a donc estimé que l'intérêt individuel et collectif commandait la création d'un "fonds social", à condition de légaliser son existence, de le faire apparaître clairement dans la comptabilité, voire d'ajouter à l'imputation des intérêts d'autres fonds (une part du prix des mois-tutelles par exemple) ; étant entendu que l'imputation collective des intérêts ne concerne que les petites sommes. Lorsque sont en jeu des montants importants, produisant des intérêts élevés, l'imputation sera faite sur compte individualisé.

Dans la pratique, la constitution d'un "fonds social" ne semble pas soulever de problèmes. Il permet aux services de tutelle de ne pas laisser des comptes débiteurs (qui font perdre de l'argent aux familles en difficulté) ; de disposer de ressources permettant de pallier des difficultés passagères ; de faire des prêts.

En conclusion sur la gestion des prestations familiales par les services de tutelle, deux orientations se dégagent : d'une part, mettre en oeuvre des techniques éducatives laissant davantage d'autonomie aux familles, leur permettant de dialoguer à propos de leurs comptes, de "contrôler" l'objectif, la durée de la mesure. Si les délégués parviennent à établir une relation dans laquelle la famille est active, participe au projet éducatif, la pesanteur du contrôle social par le biais des mesures de tutelle sera réduite. D'autre part, étudier un système de trésorerie permettant de faire des prêts aux familles sous tutelle. Il convient néanmoins de ne pas privilégier la constitution d'un tel fond au détriment de la distribution rapide des fonds aux familles.

### 2.3. - Exécution de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales :

Nous analyserons d'abord les phases d'engagement et de déroulement de la mesure au regard des pratiques des délégués, et de l'organisation de leur service, en mettant l'accent, dans un second temps, sur l'articulation de l'éducatif et du gestionnaire dans la prise en charge au titre de la Tutelle aux Prestations Sociales, dégageant sa portée et sa place - ainsi que ses limites - selon une politique de protection des familles, d'aide à leur maintien socio-économique, à la restitution de leur autonomie.

Pour commencer, réaffirmons la nécessité d'un bilan psycho-social et financier préalable à la mesure. Il favorise une décision judiciaire correctement libellée. Il donne une substance utile à des contacts préalables entre le Juge des enfants et les délégués. Il permet à celui-ci de démarrer ses interventions sur un terrain déjà défriché, sinon connu.

Nous ne pouvons délimiter les conditions selon lesquelles le délégué, préalablement au premier contact avec la famille, peut connaître les données de la situation - ni la fiabilité de leur contenu. La diversité des circuits semble la règle, fonction des relations locales établies entre les uns et les autres : concertation des travailleurs sociaux de base et des délégués ; amorce de la démarche éducative par le Juge des enfants ; engagement préalable du délégué par la voie d'une "pré-tutelle"...

Lorsque le délégué ne dispose pratiquement d'aucune information, il lui reste à établir ces contacts, à se renseigner en consultant les dossiers, notamment au Tribunal. C'est là un minimum.

De même que le Juge des enfants est saisi d'urgence, et statue sans avoir toujours les moyens de réunir une information, le délégué peut aussi se trouver contraint d'intervenir dans la famille, sans avoir le temps de préparer son action à partir d'éléments concrets, définissant la situation qu'il prend en charge. C'est inacceptable et tout doit être mis en oeuvre pour que ces cas soient très exceptionnels, d'autant qu'ils sont des indicateurs de carence des services placés en amont.

Le Groupe d'Etude, nous le redisons, a souhaité qu'un double bilan soit effectué avant toute décision de tutelle - et transmis en même temps que l'ordonnance au délégué, laquelle doit être soigneusement motivée. Il estime tout aussi indispensable que le Juge des enfants engage l'action éducative en rencontrant préalablement le délégué, en l'informant - voire qu'il préside à l'engagement de la mesure en recevant ensemble la famille et le délégué. Dans les mêmes conditions, un accompagnement du Juge des enfants - par-delà les contrôles formels - en qualité de garant de l'exécution de la mesure ordonnée, et des droits de la famille, est à préconiser, sans pour autant superposer les rôles et transformer le Juge des enfants en un "super travailleur social", pas plus que la concertation autour du contenu du mandat n'induit forcément sa métamorphose en "contrat".

a) - L'aménagement de la mesure :

De l'ordonnance de Tutelle aux Prestations Sociales à la mainlevée, de l'engagement de la mesure à sa cessation, comment les situations sont-elles prises en charge, les projets pédagogiques élaborés, exécutés et réévalués, modifiés ? Supprimés même ? Quelles sont les activités déployées par les délégués en vue du redressement de situation et de la réadaptation des familles ? Qui intervient, et préside à la distribution des rôles au sein de l'équipe éducative, du service ? Comment les étapes se concrétisent-elles, par des bilans, des comptes rendus, des instances d'évaluation ? Sur quels critères la cessation est-elle envisagée, et la mainlevée décidée ? Les "relais" utiles sont-ils alors mis en place ?

Ces interrogations résument les points exposés dans ce chapitre.

a.1) - L'engagement de la mesure et son développement :

Au reçu de l'ordonnance de tutelle, le tuteur habilité pour l'exécuter la transmet à un délégué - les modalités présidant au choix de l'intervenant varient selon l'organisation du service, et seront approfondies en traitant des rôles internes. Le tuteur informe le Juge des enfants de ses diligences.

Selon les termes de l'article 29 du décret du 25 avril 1969, le délégué doit axer ses pratiques sur deux objectifs : veiller à la satisfaction des besoins élémentaires des enfants, et gérer les prestations familiales dans ce but ; prendre toutes mesures de nature à conduire auprès des parents une action éducative en vue de leur réadaptation. Cette formulation "nébuleuse" laisse aux délégués - et aux services - une grande liberté de pratiques : convient-il de préciser par des instructions le contenu des interventions ? Cela paraît inopportun et difficilement réalisable : comment définir des pratiques théoriquement valables pour tous les cas, alors que les situations sont toujours très personnalisées ? Il a pu néanmoins être souhaité que les objectifs de l'Action Educative fassent l'objet d'orientations concrètes. Le Groupe d'Etude n'a pas partagé ce point de vue. Il a préféré à une désignation trop précise des voies et moyens de l'action tutélaire, un aménagement des processus circonscrivant le champ de la mesure sans "figer" les techniques pédagogiques mises au service de sa réalisation.

a.2) - Les premiers contacts entre la famille et le délégué : les aides concrètes et l'amorce relationnelle :

L'entrée en relation constitue, est-il besoin de le souligner, un des moments déterminant et privilégié de l'exécution de la mesure. Les objectifs en sont multiples. Tout d'abord, le délégué, au vu de la situation matérielle, voire des éléments psycho-sociaux exprimés et/ou repérables, complète le "bilan" préalable, dégage les priorités dans les actions à réaliser afin de préserver les intérêts des enfants, et la survie de la cellule familiale dans l'immédiat, avant d'esquisser un projet à terme de rééquilibrage budgétaire accompagné d'un projet éducatif structuré.

Pour ce faire, le délégué amorce un dialogue - facilité ou non par l'attitude de la famille, sa perception de la mesure - ce dialogue tend dans l'immédiat à déculpabiliser, à dédramatiser sans cependant masquer les problèmes et les réalités.

Le délégué à ce moment accomplit une tâche complexe, non dépourvue d'ambiguïté. Il lui faut cerner au plus juste les données d'ordre financier, psychologique, social, sans être ressenti comme une personne habilitée à enquêter, détentrice d'un pouvoir, non seulement de gestion des prestations familiales, mais d'intervention sur l'ensemble du domaine familial. Mission délicate qui exige, de la part du délégué, des attitudes de compréhension, des capacités relationnelles, sans pour autant qu'il nie l'évidence des

difficultés présentes et futures, le poids du passé, afin d'être capable de resituer pour la famille le sens de la mesure, et son propre rôle. Parallèlement, son propos s'organise autour des comportements parentaux, des répercussions indirectes de la mesure, et de la problématique familiale l'ayant motivée, le plus souvent à partir des symptômes... que les parents ne sont pas disposés, ou capables, d'explicitier quant à leurs causes. L'accueil réservé au délégué reflète toutes les attitudes de démission, de culpabilité, d'hostilité plus ou moins flagrantes contre une décision ressentie comme répressive, dévalorisante, voire infâmante et menaçante (la peur latente du retrait d'enfants est fréquente). Face à ces réactions, à leurs expressions (et à tout ce qui demeure sous-jacent), le délégué doit ajuster sa propre démarche, tant par ses actes que par son discours. Tout d'abord, il lui faut expliquer la portée de la mesure - même si le Juge des enfants l'a fait, une seconde explicitation par le "tiers-intervenant" ne sera jamais inutile. Il doit en évoquer les conséquences directes et au premier rang, sans équivoque, sa propre mission de gestion des prestations familiales. Par ce biais, il peut faire reconnaître la réalité de la situation, tenter de permettre que les parents expriment leurs difficultés, afin qu'elles ne demeurent ni niées, ni vécues comme écrasantes, irréparables. Il faut aussi que leur prise en charge soit présentée comme la collaboration des parents et d'une personne apte à les aider, comme un partage de responsabilité. C'est à cet instant de son engagement, que le délégué peut fixer ses premières propositions d'aide concrète et demander son concours à la famille. Ce moment crucial va conditionner la relation future, induire pour l'essentiel les possibilités d'action éducative : le délégué sera "crédible", accepté... ou non.

Que va-t-il proposer ? Tout d'abord le redressement de la situation budgétaire : en suggérant les affectations immédiates, prioritaires, des prestations, puis d'éventuels secours financiers, en les discutant avec la famille ; en se présentant par ailleurs comme un support et un médiateur dans les relations avec les créanciers, à partir d'un plan de règlement des dettes élaboré en commun.

Ensuite, il précise sa mission d'assistance pour la récupération de l'autonomie parentale. D'emblée, le délégué doit s'attacher à paraître comme intervenant ponctuel dans une situation de difficulté passagère ; à faire accepter sa mission comme une aide occasionnelle - afin de déjouer les risques de démission, les peurs et les hostilités inhérentes au contrôle qu'il exerce sur l'autorité parentale, à l'immixtion d'un "tiers" dans l'intimité de la famille. Le délégué, en fixant son intervention dans le temps, enlève à l'intervention sociale son caractère inéluctable, en donnant aux difficultés une dimension temporelle. Il permet aux familles d'envisager, à terme, de "s'en sortir".

Ces messages adressés à la famille passent à la fois par la parole du délégué, et par la substance des actions qu'il propose. Dans un premier temps, il lui faut reconforter les parents - en essayant d'enrayer le vécu négatif des problèmes familiaux et le choc de la mesure. Il lui faut proposer des apports concrets, toujours en relation consensuelle avec la famille, établir une esquisse de budget à partir des ressources disponibles - y compris les revenus hors tutelle dans la mesure où les parents acceptent

de les faire connaître - arrêter les dépenses dont celles afférentes aux dettes, fixer l'attention sur les frais incompressibles. A cette phase, les parents doivent être plus ou moins incités à jouer le jeu, à faire état de l'ensemble de leurs dettes, des données budgétaires, causes de déséquilibres financiers...

Il faut admettre que, si quelques familles ont trop peur pour afficher l'état exact de leur budget, la plupart d'entre elles ne témoignent pas de réticences excessives. Elles sont désireuses d'être soutenues et participent à l'établissement du bilan financier. Par contre, les données d'ordre psycho-familial restent souvent non exprimées. Aussi bien, rien ne presse et c'est par son engagement progressif que le délégué saura acquérir la confiance qui lui permettra d'agir en profondeur.

A partir des informations recueillies, le délégué va d'abord vérifier les droits sociaux, informer la famille des démarches à effectuer pour l'obtention, ou la ré-obtention des allocations, pour l'octroi de prêts. Il va aussi leur expliquer qu'il conduira lui-mêmes les démarches, et gèrera les fonds obtenus. Cette manière de procéder a deux significations : le délégué est le garant aux yeux des organismes débiteurs. Il obtient à ce titre ce qui, peut-être, a été refusé à la famille ; c'est atténuer aussi "l'effet miracle" de la tutelle, en évitant de rendre évident le sentiment d'incapacité que les parents ont pu retirer de démarches sans effet, et en éclairant les sources subites de rentrées de fonds exceptionnels.

Dans le même esprit, le délégué va construire un cadre budgétaire. Il tient compte (selon les ressources globales et les besoins immédiats à satisfaire) des dettes, pour lesquelles un plan de remboursement sera élaboré : il peut décider d'y affecter une partie des prestations familiales, et suggérer à la famille de prendre en charge elle-même certains remboursements. Sur ce consensus, il s'engage à trouver un accord avec les créanciers. C'est peu dire que les familles attendent essentiellement cela : l'aide aux règlements des dettes par un intermédiaire qui éloigne d'elles les créanciers, les garantit des poursuites, et fait écran.

Outre leur nécessité, ces remises en ordre ont le grand avantage de rendre "crédible" le rôle des délégués. Mais dans un deuxième temps, et le plus précocement possible, le délégué doit resituer son action éducative et son rôle de gestionnaire des prestations familiales. Il lui faut se dégager de la perception qu'aurait la famille d'un "tiers" se substituant à elle. Il doit remplacer cette vision de son rôle par l'image d'un technicien apte à mettre en oeuvre un apprentissage budgétaire nécessaire au rééquilibrage du foyer. Les moyens - en terme de types d'activités - de cette relation par l'argent seront développés ultérieurement, mais pour qu'elle puisse exister, dès le démarrage les parents doivent savoir que la privation momentanée de la libre jouissance des prestations familiales n'équivaut pas à les écarter de leur utilisation. Ils en seront informés par remise de feuilles comptables, et associés à leur destination.

Lorsque les premiers contacts ont permis de dédramatiser la mesure, de faciliter l'acceptation du délégué et la collaboration de la famille, le délégué disposera progressivement des données lui permettant de cerner la situation familiale, de la faire reconnaître par les parents comme justifiant une action éducative temporaire. Ainsi reconnue, cette situation doit paraître, par conséquent, réparable avec eux dans des délais acceptables.

Dès lors, le délégué va pouvoir esquisser une problématique des difficultés de la famille, repérer ses difficultés centrales, élaborer avec elle un projet de changement, déterminer ses propres objectifs d'actions, leurs modalités.

Il va lui falloir être proche, accessible, compréhensif, pour que la famille oublie le caractère coercitif de la mesure judiciaire. Il ne doit pas cependant tomber dans l'excès, par démagogie, risquant alors de favoriser le développement des attitudes d'"assistés". On peut en effet redouter de voir naître, quelle que soit la nature du travail social en milieu ouvert, ce maternage aux conséquences tout aussi néfastes que le contrôle rigide. Dans un jeu subtil de passage de la coercition à une protection étouffante, la substitution autoritaire des travailleurs sociaux aux parents dits "carencés" pourrait bien voir succéder à des contraintes sociales déprimantes, une prise en charge abusive où le professionnel de la gestion remplacerait purement et simplement son client défaillant. Ce serait tout aussi anti-éducatif, car la restitution de son autonomie à la famille est l'un des enjeux principaux de la tutelle. C'est la raison pour laquelle, en traitant du double volet gestion/éducation de la tutelle, nous les relierons selon un concept "d'aide-apprentissage" qui passe par la gestion momentanée des prestations familiales.

a.3) - Le déroulement de la mesure : son rythme et les activités du délégué :

Afin d'approfondir "la relation par l'argent", ce chapitre évitant les aspects informels de l'aide éducative s'attachera aux activités du délégué : les visites, les aides concrètes, etc...

Au vu de la situation familiale, le délégué dresse donc un ensemble d'actions, trouvant leur cohérence dans un projet pédagogique, plus ou moins élaboré. Celui-ci est sujet à révisions, en fonction des appréciations de l'entourage du délégué (il le soumet à la réflexion de son Chef de service, et de l'équipe éducative). Il est surtout modifiable en fonction des aléas de parcours. Selon l'attitude des familles, la survenance de difficultés - ou de facilités - les effets des premières entreprises du délégué, le déroulement de la mesure ne saurait être conçu dans la linéarité, ni conceptualisé strictement. Le délégué avant tout, même s'il sait où il veut arriver et principalement par quelles voies, navigue avant tout "à l'estime".

La diversité des démarches éducatives, élaborées au cas par cas, n'autorise pas ici les généralisations forcément abusives et réductrices de la réalité. Cependant, bien que s'inscrivant dans des contextes différents, en prenant des significations, des ampleurs diverses, certaines activités se retrouvent constamment inscrites dans les pratiques des délégués, articulées autour du double pôle de la gestion et de l'action éducative.

Rappelons brièvement les démarches initiales, correspondant aux dispositions de nature à garantir la préservation du bien-être des enfants, le maintien de l'intégrité familiale. Elles posent les premiers jalons d'un redressement du foyer et d'une réadaptation de la famille à la vie sociale. Ce sont les démarches pour arrêter les expulsions, les saisies, faire débloquer les droits sociaux, obtenir des secours, préparer un plan de remboursement des dettes - à la condition que les besoins élémentaires des enfants ne relèguent pas le recouvrement des créances au second plan des préoccupations.

Ainsi mis en oeuvre, le déroulement du processus de rééquilibrage requiert d'abord une surveillance des engagements pris, un approfondissement de la connaissance du contexte familial, avant que ne s'enclenchent les démarches pédagogiques proprement dites : apprentissage budgétaire, et dépassement des difficultés psycho-sociales.

L'ensemble de ces activités va s'effectuer lors des contacts avec les familles - visites, voire permanences au siège - et des relations avec les tiers créanciers, les organismes débiteurs d'aide sociale, les autres travailleurs sociaux.

A titre d'exemple, les six délégués d'un service de Tutelle aux Prestations Sociales ont effectué sur une année : 1.190 démarches dans les organismes divers (C.A.F., C.P.A.M., Mairies, Dispensaires, Banques...) ; 1.100 interventions près des fournisseurs ; 2.170 visites aux familles ; 1.500 personnes, pour la plupart des mères de famille, se sont rendues aux permanences.

- Les visites aux familles s'établissent, réglementairement, à un rythme bi-mensuel. Cette fréquence est suffisante dans certains cas, tandis que d'autres familles requièrent, constamment ou par période, des suivis plus intenses, se traduisant par une visite ou deux par semaine. Sans envahir la famille - laquelle garde toujours une maîtrise des contacts avec le délégué - il est évident que des difficultés de situation et de conduites très lourdes ne se règlent pas vite, car, d'abord, elles ne se révèlent pas vite. La fréquence des rencontres, ou plutôt leur rythme, permettent selon les cas d'abrèger ou d'allonger la durée de la tutelle, en établissant et développant à sa juste mesure la relation éducative nécessaire. Quoiqu'il en soit, et même si cela paraît négligeable aux yeux du "profane", il est essentiel que les familles soient informées du rythme des visites, consultées en fonction de leur disponibilité, de leur besoin d'aide, au lieu de subir l'arrivée du délégué. Même lorsqu'il est empêché, celui-ci est tenu par un minimum de correction, ressenti comme valorisant par la famille, de l'avertir à temps si possible, et de présenter ses excuses. C'est l'une des composantes de l'action éducative ce choix du moment

et du lieu, de la rencontre. Les délégués sont conscients de la portée psychologique de cette attitude, de même que leur propre charge de travail doit apparaître pour rappeler à la famille que d'autres personnes sont en situation identique. C'est un facteur de déculpabilisation de la famille. Il est régulateur des relations avec le délégué, notamment lorsque les parents ont tendance à démissionner, à se reposer sur "leur" délégué.

Durant ces visites, le délégué parfait sa connaissance de la problématique familiale, repère des motivations demeurées sous-jacentes, développe sa relation avec la famille, et apporte toute aide concrète possible : conseils pour des démarches administratives, pour trouver un emploi - ou s'inscrire au chômage - etc... ; apprentissages simples de la gestion, notamment à partir du cadre comptable d'utilisation des prestations familiales, initiation à la consommation raisonnée, etc... Selon les besoins, et l'accord des familles, il propose d'introduire un intervenant spécialisé : une conseillère en économie familiale, un psychologue.

Et bien sûr, quel que soit le degré de coopération des familles, il exécute son mandat en veillant à la tenue des enfants, en surveillant le déroulement du remboursement de dettes. Il rend des comptes à la famille sur sa gestion. Le domicile parental reste le lieu de rencontre privilégié pour une libre expression, un apprentissage gestionnaire qui tient compte de l'équipement disponible, permettant d'évaluer les achats nécessaires, de les incorporer dans les dépenses futures... ainsi que pour constater l'aptitude des parents à ne plus dépasser leur budget pour des achats intempestifs, souvent voyants. Enfin, l'action éducative vise à la réadaptation de la famille dans son environnement : le délégué, placé "en situation", est en mesure éventuellement de préconiser un relogement (appartements insalubres, environnement malsain ; au contraire, logements trop onéreux, etc...).

- Les permanences, sans que ce soit la règle, tendent à se développer, liées à une action éducative qui se veut adaptée aux besoins. Elles permettent d'apprendre aux parents à exprimer leurs aspirations, à se déplacer pour régler leurs difficultés. Les délégués peuvent aussi, par ce moyen, être à la disposition de l'ensemble des familles en charge, en cas d'urgence, ou de problème imprévu.

- Les activités du type de celle que nous avons citée (création de collectifs familiaux) ne sont pas seulement des formes préventives, ou des relais, par rapport à la tutelle, mais elles l'accompagnent. C'est d'ailleurs dans cet esprit que l'expérimentation de la Caisse d'Allocations Familiales de la Drôme s'est créée, initialement adressée à des parents en tutelle en vue de les socialiser, de les former à recourir à des moyens collectifs de défense, parallèlement à la relation duelle d'aide apportée par les délégués.

- Les démarches du délégué avec la famille hors du foyer ne sont pas négligeables, ni quantitativement, ni qualitativement : accompagnement de la famille par le délégué lors d'achats - modalité assez peu utilisée,



mais préférable au système de "bons" lorsque les parents ne sont pas aptes à se débrouiller seuls - démarches diverses auprès des tiers, effectuées plus ou moins directement par les délégués - contacts avec les créanciers, les administrations, etc...

Il est fréquent, en cours de tutelle, que la survenance d'un accident de parcours fasse basculer l'équilibre déjà précaire du budget familial (chômage, maladie, augmentation des dépenses incompressibles, hausse des loyers, etc...). Cela remet en cause le plan initial de remboursement des dettes, et appelle des aides sociales complémentaires.

Enfin, les délégués, sans que leur mission confiée par mandat soit modifiée, ni que la spécificité de leur intervention en soit altérée, ont le souci de désenclaver les familles, et leurs propres actions, en participant à des réunions "inter-travailleurs sociaux", en rencontrant d'autres intervenants dans la famille, des travailleurs sociaux de secteur ou spécialisés - qui prendront peut-être leur relais. Surtout, en fin de mesure, avant la mainlevée, les délégués cherchent plus précisément à créer des liens autour de la famille, des supports éventuels.

Dans l'ensemble, le travail des délégués a évolué peu à peu selon trois axes :

- une simplification des tâches administratives de gestion au bénéfice de la relation directe avec la famille - sans pour autant négliger la gestion individualisée des comptes familiaux et l'indispensable surveillance de la dépense au plus près du quotidien ;
- une mise en oeuvre progressive chez les parents d'attitudes "responsables", en leur laissant peu à peu davantage d'autonomie - par exemple en leur remettant une partie des prestations familiales - tout en guidant leurs comportements ;
- le désenclavement des activités de la Tutelle aux Prestations Sociales, sans préjudice de la conservation d'une technique spécifique, et sans amoindrissement de l'engagement personnel et des responsabilités du délégué. Des interventions complémentaires favorisant la socialisation des familles, et préparant la cessation de la mesure.

Enfin, la durée de la mesure de tutelle mérite une attention particulière. Elle dépend bien évidemment de l'aptitude des familles à retrouver leur autonomie.

Le Groupe d'Etude a reconnu qu'une durée d'un an était un minimum nécessaire pour l'amorce d'une prise en charge : les mesures ne se justifiant pas en-deçà, voire au-delà de cette période, correspondent à des tutelles

pour raison strictement économique. La durée moyenne oscille de deux ans à cinq ans. Cependant, le Groupe d'Etude estime qu'il est préférable de ne pas chercher à établir des normes sur ce point. Il préconise plutôt un développement systématique des bilans réunissant les délégués, les Juges des enfants, voire les familles - ainsi qu'une fixation stricte dans l'ordonnance de la durée de la mesure garantissant des réévaluations périodiques - afin que l'opportunité de maintenir, ou de lever la tutelle, reste liée à des études au cas par cas, au vu de l'évolution familiale.

Néanmoins, en l'état d'application de la tutelle, il convient de souligner :

- l'inopportunité de lier la durée de la mesure à celle du remboursement des dettes. Même lorsque la tutelle est justifiée au départ, le travail éducatif peut aboutir au rééquilibrage budgétaire et au réconfort de la structure familiale, avant l'extinction des dettes, que la famille est désormais apte à assurer elle-même.

Ce problème est constant en ce qui concerne les tutelles "économiques" : la mesure sert de garantie pour les créanciers, et par conséquent protège les familles. Celles-ci redoutent une mainlevée si les dettes ne sont pas apurées. La peur des créanciers peut engendrer des paniques. Or, compte tenu du montant des dettes, rapporté à celui des prestations familiales, voire des ressources familiales, les remboursements peuvent durer très longtemps. Est-il justifié dans ces conditions de renouveler indéfiniment la mesure ?

- Si le Groupe d'Etude dénonce, dans son principe, les ordonnances de Tutelle aux Prestations Sociales à durée indéterminée, et les renouvellements injustifiés précédemment évoqués, il est bien conscient de ce que la tutelle ne permettra pas toujours, à moyen terme, l'accès des parents à l'autonomie. La mesure restera même parfois une simple prothèse pour la survie familiale, encore que la proportion des familles en tutelle ayant des enfants mineurs et correspondant à ces cas soit limitée. Dans une des régions précitées, par exemple sur 647 mesures de Tutelle aux Prestations Sociales, 38 tutelles sont, de fait, à durée indéterminée, et cesseront avec l'arrivée à l'âge adulte des enfants. Cela a d'ailleurs conduit le Groupe d'Etude à considérer que la tutelle aux mineurs, et la tutelle aux majeurs, "couvraient" des populations, et réclamaient des pratiques éducatives différentes. Le Groupe d'Etude en a conclu qu'il valait mieux les distinguer.

- a.4) - La cessation de la mesure : vers une appréciation des résultats du travail social :

Le Groupe d'Etude a déjà regretté qu'aucun "quitus" ne soit délivré aux services de Tutelle aux Prestations Sociales, tant sur le plan comptable que socio-éducatif lors de la mainlevée, et par conséquent qu'aucune évaluation objective des résultats du travail social ne soit effectuée.

La décision de mainlevée par le Juge des enfants découle de l'appréciation personnelle du magistrat sur l'évolution de la situation familiale, telle que les rapports la lui présentent, voire de ses contacts avec les délégués et/ou la famille. Par ailleurs, il peut disposer de propositions en provenance du service de tutelle qui, lors des réunions d'études de cas, estime après concertation que la cessation de la mesure peut intervenir. Il peut, de surcroît, recevoir le point de vue de la famille intéressée. A cet égard, le service d'Action Educative en Milieu Ouvert de Metz, que nous avons cité et qui assure des doubles mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales, envisage, à terme, de faire participer les familles - après un travail de préparation - aux réunions trimestrielles associant les équipes des services d'A.E.M.O. et de tutelle, pour analyser les résultats des actions, évaluer les situations, et proposer soit la continuation, soit la mainlevée des mesures, avant de saisir le magistrat. Le droit des familles d'être informées et de s'exprimer, est un idéal difficile à atteindre, compte tenu des risques d'incompréhension, des réactions négatives qui pour être évitées supposent un long travail de préparation et d'évaluation. Sans compter la recherche d'une communauté de langage et l'ajustement des points de vue. En outre, le rapport des forces en présence n'est pas égal : les familles ne disposent pas, et le vivent comme tel, des mêmes armes que leurs interlocuteurs - travailleurs sociaux, magistrats - détenteurs de la décision, du savoir, etc... Nier ces évidences conduit à des négociations faussées, plus dangereuses encore que le défaut de communication.

Si les familles ne peuvent être associées à ce travail en collectif des travailleurs sociaux, il est évident que le délégué doit néanmoins impérativement les informer, évaluer avec elles leur capacité, et leur volonté, à s'autogérer.

Il nous faut également évoquer une question qui relève de la déontologie du travailleur social : il est arrivé que des délégués demandent la mainlevée de la tutelle devant le refus de coopération des familles, interdisant toute aide éducative. Ils ne veulent pas être cantonnés dans une simple gestion des prestations. Est-ce acceptable ? C'est là qu'apparaît la difficulté du travail éducatif en milieu ouvert : sans adhésion élémentaire des familles, l'intervention éducative n'est qu'un leurre ; mais, dans ce domaine de la protection socio-judiciaire, peut-on envisager qu'une ordonnance ne soit pas exécutée ? Il appartient au tuteur de saisir le Juge des enfants, de toutes les difficultés qu'il rencontre et de faire rapport des circonstances de l'engagement de la mesure. Convoquant la famille, le Juge peut prendre une autre mesure, si les enfants sont en danger, mais il peut tout aussi bien maintenir la tutelle, car celle-ci demeure le moyen essentiel de contraindre certains parents à observer, en matière financière, une conduite adaptée à leurs obligations.

Quant aux résultats obtenus au moment des mainlevées, nous ne disposons que de quelques éléments d'appréciation. Ils ne sont pas généralisables. La tutelle est une mesure ponctuelle, mais en moyenne elle dure longtemps. Bien souvent elle cesse seulement lorsque la famille n'ouvre plus droit aux prestations. (Selon l'enquête A.C.T. précitée, il s'agit de 17 % des cas, mais aussi 26,4 % des mesures durent plus de 5 ans, et 30 % de 2 à 5 ans). Les résultats sont alors incertains, et la tutelle a surtout été

une mesure d'ordre. La même étude A.C.T. précitée assure qu'à la suite de la mesure, 25 % des familles pensent avoir retrouvé leur équilibre, et 15 % ne pensent pas pouvoir se passer de tutelle. Entre ces deux données, se situe le "no man's land" de 60 % des cas pour lesquels, selon les délégués, la pérennité de la tutelle semble plus ou moins inscrite dans leur avenir, le cumul de nombreux handicaps justifiant cette visée pessimiste. Ceci tend à montrer que la tutelle est bien, pour l'essentiel, une mesure de protection de l'enfance, temporaire mais très armée, et sans issue hors de contraintes financières. Ceci mérite bien entendu d'être extrêmement nuancés pour chaque service. Par exemple :

Au vu des mainlevées intervenues dans un service de Tutelle aux Prestations Sociales, les motifs tenant à l'amélioration de la situation familiale sont à peu près aussi fréquents que les impossibilités de continuer un travail éducatif en milieu ouvert - d'où le placement des enfants - ou que les limitations de fait - cessation de versement des prestations familiales...

Ainsi, sur 38 mainlevées de tutelle décidées en 1975, les motifs étaient :

- amélioration.....	14
- cessation de versement des prestations familiales.....	7
- décès.....	2
- placement des enfants.....	8
- changement de domicile.....	5
- refus de la famille.....	2

En ce qui concerne les doubles mesures d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales, telles qu'exécutées par les services de Metz et de Dijon, que nous avons évoqués, un premier constat s'impose, au vu des cas décrits par les équipes : les doubles mesures débouchent souvent sur le placement des enfants, ou l'accompagnement d'un placement. La gravité des carences familiales, l'opportunité de préparer un placement ainsi que d'assurer parallèlement un suivi familial favorisant les retours temporaires, et définitifs, des enfants placés, suffisent à justifier la multiplicité des prises en charge. Ces pratiques professionnelles complexes se justifient sans doute lorsque sont engagés, en milieu ouvert, des "paris" frôlant l'impossible, en vue de restaurer un tissu familial très fortement dégradé. Ne convient-il pas cependant de réfléchir aux coûts sociaux et humains de ces entreprises. Ainsi, à Metz, sur 29 doubles mesures, 25 ont abouti à des placements. A Dijon, plusieurs familles font l'objet simultanément de prise en charge en milieu ouvert au titre de l'Action Educative en Milieu Ouvert et de la Tutelle aux Prestations Sociales, tandis qu'un ou plusieurs enfants sont placés. Il faut dire que

trop souvent les mesures d'aide en milieu ouvert sont prises trop tard, lorsque la famille est déjà très fortement défaits. Elles servent alors à préparer le placement, son acceptation d'abord, et ensuite l'orientation vers un établissement adéquat ; ensuite, elles "accompagnent" le placement : l'Action Educative en Milieu Ouvert permet de continuer à agir sur le milieu familial, d'éviter peut-être d'autres placements, de préparer le retour des enfants placés. La gestion des prestations familiales par un délégué lui donne les moyens de prendre en compte les frais inhérents aux visites, aux déplacements, etc... Cependant, toutes les doubles mesures ne correspondent pas à des situations si fortement dégradées, que le placement en soit l'issue inexorable. Lors de la mainlevée de la mesure de tutelle, il convient alors d'éviter l'abandon brutal des familles, sans développer pour autant des processus d'installation dans "l'assistance". A cet égard, le Groupe d'Etude redit son souhait que soient organisés systématiquement des relais avec des services de prévention ; que les services spécialisés sachent s'effacer sans rompre le contact avec la famille, mais en passant à d'autres, en souplesse, la situation. Ce n'est pas facile, mais cela fait partie strictement de l'éthique professionnelle au travailleur social de savoir décrocher au bon moment en s'assurant des relais éventuels.

En résumé, il serait dangereux de croire que la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales - comme toute autre intervention en milieu ouvert - soit une panacée. Disant cela, nous ne mettons pas en cause la qualité du travail éducatif, mais son efficience au regard de situations très dégradées. Les résultats improbables des mesures justifiées doivent inciter à circonscrire le champ de la tutelle, non seulement en "amont" - en éliminant les mesures économiques - mais aussi en "aval" - certaines situations familiales très carencées n'entrant pas dans le champ de la tutelle, mais dans celui de l'aide sociale. De surcroît, il faut admettre que la tutelle est une mesure intercalaire et transitoire dans beaucoup de cas. Elle prend son origine et débouche sur des prises en charge autres auxquelles elle s'articule pendant une durée limitée et auxquelles elle renvoie.

#### b) - Rôles et fonctions des délégués :

Selon la taille du service, sa structuration interne - de type hiérarchique avec délégation "verticale" ; ou de type fonctionnel, basé sur la pluridisciplinarité, et la répartition "horizontale" des fonctions - le choix du délégué, mise à part sa capacité matérielle à assumer des prises en charge supplémentaires, découle soit d'une transmission de l'ordonnance par son Chef de service, et d'un échange à deux ; soit d'une évaluation en équipe, à partir d'une appréciation du "cas", lorsque les équipes éducatives réunissent différents spécialistes du travail social. Dans cette dernière hypothèse et idéalement, le travailleur social désigné serait eu égard à sa personnalité, à son coefficient de réussite dans de telles circonstances, le plus apte à s'occuper de la famille. Le plus généralement, le choix du délégué n'est guère sophistiqué, car les obligations du service président d'abord à la distribution.

Prenons un exemple éclairant les rôles de chacun :

Le Service du Comité des Tutelles du Havre "fonctionne" de la façon suivante : à réception, l'ordonnance est transmise au Chef de secteur concerné, qui prend en charge personnellement le premier contact avec la famille, évalue la situation et choisit, dans son équipe, un délégué qu'il informe du cas. Lors de la deuxième visite, il l'accompagne et le présente à la famille. En cours de mesure, le délégué est seul responsable de son exécution, mais il discute de sa pratique, de ses évaluations avec son Chef de secteur et l'équipe pluridisciplinaire à laquelle il appartient.

Le Chef de secteur, outre son rôle d'encadrement et d'animation de l'équipe éducative, sert de "réfèrent" à chacun des délégués pour la résolution des problèmes rencontrés. Lorsqu'une intervention "en couple" auprès de la famille est jugée utile, il intervient à nouveau directement.

Les "spécialistes", conseillers des délégués - psychologues, sociologues, psychiatres, etc... - interviennent essentiellement au niveau du fonctionnement interne, lors des bilans, des études de cas, ou à la demande du délégué. Cependant, il leur arrive de participer à l'exécution de la mesure, si le délégué et eux-mêmes estiment opportun qu'ils contactent directement la famille.

Ajoutons à cette conception, au demeurant assez répandue, une pratique qui intervient parfois lorsque les équipes éducatives se composent de spécialistes multiples (conseillères en économie familiale, éducateurs spécialisés, délégués, etc...), le travailleur social, intervenant ordinaire, peut aussi solliciter une action complémentaire axée sur un aspect de la prise en charge (par exemple, l'introduction d'une conseillère en économie familiale pour parfaire l'éducation ménagère des mères).

Ces propos lapidaires travestissent un peu, et trahissent vraisemblablement la réalité de la vie des équipes. Mais la différence d'organisation entre les divers services de Tutelle aux Prestations Sociales, alliée à la complexité des pratiques "au cas par cas", ne permet guère d'aller au-delà d'une délimitation élémentaire des rôles. Ceux-ci interfèrent obligatoirement. Cependant, nous pouvons tenir pour acquis que le délégué, dans chaque affaire, demeure, quelles que soient les péripéties de la mesure, un personnage central, personnellement engagé et responsable. A ces titres, il est maître de la conduite de la mesure et de ses initiatives dans les limites du droit, de ses attributions et de sa mission spécifique. Il faudrait une étude à part pour analyser le profil de ce travailleur social bien particulier. Ce serait le travail d'une commission constituée à cet effet, car il déborde du cadre de la présente réflexion.

Quant au suivi assuré par le juge des enfants, il peut rester purement formel, limité à l'examen des rapports qui sont prévus par les textes. Cependant, dans la mesure du possible, les juges des enfants et les équipes éducatives essaient généralement d'entretenir des relations plus

approfondies en cours de mesure - par rapports circonstanciés, contacts directs - notamment pour les cas les plus difficiles. Les disponibilités de chacun, les personnalités en jeu, conditionnent pour partie les rapports entretenus : dans certaines régions, le juge des enfants est quasiment absent, et n'intervient que pour renouveler une ordonnance ou décider de la mainlevée ; dans d'autres régions, les relations sont plus soutenues, la préparation des décisions s'y fait alors en commun.

Le Groupe d'Etude souhaite que les Juges des enfants aient les moyens (temps surtout, et formation) de remplir pleinement leur rôle d'arbitre et de garant durant l'application de leur ordonnance, afin de veiller à la bonne exécution du mandat, après avoir procédé à des choix judicieux et éclairés au moment de décider d'une tutelle, de la continuer, ou de la faire cesser. Le groupe a pu constater que bien peu de Juges se trouvaient dans cette situation.

c) - Les bilans et les comptes rendus relatifs à l'exécution pédagogique de la mesure :

Le décret du 29 avril 1969 - article 31 - fait obligation au tuteur de remettre semestriellement au Juge des enfants et à la D.D.A.S.S. un rapport sur les résultats de la mesure.

En outre, le Juge des enfants et la D.D.A.S.S. sont habilités à s'informer à tout moment de la situation familiale, à demander qu'il leur soit rendu compte des effets des interventions.

Les contrôles externes sur les services de tutelle et la pratique des délégués seront développés ultérieurement. D'ores et déjà, il convient de souligner leur caractère formel, voire leur inexistence sur le plan pédagogique. Par ailleurs, le Groupe d'Etude a soulevé le problème de la périodicité des rapports et de leur contenu selon leurs destinataires.

Dans le cadre de ce chapitre, notre intérêt se porte exclusivement sur les relations écrites, verbales, s'instituant au sein de l'équipe éducative et du service de tutelle pendant l'exécution de la mesure par le délégué.

Des réunions mensuelles, trimestrielles, des contacts informels s'instaurent dans la plupart des services. Ils sont plus ou moins organisés, plus ou moins complexes, mais ils forment l'ébauche, puis le fil conducteur de la mise en pratique des réponses appropriées aux problèmes des familles. Ils sous-tendent l'action éducative personnalisée et individualisée conduite par le délégué. Les aspects pédagogiques et relationnels y sont prépondérants, et ces réflexions collectivement cherchent d'abord à comprendre, par rapport à des symptômes financiers, des manques plus dissimulés dans la structure et le fonctionnement du groupe familial. Ensuite, ils visent à élaborer une stratégie socio-éducative dont le délégué sera l'exécutant principal.

- Les comptes rendus de visite sont établis par les délégués, afin de rassembler les données ponctuelles recueillies en vue d'établir progressivement une analyse de la situation familiale et de son évolution, de fixer les démarches éducatives. Ces documents - à usage strictement interne au service - servent au responsable, à l'équipe éducative, pour connaître les situations familiales et les problèmes posés, pour travailler avec le délégué sur ses hypothèses, ses objectifs d'action, sur les événements qui surviennent, les réactions qui se manifestent. L'équipe du Comité des Tutelles du Havre, déjà citée, définit en ces termes l'utilité des comptes rendus : "Les comptes rendus de visite ne sont pas neutres : ils sont un support permettant au délégué de noter ses observations, ses réflexions, et seront le matériel de base de la réflexion pédagogique qui va ensuite s'instituer entre le délégué et son Chef de secteur. Cette réflexion pédagogique, appelée "bilan", a lieu tous les mois pour chaque famille suivie sur le secteur".

- Les bilans et les études de cas : la mise en oeuvre d'une réflexion pédagogique concertée, présidant à l'élaboration et au réajustement des pratiques éducatives, tend à se développer au sein des services, afin de permettre le plein exercice d'une double vocation gestionnaire et éducative.

Le nombre des participants à ces réunions et leur périodicité sont variables. Elles ont lieu le plus souvent tous les mois, et au moins tous les trois mois ; elles assurent, autour du délégué, une évaluation des situations lui permettant d'exposer les données du cas, les questions qu'il pose en fonction des données de fait et de sa propre réflexion. Il fait part de ses hypothèses, et de ses objectifs. Il dresse le bilan de ses activités, fait le point de ses démarches et de leurs effets. Sur ces bases, un échange s'établit ; celui-ci permet une réflexion psycho-pédagogique déterminant les modalités et les buts des pratiques éducatives. Il éclaire la démarche du délégué et introduit un élément triangulaire dans sa relation avec la famille. Il objective le projet pédagogique.

Pour conclure sur ces aménagements de la mesure, nous noterons qu'il peut paraître surprenant que les aspects liés à la gestion des prestations familiales aient été moins mis en valeur que la dimension éducative. La réflexion du Groupe d'Etude s'est en effet moins attachée aux pratiques gestionnaires - très peu remises en cause - qu'à l'approche socio-éducative des familles, qui compte de plus en plus dans les perspectives actuelles de la mesure. Cela n'équivaut pas à sous-estimer le rôle de gestion confié au tuteur ; mais il s'inscrit désormais très souvent dans un contexte aménagé en vue de permettre au délégué d'être un éducateur à part entière :

- au niveau des services, conformément aux dispositions légales, une tenue méticuleuse des comptes familiaux s'effectue selon des procédés éliminant les tâches administratives trop lourdes, qui encombreraient sans profit l'action éducative par la gestion ;
- au niveau de la pratique auprès des familles, le délégué gère les prestations en cherchant à utiliser cette mission dans une perspective d'apprentissage à la gestion budgétaire, de restitution de son autonomie à la famille concernée, de reconstitution de son climat socio-éducatif.



d) - Action éducative et gestion financière :

Le poids de l'argent influence la situation de tutelle bien au-delà des problèmes de gestion des prestations familiales, et cela à plusieurs niveaux. Tout d'abord, les familles vivent la mesure de tutelle de manière ambivalente : mesure à la fois coercitive et privative de droits, elle est aussi une bouée de secours, une aide souvent réclamée. Il appartient, par conséquent, au délégué d'établir, avec la famille confiée, une relation ayant pour vecteur l'argent, qui permettra non seulement de gérer les prestations familiales, conformément au mandat reçu, mais aussi de réaliser par ce biais une intervention plus profonde et aux effets durables sur la cellule familiale. L'utilisation des prestations familiales, ses modalités, entrent dans une dimension étendue de la tutelle, qui va viser, à l'occasion de problèmes financiers et grâce à ceux-ci, des objectifs de réadaptation socio-économique au profit d'une famille momentanément mobilisée autour de problèmes qui la font réfléchir tout particulièrement.

Si pour un certain nombre de familles, très carencées ou hostiles, le délégué reste contraint, du moins dans un premier temps - dans l'intérêt des enfants, et de leur simple subsistance - de se substituer aux parents, et de gérer à leur place les prestations, sans pouvoir engager un dialogue constructif avec eux, il rend compte de leur utilisation, et développe tous les efforts susceptibles de les sensibiliser.

En fait, la plupart des familles en tutelle manifestent des attitudes de coopération, conscientes que l'intervention du délégué va leur permettre d'abord d'échapper à une situation devenue inextricable, dure à supporter, telles les pressions des créanciers ; ensuite, si le délégué a réussi à dédramatiser la situation, à déculpabiliser les parents, à leur faire comprendre que son intervention a pour but de les aider à faire face, à recouvrer leur autonomie intégrale, une relation par le truchement de l'argent peut alors s'enclencher.

- La relation par l'argent :

Au moment de l'engagement de la tutelle, les réactions familiales varient de la démission totale à l'hostilité flagrante. Nous avons précédemment évoqué le rôle du délégué et de l'équipe éducative, pour désamorcer les comportements négatifs, arriver à une relation psychologiquement saine avec la famille, condition fondamentale de la mise en oeuvre d'une action éducative par la gestion : le délégué a situé son intervention comme passagère, ponctuelle, et la gestion des prestations familiales comme un moyen d'apprentissage, en vue du rééquilibrage familial. D'emblée, il se rend crédible en assainissant la situation budgétaire, par les démarches auprès des créanciers, des organismes débiteurs d'aides sociales, etc... Puis il établit avec la famille la répartition des ressources et des dépenses. Il dispose du droit de gestion des prestations familiales, et obéit à une priorité : satisfaire les besoins élémentaires des enfants, faire survivre la famille. Les parents, rassérénés quant à leur avenir immédiat, gardent la libre disposition de leurs ressources.

Il se pose un problème délicat, et assez complexe, soulevé par tous les délégués. Pour construire un budget, au sein duquel l'affectation des prestations familiales prend en compte aussi bien la satisfaction des besoins familiaux, qu'une visée éducative, le délégué doit pouvoir disposer d'une connaissance complète des données financières, en matière de revenus, dépenses, état des dettes, frais incompressibles.

Les familles - dans leur majorité - le comprennent et coopèrent volontiers. Mais jusqu'à quel point, même pour satisfaire des objectifs socialement et éducativement justifiés, les délégués sont-ils autorisés à étendre leur mission, même avec l'accord des familles ?

C'est plus semble-t-il une affaire de déontologie que de limitation des droits et pouvoirs du délégué qui agit dans le cadre d'une mission spécifique.

Pour les délégués, la réponse est claire : seule l'adhésion des familles les habilite à assister l'ensemble d'une gestion dépassant le cadre des prestations familiales. En aucun cas ils n'utilisent eux-mêmes les ressources hors tutelle des familles, se contentant d'une part d'en tenir compte pour leur propre gestion, d'autre part de donner des conseils.

Il est évidemment essentiel que le délégué puisse connaître les ressources, ainsi que la nature et le montant des dettes, tant pour tenter une première analyse des causes de l'endettement, que pour envisager concrètement de les régler selon une finalité éducative de surcroît. Certes, la résolution des problèmes financiers - et plus particulièrement des dettes - ne constitue pas l'objectif prioritaire, ni même légal, de la Tutelle aux Prestations Sociales, mais les résultats obtenus par le délégué enclenchent des mécanismes inextricablement liés, en correspondance avec la mission de tutelle. Tous les délégués reconnaissent qu'en "touchant" à l'argent, ils remuent le substrat des situations familiales, les conflits psycho-sociaux immanents, dont la compréhension et surtout le dépassement conditionnent la réussite de la mesure.

En tutelle, la relation s'établit d'abord, et essentiellement, à partir de l'argent : médiatisante, elle protège contre les créanciers ; garantie et caution, elle permet d'obtenir, ou réobtenir, les droits sociaux, des secours financiers exceptionnels ; elle autorise, quand le délégué l'estime indispensable, des achats nouveaux. La tutelle comporte donc, aux yeux des familles, des avantages non négligeables. Mais parallèlement, même si elle débouche très vite sur la libre jouissance des prestations, la mesure reste lourde à supporter, car c'est aussi le poids moral de l'intervenant utilisant mieux l'argent de la famille qui est dévalorisant pour des parents qui ressentent alors leur incapacité.

Si bien, qu'il faut au délégué beaucoup de tact et de savoir faire, en même temps qu'une autorité indiscutable seule capable de faire passer des choix budgétaires raisonnés, mais impératifs, au plan d'un véritable

apprentissage de la gestion valorisant pour les familles. Citons à cet égard, sur ce point qui exige d'être nuancé, les propos suivants d'un délégué :

"Dans un premier temps, le délégué veillera à ce que la famille, avec le salaire et la part des prestations qui peut lui être reversée, continue à assurer les charges qui lui incombent.

Cette répartition des postes, discutée avec la famille, ne se fait pas sans difficultés. En effet, l'évaluation des charges pose parfois problème et certains postes ne peuvent être assurés lorsqu'il y a manque de ressources (vacances, loisirs...).

Une des étapes importantes dans l'organisation du budget va être l'apprentissage de l'épargne et de la prévision. Nous le soulignons précédemment, prévoir c'est déjà maîtriser le budget ; cela suppose avoir acquis les mécanismes essentiels d'une gestion familiale.

Cet apprentissage peut se faire d'une façon très diverse : système des enveloppes, compte bancaire, caisse d'épargne, etc..., l'essentiel étant d'aider la famille à équilibrer son budget et à trouver une organisation qui corresponde à ses possibilités.

Apprendre à prévoir, mais aussi apprendre à acheter. Les achats à domicile, par correspondance, à crédit ou même les achats quotidiens, sont parfois effectués par la famille sans réflexion, sans comparaison. Tentée par des méthodes de vente attrayantes, les produits miracles, conditionnée par la publicité, voulant satisfaire ses désirs immédiats, la famille s'endette rapidement. Le rôle du délégué sera alors d'informer, de donner des références, afin de permettre à la famille de faire un choix plus libre.

Pour certains achats, le délégué, en l'absence d'une travailleuse familiale ou d'une personne plus compétente, effectuera lui-même la démarche. Il ne s'agit pas d'acheter de manière habituelle à la place de la famille, mais il peut être nécessaire de le faire exceptionnellement, en faisant participer activement les parents ou les enfants.

C'est le cas de Madame X..., veuve, mère de trois garçons, qui désire acheter un téléviseur ; elle habite une bourgade éloignée de tout centre commercial. Madame X... et le délégué à la tutelle décident d'aller ensemble faire cet achat. Après avoir comparé les prix et la qualité dans plusieurs magasins, un choix est possible en fonction des possibilités financières, et des besoins.

Cet exemple nous montre qu'un achat effectué avec la famille n'est pas un acte d'autorité, mais d'éducation.

Les achats de jouets ou de gadgets effectués souvent par les familles sont l'occasion de dépenses importantes. Face à un achat qui peut sembler inconsidéré ou superflu, le délégué à la tutelle amènera la famille à réfléchir sur le "pourquoi" et les conséquences de son geste. Il veillera à ce que ces achats ne perturbent pas l'équilibre familial, en sachant qu'un achat "superflu" peut aussi être bénéfique et être une étape vers l'autonomie. En effet, cet écart fait dans un budget trop juste, permet souvent aux enfants ou aux parents de supporter une situation très difficile, même si pendant quelques jours, il leur sera nécessaire de se priver encore un peu plus sur d'autres points.

Pour cette gestion, le délégué dispose de différents imprimés qui seront le soutien matériel de son action éducative : budget mensuel, échéancier, dettes, tableau annuel des charges fixes, qu'il lui sera possible d'utiliser et dont il remettra un double à la famille, celle-ci pouvant ainsi suivre sa progression. Il semble en effet indispensable que dans toutes les phases de son intervention, le délégué ait cette exigence présente à l'esprit : la famille doit avoir des comptes précis et participer à l'élaboration du budget. L'évolution de la mesure de tutelle et de toute action éducative dépend en général du stade de vérité atteint dans la relation.

Dans la gestion, on peut distinguer trois aspects importants :

- une action éducative budgétaire qui passe par l'entretien et la réflexion : conduite du budget, information, réflexion à partir des achats, éventuellement orientation vers des organismes de consommateurs ou d'autres groupes ;
- une gestion à partir des postes importants : payer le loyer et l'électricité, prendre des engagements sur les dettes sont parfois indispensable pour éviter à la famille : expulsion, coupure d'électricité, ou saisie des meubles et pour lui faire retrouver un certain équilibre.

Cet exercice de la gestion sera certes mené avec quelque souplesse par le délégué. Son attitude doit permettre à la fois une certaine fermeté : exigence et respect vis-à-vis des engagements, et une certaine compréhension.

En effet, la famille en tutelle, du fait de sa situation particulière, est souvent confrontée à des difficultés de tous ordres, auxquelles elle doit faire face avec peu de ressources.

Il faudra donc que le délégué sache calquer sur les réalités familiales, l'aspect comptable de son intervention.

- une gestion en constante évolution : si, dans un premier temps, le délégué à la tutelle peut se situer dans son action comme substitut à la famille pour la sécuriser, il doit faire en sorte qu'elle ne se désengage pas. Rapidement, il lui confiera, de manière progressive, la gestion des

postes budgétaires qu'il assurait, et la stimulera pour qu'elle effectue elle-même ses démarches. Ce souci d'efficacité devrait permettre à plus ou moins longue échéance une prise en charge totale de la gestion par la famille. Pendant les derniers mois de la tutelle (au minimum 6 mois), le délégué interviendra plus épisodiquement pour aider la famille à consolider l'évolution enregistrée.

L'action du délégué réduite alors à un simple soutien pourrait paraître superflue. L'expérience nous amène à considérer cette dernière démarche avec la famille comme nécessaire et importante."

- Les moyens d'accès des familles à l'autonomie financière :

Les délégués sont confrontés à un dilemme. L'action éducative vis-à-vis de la famille peut-elle passer par cette mesure coercitive qu'est la tutelle ? L'apprentissage en vue d'accéder à une gestion autonome et rigoureuse des prestations par les allocataires eux-mêmes - sans que s'accroissent, du fait d'une surveillance étroite inhérente à la mission de tutelle, les sentiments de frustration, de culpabilité parentale, les attitudes de dépendance, de démission - peut-il s'inscrire dans une démarche éducative fondée sur la mise en responsabilité progressive et contrôlée de la famille ?

Par quels actes, quelles pratiques, les délégués vont-ils en général instaurer cette relation par l'argent, traduire concrètement les finalités de leur intervention et valoriser la mesure de tutelle, pour en faire une aide à la réadaptation, à la reconquête de l'indépendance parentale ?

Outre les aspects psychologiques de l'affaire, ce sont les modalités de gestion, et leurs implications, qui sont ici en jeu.

Il faut bien redire, qu'au démarrage de la mesure, deux sources de revenus sont en cause :

- Les prestations familiales : leur gestion est retirée aux parents, et confiée au délégué - qui amortit la portée de l'atteinte aux droits parentaux en justifiant la mesure par sa nécessité au regard de la situation financière, et en présentant son intervention sous l'angle de l'aide éducative.

Il appartient alors au délégué de prendre les mesures concrètes immédiates - arrêter les procédures d'expulsion, de saisies, s'interposer entre la famille et ses créanciers, débloquer les allocations, obtenir des aides exceptionnelles, etc... Ayant désamorcé l'urgence, rassénééré les parents, le délégué doit à ce moment-là travailler avec eux à la résolution de leurs problèmes financiers, au cours de laquelle se révéleront les causes

profondes du déséquilibre survenu. Il est alors primordial qu'un dialogue, et au moins une information réciproque sur des données élémentaires, s'engage, autour de la gestion des prestations familiales, de l'utilisation de l'argent. Le délégué propose des affectations prioritaires, essaie de prendre en compte les désirs des parents relatifs à leurs enfants. Il élabore, à partir de sa connaissance de la situation matérielle, un plan d'étalement des dépenses, éventuellement d'amortissement des dettes, dont il assure la prise en charge sur les prestations familiales (loyer, E.D.F., dettes locatives). Le délégué est limité par le montant des prestations familiales, le plus souvent insuffisant pour faire face à l'ensemble des besoins les plus criants. C'est là qu'il discute avec les parents de la répartition des dépenses - dettes et frais incompressibles à venir - des responsabilités à prendre.

Il convient qu'il choisisse la forme sous laquelle seront utilisées les prestations - mandat - virement - périodiques - remise directe aux parents d'un solde, quitte à veiller à sa destination. C'est affaire de circonstances. Par exemple, le délégué remet à la mère une partie des prestations familiales pour l'habillement des enfants, vérifie que les achats ont été effectués, suggère des procédures d'acquisitions. Des pratiques stigmatisantes, comme celles des bons, des ouvertures de crédits alimentaires, tendent à disparaître. En tout cas, il faut savoir qu'elles ne favorisent en rien la relation éducative.

- Les ressources familiales et la collaboration financière des parents : lorsque celle-ci est acceptée, et possible, le délégué sollicite de la part des parents un effort pour apurer les dettes, ajuster à l'avenir les dépenses. Par exemple, le délégué se portera garant devant les créanciers des plans de remboursement, établis avec les parents sur leurs ressources propres. Lorsque les ressources sont très modestes, il essaiera de trouver une aide financière, un compromis avec les créanciers, etc...

Ainsi, le premier résultat sera-t-il l'élaboration consensuelle d'un budget équilibré, et la répartition des ressources et des dépenses selon la nature des fonds, donc la détermination des responsabilités réciproques, acceptées par les parents.

Durant le déroulement de la mesure, le délégué explique sa gestion, construite selon un cadre budgétaire détaillé, initiant ainsi les parents tout en ne les déconnectant pas de l'effort de redressement financier. De même, le délégué vérifie que les engagements pris sont tenus, sinon pour quelles raisons les parents y ont renoncé : la survenance d'une modification dans les ressources, ou les charges, sur un budget déjà précaire, peut, bien sûr, modifier les plans élaborés.

Les praticiens ont soulevé deux questions essentielles pour une mise en responsabilité des parents durant la tutelle :

- le délégué doit toujours accomplir son rôle de gestionnaire, sans jamais se substituer aux parents, notamment aux yeux des enfants, y compris lorsqu'il est conduit, en fait, à gérer à leur place. De même, son action

éducative, axée sur l'ensemble de la situation familiale, prend en compte au premier chef les intérêts des enfants, mais elle porte sur les parents, ou passe par eux si les enfants sont en cause. La plupart des familles en tutelle ne manifestent aucun désintérêt envers leurs enfants, et sont même très soucieuses de leur bien-être... préoccupation qui est parfois même à l'origine de l'endettement !

Lorsque le délégué couvre des problèmes relationnels importants entre les parents et les enfants, des situations menaçantes pour ces derniers, il lui appartient de solliciter une Action Educative en Milieu Ouvert ;

- l'accompagnement parental, sur le plan budgétaire, parallèle à la gestion des prestations familiales, suppose une surveillance des engagements pris par la famille, sans qu'il s'agisse d'un contrôle strict, à la fois peu réglementaire et incompatible avec la relation éducative. Car l'apprentissage budgétaire va se construire à partir de l'exemplarité de la tenue des comptes par le délégué, et de ses interventions pratiquées selon des biais qui prennent en considération la psychologie familiale et ses modes d'expression. Les praticiens de la tutelle ont toujours souligné le caractère symbolique des dettes, leur valeur de symptôme, révélateur des compensations utilisées par la famille.

A ce carrefour de données financières et psycho-sociales, les notions d'utile et de superflu prennent une grande signification, et la capacité réelle de rééquilibrage économique de la famille se mesure par rapport à ses réactions face aux contraintes et aux gratifications. Il serait dangereux de le sous-estimer. Aussi, les délégués ont-ils tous le souci de faire la part dans les dépenses effectuées, ou souhaitées par les parents en cours de tutelle, entre celles, apparemment peu logiques, qu'il faut accepter et reconnaître quitte à modifier en conséquence le budget en faisant comprendre que pour accéder à telle acquisition "de fantaisie", il convient de réduire telle autre dépense ; et celles qui traduisent l'immatrité, l'incapacité à résister aux sollicitations du "consumerism". Cette obligation éducative, déjà repérable à travers l'analyse des dettes, contraint le délégué à prendre référence à l'échelle des valeurs familiales en intégrant au budget des achats peu utiles, mais facteurs d'équilibre psycho-familial. Révisant ses propres normes, il ne doit cependant pas se laisser "piéger" par les familles, en demeurant capable de déjouer la persistance de comportements inadaptés socio-économiquement, en s'opposant, si possible, aux achats intempestifs, en essayant de démonter avec les parents les rouages de leur attitude, en leur faisant admettre concrètement qu'ils sont les premières victimes d'eux-mêmes et des pressions de l'environnement.

Sur ces bases, une réadaptation de la famille est possible, grâce à une formation non seulement selon le jeu classique des récompenses et punitions, mais encore par une pratique raisonnée de l'économie. C'est d'ailleurs par ce biais - apprendre à consommer - que l'on peut se dégager ensuite de la relation éducative duelle, enchaîner sur une tentative de socialisation plus élargie par la participation des parents, des enfants, à des collectifs, telle l'expérimentation réalisée par la C.A.F. de la Drôme que nous avons citée.

En résumé, la tutelle n'est plus vécue, ni pratiquée comme une mesure de gestion pure et simple. Par glissements successifs, elle est devenue une mesure éducative qui s'appuie sur un vecteur économique, et comprend une véritable rééducation fonctionnelle des finances ménagères. Mais c'est une démarche éducative difficile, car il s'agit d'aider les familles à se prendre en charge, y compris avec des budgets modiques, sans trop les assister. Au surplus, l'expérience de tous les délégués le démontre. Cette population se compose à la fois de personnes qui disposent de capacités et de volonté pour sortir de leurs difficultés, et de celles qui adoptent des attitudes d'assistés. Dans les deux cas, il faut envisager une action éducative qui dépasse l'assainissement d'une situation financière, et situe l'apprentissage budgétaire dans une perspective large, seul moyen d'apprendre la responsabilité... au lieu d'encadrer, de dresser à la gestion, ou de "faire à la place", même quand ceci est indispensable momentanément.

C'est dire que la Tutelle aux Prestations Sociales ne peut plus aujourd'hui se satisfaire d'un contrôle des familles, ni même de la mise en place de prothèses financières. Elle devrait trouver prolongement de son action par l'insertion des familles dans leur environnement.

#### 2.4. - Tutelle et protection :

Chacun s'est accordé, au sein de ce Groupe d'Etude représentatif des idées dominantes en la matière, à reconnaître à la Tutelle aux Prestations Sociales une portée éducative. Celle-ci mérite cependant d'être précisée en comparaison de dispositifs d'action éducative qui sont proches de la tutelle, et que nous avons déjà évoqués sous quelques angles.

Il est certain que la tutelle, en entrant dans une démarche éducative par l'intermédiaire de l'argent, en devenant une aide à la subsistance et à la promotion des familles, n'est plus simplement une mesure de gestion des prestations familiales "dans l'intérêt" des enfants ; elle devient une véritable mesure d'aide éducative et rejoint ainsi le domaine de la protection sociale. Toutefois, cette mesure demeure très spécifique et ponctuelle, ses effets limités interviennent dans un champ bien circonscrit. Il convient donc de définir ce champ et cette spécificité.

Car il faut savoir jusqu'à quel point, outrepassant un objectif primaire de gestion financière, la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales peut entrer dans le champ de l'assistance éducative prévue en faveur de l'enfance en danger. Il faut aussi connaître en quoi la mesure de tutelle se distingue des autres mesures éducatives.

Afin de tenter une approche concrète de cette question, nous prendrons référence aux doubles mesures de Tutelle aux Prestations Sociales et d'Action Educative en Milieu Ouvert, en cherchant à distinguer leur spécificité et leur complémentarité.



- Les mesures conjointes :

Nous avons vu précédemment quel intérêt présentaient les doubles mesures dans des circonstances particulières. Il ne vient pas pour autant à l'idée de personne de les associer systématiquement selon une hiérarchie et de faire de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales un complément de l'Action Educative en Milieu Ouvert. Les désordres financiers, les problèmes économiques des familles réclament principalement et souvent exclusivement une intervention sociale portant sur la gestion du budget, assortie d'un soutien éducatif aux parents. Aller au-delà équivaudrait, surtout en période de crise économique, où un nombre croissant de familles sont touchées par le chômage, à faire relever des situations détériorées par l'insuffisance des revenus, d'actions éducatives "lourdes", lesquelles doivent rester réservées à des carences graves, sous-tendues de données conflictuelles. Les mesures conjointes devraient donc concerner uniquement des situations fortement dégradées, où les difficultés financières ne sont que les conséquences de problèmes éducatifs. La multiplicité des difficultés exige alors une prise en charge renforcée et spécialisée (spécialisation des intervenants, mais aussi spécialisation des services).

Certains services sont habilités à pratiquer à la fois l'A.E.M.O. et la tutelle. Il est à craindre que de tels services pratiquent inconsidérément l'amalgame des clientèles, en ayant d'abord eu le souci de mieux répondre à la demande en diversifiant leurs "produits".

Sur le principe même de la double habilitation d'un même service à exécuter des mandats d'Action Educative en Milieu Ouvert et de Tutelle aux Prestations Sociales, le Groupe d'Etude n'a pas voulu exprimer d'interdit, en raison de l'insuffisance de certains équipements locaux, mais il lui paraît souhaitable, néanmoins, que les missions d'A.E.M.O. et de tutelle ressortissent clairement d'entités nettement séparables. En tout cas, la double mission ne doit jamais entraîner le jumelage systématique des mesures, ce qui suppose que la répartition des financements soit étudiée de très près. On a pu souligner, malgré tout, qu'il subsistera toujours pour ces services polyvalents un risque d'auto-alimentation, la mesure de tutelle "préparant" par exemple une Action Educative en Milieu Ouvert.

En définitive, sur cette pratique des mesures conjointes de tutelle et d'A.E.M.O., le groupe a retenu les points suivants :

- elles se justifient par la multiplicité des difficultés requérant des interventions spécialisées, et, en l'état des textes, des habilitations séparées ;
- il s'agit de mesures spécifiques, et il convient de respecter ce principe en ne les associant jamais systématiquement ;

- l'opportunité d'une multiplication des interventions sociales met en question d'abord l'efficacité du dépistage, des aides précoces et légères de prévention ; par ailleurs, le partage des compétences respectives des différents services sociaux (en ce qui concerne les agréments, les financements, le choix des modes d'intervention, etc...) dans l'intérêt des populations prises en charge, et au regard du coût supporté par la collectivité, gagnerait à être révisé systématiquement à l'échelon du département et des circonscriptions d'action sociale ; mais qui s'inquiète encore aujourd'hui de la limitation des équipements ?

- La mesure de Tutelle aux Prestations Sociales : sa spécificité :

Au terme de sa réflexion sur ce thème, le Groupe d'Etude a retenu les positions de principe suivantes :

- La mesure de Tutelle aux Prestations Sociales a une réalité propre. Elle touche, bien sûr, à travers la gestion des prestations familiales, à l'éducation parentale, à l'intérêt et à l'éducation des enfants. Pendant l'exécution de la mesure, les délégués peuvent prendre conscience de problèmes éducatifs importants, qu'ils ne peuvent pas aborder eux-mêmes. C'est alors qu'il leur appartient de solliciter une Aide Educative en Milieu Ouvert, conjointe, consécutive à la tutelle.

Mais les deux mesures sont indépendantes, et chacune a sa vertu propre. Elles s'adressent à des populations aux difficultés voisines, sans être identiques ; elles peuvent être complémentaires, mais pas systématiquement.

- La Tutelle aux Prestations Sociales peut-elle être conçue comme une Action Educative en Milieu Ouvert avec gestion de fonds ? Nul ne nie que la Tutelle aux Prestations Sociales comporte un "volet" éducatif. L'action éducative - selon qu'elle s'inscrit dans l'exécution d'une ordonnance de Tutelle aux Prestations Sociales ou d'un mandat d'Action Educative en Milieu Ouvert - n'est pas la même selon qu'elle est axée sur les parents, ou sur les enfants, et que la prise en charge recouvre, ou non, la totalité des problèmes familiaux. Ces subtilités sont bien entendu à prendre en considération en l'état présent des institutions et des textes relatifs à la protection de l'enfance, et des pratiques judiciaires. Un pas de plus dans l'évolution des systèmes de protection familiaux ferait de la tutelle une modalité de l'A.E.M.O.

Les fondements juridiques des deux mesures déterminent, c'est certain, des champs de compétence - certes voisins - mais différenciés. Les pratiques tendent-elles à se confondre au point que l'on puisse considérer cette distinction comme purement formelle . Que la frontière entre l'Action Educative en Milieu Ouvert et la Tutelle aux Prestations Sociales soit imprécise, c'est évident. Mais la confusion paraît confortée, entre autres, par deux conceptions opposées de la tutelle, soit qu'on la réduise à une simple gestion de fonds, soit qu'on la transforme en une prise en charge éducative globale, au détriment de l'aspect gestionnaire.

Pour sortir de cette équivoque, et restituer à la mesure sa spécificité, le Groupe d'Etude estime qu'il faut circonscrire nettement les critères d'ouverture de la tutelle.

Celle-ci peut intervenir s'il y a à la fois utilisation défectueuse des prestations et nécessité de déssaisir les parents de leur gestion. Consécutivement, la mesure doit avoir une finalité éducative et comporter une prise en charge individualisée des parents afin, sous le contrôle du Juge, de leur apprendre, à l'occasion de contraintes financières, à retrouver une autonomie socio-économique.

## CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

---

Un examen attentif des conditions de mise en oeuvre de la Tutelle aux Prestations Sociales concernant les mineurs a permis de faire les constats suivants :

Les problèmes que posent beaucoup de décisions apparemment inopportunes ou inadéquates tiennent plus aux déficiences du fonctionnement de la juridiction qu'à l'insuffisance du dispositif juridique disponible. On peut citer à cet égard :

- L'impréparation des décisions judiciaires que ne précède généralement aucune information systématique et objective sur les conditions socio-économiques des familles déférées.
- Le caractère confidentiel, voire occulte de la procédure devant la juridiction pour enfants : les auditions sur le fonds sont rares, et les parties en cause ne sont presque jamais entendues comme il conviendrait, compte tenu des divers intérêts en présence. La défense n'est guère assurée dans des conditions acceptables eu égard à l'importance d'un procès qui touche aux libertés individuelles.
- L'indigence des motivations de la plupart des décisions, ce qui ne soulève pas seulement une question de forme. En effet, ce laconisme évite une analyse sérieuse des fondements de la mesure, et correspond à un besoin de discrétion concernant l'exposé des difficultés de familles traumatisées. Les bénéficiaires principaux de ces décisions stéréotypées sont les créanciers des familles, et celles-ci deviennent des objets de droit, alors que la tutelle, quant à son esprit, devrait contribuer à leur restituer leur autonomie, donc leur identité économique et sociale.
- La notification des décisions et de leur renouvellement, bien que strictement effectuée dans les règles, confine dans certains cas à la désinvolture s'adressant à des familles hors d'état de saisir la portée d'une mesure qui mériterait d'être expliquée autrement.
- Enfin, ce qui paraît plus important que tout, l'excès de complaisance des juridictions envers des saisines abusives qu'un examen objectif permettrait d'orienter sans peine vers des instances administratives parfaitement compétentes et équipées pour traiter les questions posées. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, de refuser aux familles une solution à leurs problèmes financiers. Pour que diminuent les détournements de procédures, si souvent dénoncés, les juges qui s'estiment saisis à tort devraient savoir et pouvoir renvoyer ces affaires vers les équipements sociaux qui, en amont de l'instance judiciaire, sont chargés des actions sociales préventives dont les allocataires familiaux ne sont pas exclus.

De surcroît, la tutelle, mesure judiciaire de circonstance, doit demeurer une mesure ponctuelle strictement limitée dans le temps. Sa durée, sa reconduction éventuelle, dépendent étroitement de l'évaluation exacte des situations qui motivent la saisine du Juge. Celui-ci doit donc pouvoir, à tous moments, accéder à une information exhaustive sur le suivi de la mesure en ordonnant, le cas échéant, des enquêtes à cet effet.

Mais le juge des enfants, par ailleurs polyvalent, donc encombré de tâches, ne peut améliorer sa pratique qu'en disposant des moyens pour le faire. Au premier rang de ceux-ci, figure le service social spécialisé dûment financé pour effectuer, à la demande du juge, toutes les enquêtes utiles avant et pendant la mesure. Ces enquêtes, qui n'ont pas été spécifiquement prévues par la loi du 18 octobre 1966, pourraient néanmoins, dans le cadre des "informations" envisagées à l'article 4 de ce texte, faire l'objet d'aménagements réglementaires. Il en résulterait sûrement une diminution des procédures hasardeuses et des mesures inutilement prolongées, voire sans objet juridiquement conforme.

Faut-il aller au-delà de ce réexamen des conditions judiciaires d'application d'une mesure, au demeurant moins mal conçue dans sa lettre qu'on ne l'a dit ? Peut-être, mais alors il s'agirait d'oeuvrer dans un domaine un peu périphérique à la tutelle, c'est-à-dire au profit des familles endettées. Une communication jointe en annexe du présent rapport suggère de ce point de vue quelques palliatifs dont l'organisation éventuelle d'une faillite familiale sous contrôle judiciaire, et l'adjonction aux équipes de tutelle de juristes conseillers. Le groupe, attentif à ces aspects, ne s'est pas positivement engagé dans cette voie, dont il suggère cependant l'exploration.

En ce qui concerne l'organisation de la tutelle, le groupe a pu relever deux objectifs principaux qui se confortent mutuellement :

D'une part, une assistance technique qui permet de résoudre méthodiquement, et sous une contrainte certaine, de graves problèmes financiers ; d'autre part, une action éducative par laquelle le délégué à la tutelle, à l'occasion de son rôle gestionnaire, poursuit à la fois une sorte de rééducation des parents et la recherche de leur autonomisation socio-économique.

Il s'agit d'une entreprise extrêmement complexe qui exige du délégué un engagement pédagogique intense et structuré. Ces fonctions comportent aussi des responsabilités personnelles importantes, si bien que l'ensemble de l'action éducative de tutelle, qui s'appuie sur la gestion de l'argent mais dépasse largement l'assise gestionnaire, mériterait d'être guidée par une déontologie qui en réglementerait la pratique et en tracerait les limites.

Par ailleurs, il semblerait utile de mieux fixer l'articulation de la tutelle avec des champs sociaux qui lui sont proches, notamment à l'A.E.M.O., et à la prévention globale ou spécialisée. La mesure serait ainsi mieux établie, et la séquence qu'elle doit représenter, dans la continuité de l'action sociale conduite envers les familles défavorisées, s'inscrirait plus naturellement dans l'ensemble du dispositif d'action sociale.



TROISIEME PARTIE

---

LA TUTELLE DES ADULTES

---

Le Groupe d'Etude s'est attaché principalement à étudier les problèmes de la tutelle appliquée aux allocations familiales écartant de sa réflexion, sans cependant l'ignorer tout à fait, la tutelle des incapables majeurs. Notre propos se bornera donc à en évoquer les aspects principaux. S'y ajoute, en annexe IV le point de vue de l'U.N.A.P.E.I. que le groupe lui a demandé de formuler en ce qui concerne le régime actuel de protection des majeurs. Pour partie, le groupe a rejoint cette analyse, notamment sur les conditions de financement des services ; par contre, alors que l'U.N.A.P.E.I. se déclare favorable au maintien d'un cadre juridique commun aux deux populations, et qu'elle souhaite une harmonisation des textes, voire celles des pratiques, le Groupe d'Etude préfère une séparation plus nette des deux mesures.

### 3.1. - Le cadre juridique :

#### a) - Le système actuel : les principes de base :

La protection des adultes handicapés ou inadaptés exige, le cas échéant, une aide qui les préserve de leur propre conduite défectueuse ou de celle de leur entourage. Cette protection est assurée en l'état des textes par plusieurs moyens, dont la T.P.S. La loi du 18 octobre 1966 instituant la mesure de tutelle réunit, en effet, tout en les distinguant, la Tutelle aux Prestations Sociales des mineurs et celle des majeurs.

La loi du 3 janvier 1968, portant réforme du droit des incapables majeurs, a prévu la Tutelle aux Prestations Sociales concurremment à diverses formes juridiques de protection (curatelle, sauvegarde de justice...). Les systèmes applicables aux majeurs et aux mineurs sont articulés sans être harmonisés ; les conditions de fonctionnement et de financement font apparaître des carences. Avant de les étudier, une question préalable se pose : faut-il préconiser l'harmonisation du Code Civil et des textes relatifs à la T.P.S. Ou, au contraire, rechercher l'élaboration d'une conception spécifique de la mesure de T.P.S. relative aux majeurs ?

Le Groupe d'Etude n'a pas voulu se prononcer sur la protection des majeurs prise dans sa globalité. Il lui a semblé préférable de tendre vers une séparation des deux dispositifs de protection, compte tenu de la différence des clientèles et des besoins qui exige des pratiques spécifiques. En ce sens, il a suggéré, en l'état présent du droit, qu'il fallait clarifier la loi de 1966 par une meilleure distinction de chaque mesure de tutelle, et réorganiser des textes de 1966 et de 1968 afin que la protection tutélaire des majeurs bénéficie des conditions de fonctionnement et de financement identiques à celles des mineurs.



b) - L'organisation des mesures : la décision judiciaire :

Le Groupe d'Etude n'a pas partagé le point de vue que lui a exposé l'U.N.A.P.E.I. favorable à une harmonisation des deux mesures de tutelle, à partir de la conception juridique d'un droit reconnu à la protection judiciaire de tous ceux qui rencontrent des difficultés économiques, ce qui induirait, en la matière, compétence d'une seule juridiction. C'est-à-dire, en toute logique, du Juge des tutelles.

Les membres du groupe se sont prononcé au contraire en faveur d'une séparation des mesures, estimant que les Juges des enfants sont, de par leur fonction, les magistrats les plus aptes à traiter des difficultés familiales au nom de l'intérêt des mineurs, dans le cadre notamment de l'assistance éducative.

3.2. - Organisation et financement des mesures de tutelle des majeurs :

Il y a lieu d'abord de préciser que la plupart des services qui reçoivent une double clientèle ont été conduits à spécialiser leurs équipes, ce qui indique qu'il convient de concevoir et d'organiser séparément les deux mesures.

En ce qui concerne les mesures de tutelle des adultes, il faut bien constater que l'insuffisance de l'équipement social limite de fait l'utilisation de ce système de protection. Ainsi, pour prendre un exemple sur la région de Saint-Etienne, un seul magistrat est chargé des affaires de tutelle, tandis que l'exécution des ordonnances est assurée par un travailleur social. Sur la région parisienne, c'est pire encore. Les Juges de tutelle hésitent à prononcer les mesures faute de service pour les exécuter.

Pourquoi cette pénurie ? Elle découle directement des conditions d'agrément des tuteurs et du mode de financement de la mesure.

a) - L'agrément des tuteurs :

Le décret du 25 avril 1969 - chapitre II - fixe les conditions d'agrément des tuteurs. Alors que cet agrément ne constitue aucunement un frein à l'application des tutelles aux mineurs, la mesure concernant les adultes se heurte à des problèmes résultant surtout de la juxtaposition de plusieurs systèmes de protection qui rendent la tâche du tuteur trop complexe, et partant difficilement acceptable. En effet, la Tutelle aux Prestations Sociales, au titre de la loi de 1966, ne concerne que la gestion des prestations sociales, et ne saurait s'étendre aux revenus propres. Prise au titre de la loi de 1968, la tutelle inclut par contre l'ensemble des ressources de la personne protégée dont les prestations sociales. Dans ce dernier

cas, outre que la charge financière de la tutelle est supportée par l'intéressé, et non pas assurée par l'organisme débiteur des prestations sociales, ce qui n'est pas négligeable, l'ensemble des problèmes que pose une telle tutelle est très lourd, exigeant une assiduité et des moyens sur le long terme, dont les tuteurs ne disposent pas.

b) - Le financement des tutelles des adultes :

La législation n'est pas appliquée, avons-nous dit, faute de moyens. Il convient, à cet égard, de distinguer deux problèmes : d'une part, les différents systèmes applicables aux adultes, et, d'autre part, les conditions de financement des deux mesures de Tutelle aux Prestations Sociales.

En ce qui concerne le financement au titre de la Tutelle aux Prestations Sociales, il faut recommander que lorsque la gestion des prestations sociales est assurée par un tuteur civil non agréé, il lui soit possible d'obtenir un financement externe. Il n'est pas tolérable, surtout lorsque les intéressés disposent de ressources modiques, que le coût de la mesure soit supportée par le client.

En l'état des textes, il ressort de l'article 15 du décret du 25 avril 1969, que le tuteur civil reçoit du Juge mission de gérer toutes les ressources de la personne, ou une partie, donc, sauf décision expresse du Juge, le tuteur civil peut gérer les prestations sociales.

Ainsi, une seule décision suffit pour que le tuteur civil gère "toutes les ressources" de l'intéressé, y compris les prestations sociales. Sinon, il faut deux décisions : l'une confiant au tuteur civil les biens et ressources propres, l'autre confiant à un service de tutelle la gestion des prestations sociales.

Trois cas de figure, étant donné les réglementations en vigueur, peuvent exister :

- les tutelles civiles et aux prestations sociales sont distinctes (double décision judiciaire) ;
- les deux tutelles sont confiés à un tuteur civil, personne morale, n'ayant pas à demander un agrément (décision judiciaire unique) ;
- les deux tutelles sont confiés à un service tutélaire agréé, (loi de 1968), créé dans le cadre des associations loi 1901 de parents, de personnes handicapées, etc... qui cumule ainsi la gestion du patrimoine, et celle des prestations sociales.

Ces services n'ont-ils pas droit à des prises en charge, de la part de l'Etat, identiques à celles des autres services de Tutelle aux Prestations Sociales ? Ne peuvent-ils demander un double financement, en distinguant les frais de gestion du patrimoine et le coût de la Tutelle aux Prestations Sociales ? Actuellement, ces services sont rémunérés sur les biens propres de personnes qui, de l'avis de l'U.N.A.P.E.I., rapporteur devant le groupe de cette question, ont pourtant droit au bénéfice gratuit des "prestations" d'un service de Tutelle aux Prestations Sociales. Ces "droits" sont ouverts lorsque le service est agréé par le Préfet. Selon les départements, cet agrément est plus ou moins facile à obtenir. L'U.N.A.P.E.I. demande donc quand intervient une ordonnance de tutelle civile, il soit précisé expressément que la mesure inclut la gestion des prestations sociales, afin que le service tutélaire puisse demander l'agrément, et obtenir les subventions dues au titre de la gestion des prestations sociales, ce qui le contraindra par ailleurs à tenir une double comptabilité. Le Groupe d'Etude a estimé que l'agrément des services tutélaires, cumulant l'exercice des tutelles civiles et des tutelles aux prestations sociales pour les incapables majeurs, doit être la règle. Exceptionnellement, si un service non agréé prouve, devant la Commission Départementale des Tutelles, qu'il effectue de fait la gestion des prestations sociales, il doit obtenir une subvention. Pour faciliter ceci, mieux vaut en effet que la décision judiciaire spécifie expressément que le tuteur civil gère non seulement les biens propres, mais aussi les prestations sociales.

Par ailleurs, les frais de la tutelle des adultes ont été estimés inférieurs de 25 à 50 % à ceux des mesures s'appliquant aux familles. Jusqu'à présent, cet écart se justifiait par une action éducative plus légère. Avec l'arrivée en tutelle le jeune handicapé requérant une prise en charge, intense, cet argument va devenir caduc, et la tutelle des majeurs aussi coûteuse que l'autre.

### 3.3. - Perspective d'évolution de la clientèle :

Compte tenu de la nature des difficultés que rencontrent les personnes adultes sous tutelle, de leur fragilité psychique qu'elle soit le fait de la sénilité, d'un handicap mental, ou d'une inadaptation sociale, l'état de ces personnes demande une mesure de protection. Actuellement, il existe toute une gamme de mesures possibles, qui ont pour caractéristique commune, au nom de cette nécessité de protection, d'être privatives de droits et dans certains cas réductrices de ressources.

Les causes les plus fréquentes de la mise en tutelle des personnes adultes proviennent d'un handicap mental, de l'éthylisme de la dilapidation... La clientèle de cette mesure était jusqu'à présent assez âgée, ses ressources étaient modiques.

Avec la loi d'orientation et les allocations versées désormais à des personnes handicapées de plus en plus nombreuses, avec la mise en place de la sectorisation psychiatrique, les aides au maintien à domicile, on voit

arriver dans les services de tutelle une clientèle plus nombreuse et plus jeune qui connaît des difficultés particulières, notamment en matière de mise au travail.

Toutefois, le rajeunissement des effectifs d'adultes en tutelle ne va pas à l'encontre d'une distinction de principe entre les deux mesures de tutelle, car la population des majeurs en tutelle se compose de personnes qui ne recouvrent jamais tout à fait leur autonomie. La mesure appliquée aux adultes durent en effet très longtemps. Elle a, de ce fait, une finalité d'assistance, alors que la tutelle des familles tend à un apprentissage transitoire de la gestion. À l'égard des adultes très déficients auxquels ils s'adressent, les délégués sont amenés à monter de véritables prothèses d'assistance gestionnaire pour "faire à la place" : une étude révèle, à ce sujet, que les tâches de gestion, d'aide administrative, de protection sont prioritaires dans la tutelle des adultes, tandis que l'action éducative occupe une place accessoire.

Il convient donc d'admettre l'ensemble de ces données, et prévoir, par conséquent, les moyens de les intégrer dans des dispositions particulières.

La question demeure pour l'instant ouverte. Le Groupe d'Etude suggère qu'une commission ad hoc s'en empare et débouche rapidement sur les aménagements qui s'imposent.

QUATRIEME PARTIE

---

LES LIMITES DE LA TUTELLE

---

AUX PRESTATIONS SOCIALES

---



La tutelle, tout en entrant dans le champ de la protection de l'enfance et de la famille, demeure une mesure coercitive, privative de droits parentaux. Elle appartient, sans équivoque, au domaine judiciaire ; ce qui l'enferme dans des limites certaines qu'il ne convient pas de méconnaître.

Ses dimensions éducatives et socio-économiques lui font rencontrer, par ailleurs, des limitations qui tiennent à l'usage des moyens utilisés pour l'organisation de la tutelle dans le temps et dans l'espace.

Nous évoquerons quelques aspects de l'encadrement de cette mesure judiciaire qui se trouve placée sous divers contrôles, tant administratifs, que juridictionnels, mais n'échappe pas pour autant à de nombreuses contraintes qui la déterminent en grande partie. Elle a de même ses régulations propres suivant lesquelles elle institutionnalise une politique de protection financière de la famille.

## I - LES CONTRAINTES

---

Les limitations que connaît la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales sont multiples. Brièvement recensées ci-après, elles apparaissent comme autant de contraintes qui conditionnent le fonctionnement d'une mesure éducative à la physionomie particulière, tributaire à la fois d'impératifs juridiques, administratifs et pédagogiques, dont le seul dénominateur commun serait l'argent, et l'enjeu l'autorité parentale.

### 1.1. - Contraintes législatives et réglementaires :

On a pu parler à propos de la tutelle, de détournement de procédure. Est-ce à dire que les textes sont caducs ou par trop rigides au point qu'on doive les contourner pour que les faits, têtus comme chacun sait, trouvent des agencements judiciaires qui leur conviennent, fut-ce au détriment du droit. Certainement pas. Ici, ce sont les faits qui sont sollicités, non le droit. En effet, il apparaît que les justiciables et leurs créanciers

viennent chercher auprès du tribunal pour enfants une solution à des problèmes économiques, que le Juge ne sait pas, ne veut pas, ou ne peut pas exclure du champ de la tutelle. Dès lors, le Juge est contraint d'utiliser le dispositif juridique de la tutelle pour résoudre des situations qui ne relèvent pas toujours de sa compétence, ou plutôt qu'il apprécie selon une approximation très large en considérant que les perturbations financières qui atteignent la famille induisent, par voie incidente, le mauvais usage des allocations dans l'intérêt des enfants ; mais, en pratiquant ainsi, le Juge satisfait plus sûrement les intérêts des créanciers de la famille que ceux des enfants.

C'est la raison pour laquelle il a semblé au Groupe d'Etude que le Juge des enfants devait revenir à une application plus exacte des textes, et qu'il devait trouver, dans les contraintes de la procédure, l'un des moyens de régler au mieux les problèmes économiques des familles, soit qu'il ordonne une tutelle selon de justes motifs, soit qu'il dise n'y avoir lieu à tutelle et qu'il renvoie de la sorte les affaires qui lui sont abusivement soumises au Ministère Public pour saisir qui lui appartiendra.

Bien entendu, ceci n'est possible qu'à certaines conditions.

En premier lieu, il conviendrait d'officialiser l'institution du bilan social préalable à la décision de tutelle. Nous avons vu que ce bilan pouvait intervenir en application de l'article 4 ; portant R.A.P. du 25 avril 1969 : "Le Juge après avoir recueilli toute information utile convoque".

Il suffirait qu'une circulaire conjointe Justice/Santé donne des instructions à cet égard, pour que l'information préjudicielle des Juges des enfants se fasse dans des conditions techniques convenables.

Ensuite, il y aurait lieu de mieux assurer la représentation de la famille devant le Juge en favorisant, au besoin par des dispositions nouvelles, son accès à l'aide judiciaire. Ainsi, les formes de la procédure seraient mieux observées, et le débat judiciaire pourrait s'instaurer selon un équilibre des parties. Au surplus, la famille, utilement conseillée, pourrait mieux saisir les aides ou les recours auxquels elle peut prétendre, en alternative à la mesure de tutelle.

Enfin, ne devient-il pas nécessaire de rappeler aux magistrats spécialisés, combien une observation scrupuleuse des dispositions législatives et réglementaires, relatives à la tutelle, serait de nature à en améliorer considérablement l'application. Il conviendrait, en outre, eu égard à l'absence de formation des Juges des enfants et à leur mobilité, de les informer plus complètement de ce que doit être la mise en oeuvre d'une mesure dont l'instance judiciaire assure le suivi sous plus d'un aspect.



Citons, à ce propos, quelques points particulièrement sensibles :

- La substance des décisions dont les motifs ne sont généralement pas articulés suffisamment aux faits qui ont provoqué la saisine, non plus qu'à leur incidence sur l'utilisation des prestations sociales.
- Le contrôle de l'exécution de la mesure, en application des articles 30 et 31 du décret du 25 avril 1969, et les moyens dont le Juge doit disposer, dont il doit user, pour vérifier le bon déroulement de la tutelle, s'assurer de ses effets.
- L'application de l'article 9 du décret précité concernant la révision des mesures et les conditions dans lesquelles peuvent intervenir la mainlevée ou la reconduction de la mesure, notamment aux termes d'une concertation avec les praticiens de la tutelle et les parties intéressées.

#### 1.2. - Contraintes financières :

Tout d'abord, rappelons que le financement des mesures sociales est loin d'être un élément neutre dans le choix d'un mode de prise en charge. Cela joue dès l'engagement du processus. Le dépistage est conditionné par les ressources locales en travailleurs sociaux affectés au secteur. Plus ils sont nombreux, plus ils signalent. De même, selon les équipements financés localement, le Juge choisira la prise en charge soit au titre de l'Action Educative en Milieu Ouvert, soit par la Tutelle aux Prestations Sociales. Toute la politique de prévention sociale et de protection de la famille, dont le Juge et l'administration sont conjointement responsables, dépend, c'est évident, de l'état des équipements disponibles pour exécuter des mesures aux effets voisins, sinon comparables. Parfois, l'indigence des services commande le choix le moins mauvais, parfois aussi leur pléthore conduit à les alimenter au-delà de la nécessité. Dans l'ensemble, il serait judicieux que des services d'A.E.M.O., à la vocation incertaine, ne viennent pas contrarier, en captant les clientèles, le fonctionnement optimum de services de tutelle généralement mieux cadrés par rapport aux besoins réels. Le financement des enquêtes sociales pose également problème. Normalement, un signalement devrait déclencher, nous l'avons répété, une enquête systématique. Or, les enquêtes sociales, élément majeur de la préparation d'une décision de tutelle, ne sont pas financées comme il conviendrait : d'une part, elles sont rarement financées en tant que telles - à l'exception de quelques enquêtes judiciaires ordonnées au titre de l'assistance éducative - si bien que les services qui les exécutent, ou bien ne perçoivent aucune rémunération, ou bien reçoivent une indemnisation plus ou moins régulière des Caisses d'Allocations Familiales ; d'autre part, elles sont souvent effectuées par des services sociaux spécialisés qui gèrent l'A.E.M.O. et la tutelle, d'où un risque "d'auto-alimentation".

Par ailleurs, nous avons déjà évoqué le poids des contraintes financières diverses qui conditionnent l'organisation toute entière de la tutelle. Ce sont les dettes des familles et les créanciers qui font pression sur les autorités pour que des tutelles à long terme garantissent les remboursements, alors même que l'éducation des enfants n'est pas autrement compromise et que les parents n'ont besoin d'autre chose que d'un écran vis-à-vis de leurs poursuivants.

Le groupe a déploré, à maintes reprises, cet usage excessif d'une mesure éducative transformée en bouclier. D'autant que la recession économique actuelle accentue le désarroi économique momentané des parents soudain privés d'emploi, qui ne peuvent néanmoins renoncer immédiatement aux attraits de la consommation inconsidérée.

La tutelle n'est pas un palliatif adéquat pour les errements financiers dus à l'imprévision de familles, par ailleurs capables d'élever leurs enfants. Cependant, ces familles connaissent bien des difficultés économiques réelles qui mériteraient la mise en oeuvre de palliatifs. L'organisation d'un règlement judiciaire des budgets familiaux ne serait-il pas envisageable, dans ce cas, sous le contrôle d'un administrateur ad hoc, dans des conditions de publicité à définir. Cela dépasse l'objet du Groupe d'Etude sur la tutelle, mais c'est une question d'actualité qu'il faudrait étudier sérieusement.

D'ores et déjà, les contraintes qu'exercent les créanciers sur des familles diminuées socialement, fragiles et sans réaction, pourraient se trouver contrebalancées par une organisation de la défense et surtout du conseil au profit des personnes qui connaissent l'adversité au plan économique. Pour cela il faut envisager, sans bouleversement majeur des textes, d'une part des aménagements particuliers de l'aide judiciaire, d'autre part l'institution à l'initiative de l'administration d'un lieu d'information comportant diverses modalités (notice - consultation gratuite - assistance technique - instruction de dossiers - etc...).

### 1.3. - Contraintes tenant aux situations :

La durée des mesures est fonction, non seulement du rééquilibrage budgétaire et familial, conditionné par l'apurement total des dettes, mais aussi d'évènements qui surviennent en cours de mesure, tels la cessation du droit aux prestations familiales, le retrait des enfants, le cas échéant l'hostilité des familles, et l'impossibilité dans laquelle se trouve le délégué d'exécuter une ordonnance de tutelle qui ne comporterait aucune action éducative. Le renoncement unilatéral, dans ce dernier cas, à l'exécution d'une mesure coercitive est-il pertinent et acceptable ? Le Groupe d'Etude n'a pas pris position clairement sur ce point de déontologie professionnelle du délégué. Il a seulement considéré que devant des comportements familiaux non coopératifs, le délégué devait, de manière conservatoire, assurer sa mission de gestion des prestations familiales dans l'intérêt des enfants, en même temps qu'il saisissait le Juge des enfants de la situation des enfants en vue d'une Action Educative en Milieu Ouvert, ou d'un retrait.

Nous abordons ici les compétences respectives du tuteur et du délégué dont la compatibilité n'est pas absolue. Au fur et à mesure que les délégués feront de plus en plus oeuvre éducative, il faudra prendre en considération leurs conditions d'exercice, et reconnaître les empêchements éventuels à la poursuite de mesures qui supposent un consensus entre les personnes en présence.

Ce sont des contraintes nouvelles qui risquent de modifier la physionomie de la tutelle, et qu'il faudra intégrer par quelques biais dans le dispositif d'ensemble de la mesure (procédure, réglementation, statut des délégués, etc...).

Par contre, il est clair que les délégués ne peuvent à l'extrême arriver dans les familles avec l'aide de la police. En cas de refus s'exprimant franchement par l'obstruction aux visites des délégués, ceux-ci ne peuvent que saisir le Juge. Mieux vaut que ce soit très vite après que la décision ait été prise, car dans ce domaine l'attentisme est souvent aggravant.

#### 1.4. - Contraintes relatives à l'organisation des services de Tutelle aux Prestations Sociales :

Selon leur capacité d'accueil, leur équipement, et notamment la technicité des équipes éducatives, les services sont en état, ou non, d'assurer l'exécution des ordonnances judiciaires de tutelle, soit sur le plan quantitatif, soit en rapport avec les difficultés des situations familiales déferées, et en fonction de la nature des aides exigibles. Les services n'ont sans doute pas plus à refuser un mandat judiciaire, qu'ils ne devraient en solliciter pour assurer leur survie. Toutefois, la pratique enseigne que la juridiction module ses exigences selon la capacité de ses mandataires dont elle connaît la disponibilité.

C'est ainsi, à ce propos, que le Groupe d'Etude, quand il a évoqué une réforme des modalités de financement, par la prise en compte de charges annuellement globalisées, en fonction de normes de fonctionnement et basées sur une prévision d'accueil, s'est heurté à un empêchement tenant au risque de fixer abusivement un "quota" de clientèle qui s'imposerait aux Juges des enfants. L'argument ne tient guère face à la pratique. De fait, des régulations interviennent. Elles sont forcément tributaires de l'état des équipements et des enveloppes financières. Il paraît préférable que ces régulations soient négociées plutôt qu'imposées.

Dans le même ordre d'idée, le nombre de familles suivies par délégué conditionne non seulement la qualité du travail éducatif, mais également la capacité d'accueil du service. Les Juges des enfants connaissent bien les limites qui s'imposent à eux et qui tiennent à la saturation des délégués incapables d'exécuter convenablement leur mission au-delà d'un certain "quota" d'affectation nouvelle et de mainlevées étalées dans le temps.

C'est ce qui rend indispensable des conférences régulières entre le Juge des enfants et les responsables directs des tutelles, afin d'éviter de mettre en place des systèmes pervers qui engendrent l'incompréhension réciproque au détriment de la population assistée qui seule supporte en définitive l'incurie qui en résulte.

### 1.5. - Contraintes démographiques :

A terme, l'évolution démographique, prévisible actuellement, aura de lourdes conséquences sur le développement des services. Jusqu'à présent, la mesure était réservée aux familles comptant au moins trois enfants à charge... afin que la gestion des prestations familiales corresponde à un montant minimum de fonds et, qu'en outre, les organismes débiteurs des prestations sociales, financeurs de tutelles, n'aient pas à dénoncer la disproportion entre les frais de tutelle et le montant des prestations gérées. Le nombre d'enfants par foyer sous tutelle baisse régulièrement. Une question va donc se poser le cas échéant. L'action éducative avec gestion de fonds peut-elle intervenir dans le cas où le montant des prestations familiales - donc le pouvoir de gestionnaire du délégué - est infime ? Les Caisses pourront-elles, et voudront-elles, assurer le coût d'une mesure de tutelle dans ces conditions ? L'Administration devrait bien réfléchir à ces perspectives.

La protection familiale et la protection de l'enfant méritent peut-être d'être revues, en considération de la baisse démographique. Les notions d'allocataires et de bénéficiaires de la tutelle sont peut-être également à reconsidérer en fonction des ressources des Caisses et de leur capacité d'intervention dans le domaine de l'action sociale, car, après tout, la définition du prestataire inclut à la limite, à un titre ou à un autre, tout mineur en difficulté socio-économique ; seul se pose le problème du financement des mesures. Il est douteux que la conjoncture économique actuelle favorise sa budgétisation par l'Etat.

### 1.6. - Les limites de la Tutelle aux Prestations Sociales en matière éducative : le risque de contrôle social abusif :

L'intervention de Melle VERBRUGHE centre fort bien le champ d'action étroit des délégués, fonction des contraintes légales, et des limitations tenant aux situations auxquelles s'applique ce travail éducatif en milieu ouvert particulier, qui s'inscrit dans le cadre d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales.

L'essentiel de ces propos traduit des préoccupations maintes fois exprimées par le Groupe d'Etude : comment arriver à une relation par l'argent, et même à exécuter dans son sens le plus restrictif l'ordonnance judiciaire - gérer les prestations familiales dans l'intérêt exclusif des enfants - lorsque les parents refusent de coopérer ?

La pratique de bons, l'ouverture de crédits, etc..., ont été dénoncées précédemment comme anti-éducatives. Ne s'agissait-il pas de remettre en cause leur principe - au regard de la dimension éducative et promotionnelle généralement reconnue à la tutelle, et de son ambition de réadapter la famille complètement. Dans la réalité, les délégués restent confrontés à des carences parentales telles que, parfois, tout procédé autre qu'autoritaire

paraît inopérant. Cependant, ces pratiques elles-mêmes ne garantissent pas toujours la satisfaction des besoins en alimentation, en habillement des enfants, car les achats, même contrôlés, peuvent être revendus ! Lorsque les délégués constatent des échecs aussi patents, l'impossibilité de réaliser une action éducative et même de garantir l'intérêt des enfants, n'est-il pas nécessaire de recourir à des mesures plus draconiennes encore ? Faut-il alors procéder à un retrait dont l'évidence ne s'impose pas au regard des liens familiaux. Nous avons souligné la rareté des familles en tutelle qui se désintéressent des enfants. Aussi, convient-il de ne pas négliger le maintien de tutelle à visée strictement gestionnaire pour la survie des groupes familiaux grégaires dont l'indigence matérielle, fortement compensée, permet un climat éducatif acceptable.

Par contre, une fois les besoins élémentaires satisfaits, les délégués sont souvent animés par un souci de normalisation : les habitudes de vie des parents, les désirs des enfants, les valeurs de référence des délégués constituent autant de composants souvent contradictoires à prendre en compte, avec discernement, pour utiliser la gestion des prestations familiales en tant que support d'une relation éducative.

Quelles sont donc les limites de cette relation par l'argent, qui commence par nécessité, et qui se poursuit par ambition ? Jusqu'à quel point, pour assainir la situation financière et familiale, le délégué peut-il toucher aux problèmes psycho-familiaux, voire arbitrer, au risque d'en être l'otage, les conflits dont il est le témoin, mais que personne ne lui a demandé d'apaiser, même pas le Juge des enfants auteur du mandat de tutelle dont l'objet est tout de même limitatif ?

Certes, sur le plan budgétaire, la mission éducative du délégué requiert une connaissance même approximative des ressources et des dépenses globales, alors que sa fonction est légalement limitée à la gestion des prestations familiales. Cependant, il ne lui est pas reconnu, par ce biais, une mission de rééducation étendue. Où se situe donc la frontière entre l'aide éducative et l'immixtion abusive dans le mode de vie des familles ? Beaucoup de délégués sont perplexes quant à l'ampleur de leur rôle. Ils s'interrogent sur le caractère normatif de leurs interventions, sur l'opportunité de rechercher l'intégration sociale des familles confiées. Agents conscients d'un contrôle social inévitable, ils en cherchent les contours, et, la plupart du temps, ils pensent les trouver grâce aux concours de leurs collègues exerçant en équipe pluridisciplinaire.

C'est d'abord, en effet, par des actions évaluées en groupe et concertées, que les prétentions éducatives du délégué trouvent une optimisation au cas par cas. Ses interventions sont solitaires et son engagement personnel, mais le suivi de son travail dépend solidairement de l'ensemble du service auquel il appartient, et qui constitue le régulateur initial de toute sa pratique.

Par ailleurs, d'autres contrôles plus formels interviennent, que nous allons évoquer. Plus ou moins fortement institués, ils servent à maintenir la cohérence de la tutelle et sa reconduction. Mais ne sont-ils pas trop superficiels pour favoriser l'action éducative à laquelle prétend cette mesure.

## II - LES CONTROLES SUR LES SERVICES DE T. P. S.

---

### ET L'EXECUTION DE LA MESURE

---

Le décret du 25 avril 1969, portant Règlement d'Administration Publique pour application de la loi du 18 octobre 1966, instituant la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, détermine les contrôles judiciaires et administratifs s'appliquant à l'organisation des services (agrément des tuteurs, habilitation des délégués, contrôle du financement), et à l'exécution de la mesure.

Succinctement, il convient de rappeler les autorités engagées aux différents niveaux, avant de formuler une analyse critique du système en place.

#### 2.1. - Les Services de Tutelle aux Prestations Sociales :

- Leur constitution : dépend en premier lieu de l'agrément des tuteurs et de l'habilitation des délégués.

Les D.D.A.S.S. sont chargées d'instruire les dossiers d'agrément des tuteurs, de les transmettre aux Préfets qui, après avis de la Commission Départementale des Tutelles, statuent.

L'habilitation des délégués relève de la compétence des D.D.A.S.S., maintenant tenues de respecter non seulement les dispositions du chapitre III du décret du 25 avril 1969, mais aussi l'arrêté du 30 juillet 1976 déterminant le niveau de formation désormais exigé pour l'accès aux fonctions de délégué à la Tutelle aux Prestations Sociales.

Exception faite de leur participation à la Commission Départementale des Tutelles où ils peuvent émettre un avis sur le choix des tuteurs - les Juges des enfants ne disposent par contre d'aucun pouvoir sur les services auxquels ils vont confier l'exécution de leurs ordonnances. Il en est de même des organismes débiteurs des prestations familiales, et "financeurs" des mesures de tutelle, sauf qu'ils sont en mesure de créer des services en gestion directe. Ce clivage est-il opportun ? Le Groupe d'Etude ne l'a pas dénoncé, conscient de la nécessité de rendre à chaque instance, administrative ou judiciaire, la plénitude de ses attributions propres, précisément pour éviter le renvoi vers un ordre de ce qui appartient à l'autre.

- Le fonctionnement des services est soumis à divers contrôles, notamment financiers : le budget prévisionnel est élaboré par la Commission Départementale des Tutelles, et fixé par arrêté préfectoral, annuellement, en fonction des prix-plafond des "mois-tutelle" que nous avons précédemment évoqués. Les comptes des services sont examinés par la Commission Départementale des Tutelles.

## 2.2. - Les mesures de Tutelle aux Prestations Sociales :

La décision relève bien évidemment du Juge des enfants, seule autorité habilitée à statuer en la matière. Seules les voies de recours et les garanties de la procédure permettent de contrôler le pouvoir du Juge. L'exécution de la mesure est confiée à un tuteur par l'ordonnance judiciaire. On ne saurait y voir un moyen, pour le magistrat, de choisir le responsable de l'application de sa décision : tout d'abord, en règle générale, la modicité de l'équipement limite cette éventualité ; ensuite, c'est le tuteur qui transmet l'ordonnance à un délégué de son choix, en informant le Juge des enfants.

Donc, au moment de la décision, le Juge des enfants se trouve seul confronté à des choix difficiles, qu'aucun dispositif ne vient contrarier ou guider. Ensuite, il confie "au jugé" pourrait-on dire, à l'aveugle en tout cas, l'application d'une sentence dont l'exécution demeurera pendant une durée très longue sous sa responsabilité. Ce serait paradoxal si, par contre, dans le courant de l'exécution de la mesure, les contrôles n'étaient nombreux : le Juge des enfants reste garant à la fois de l'application de sa décision, et du respect des droits familiaux, de leur défense ; cela veut dire qu'il peut à tous moments y apporter les changements qu'il estime nécessaire.

La D.D.A.S.S. est chargée, par les textes instituant la tutelle, d'une mission de contrôle tant sur le plan du financement, que sur le plan pédagogique ; la Commission Départementale des Tutelles intervient annuellement pour vérifier les comptes des tuteurs, et leur suggérer "toutes mesures susceptibles d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des tutelles".

En pratique, les tuteurs sont légalement tenus de remettre, pour chacune des mesures de tutelle confiée :

- chaque trimestre, l'état des comptes familiaux adressé à la D.D.A.S.S. ;
- chaque semestre, un rapport sur "les résultats de son action faisant état, en particulier des améliorations constatées et des possibilités de rééducation individuelle ou familiale", est envoyé simultanément au Juge des enfants, et à la D.D.A.S.S. ;

- le Juge des enfants, et la D.D.A.S.S. peuvent, inopinément, demander au tuteur des informations relatives à la comptabilité et à l'action pédagogique ;
- enfin, les personnes intéressées - et notamment les parents - peuvent saisir le Juge des enfants.

Tout ceci constitue, selon les membres du groupe, un système de type bureaucratique où la mesure des comptes l'emporte nettement sur l'appréciation qualitative de la prise en charge éducative.

### 2.3. - La réalité des contrôles : les positions du Groupe d'Etude :

Le Groupe d'Etude a articulé sa réflexion autour de deux notions : les contrôles, apparemment croisés, sont en réalité parallèles : les compétences respectives des Juges des enfants et des D.D.A.S.S. en cours de mesure concordent pour ne pas se mêler de la pédagogie. Par ailleurs, les responsabilités engagées sont mal définies dans la pratique entre trois instances, dont aucune n'entend assumer la totalité du fonctionnement de la tutelle.

#### a) - Le rôle des magistrats : le contrôle judiciaire sur la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales :

Ce contrôle est double : le Juge vérifie, le cas échéant, la gestion des budgets familiaux effectuée par les services de tutelle. C'est expressément prévu par les textes (article 30, alinéa 3 du décret du 25 avril 1969). Ce n'est pas systématique, et même l'éventualité d'un contrôle comptable de la tutelle par le Juge constitue une hypothèse basse. Par manque de temps, de compétence aussi. Par souci de laisser à l'administration ce qui lui revient. C'est dommage, car la démarche tutélaire, fondée sur l'argent, mérite d'être vue de près en rapport avec les options des délégués, leurs arbitrages, leurs orientations éducatives. Le mieux, néanmoins, ne serait-il pas de rationaliser cet état de fait, et de confier aux D.D.A.S.S. l'entière responsabilité des aspects socio-économiques de la tutelle ?

Le Juge est aussi chargé (article 31 du décret précité) du contrôle de l'action pédagogique du délégué, soit au vu des rapports semestriels établis par le tuteur, soit par tout autre moyen d'information plus fortuit. Ce dernier procédé n'est guère utilisé et, dans la plupart des cas, la routine du rapport semestriel à l'initiative du délégué suffit.

Alors les délégués jouissent, de fait, d'une liberté d'évolution que contrarient rarement les prétentions du Juge. Celui-ci manque pour cela d'information, sinon à retardement, fortement édulcorée par le temps et passant au crible, selon un délégué soucieux d'ordre, les péripéties des principales



phases de la mesure. De surcroît, le délégué se trouve presque toujours face à un magistrat peu ou pas informé des réalités socio-familiales, donc enclin soit à l'indulgence, soit à la surdramatisation. Il importe aussi essentiellement que les familles sous tutelle, extrêmement fragiles et d'une sensibilité exaspérée, ne soient pas remises, plus qu'il n'est indispensable, en rapport avec l'autorité qui effraie, car elle sanctionne. Enfin, est-il utile que le délégué, mis au courant obligatoirement des secrets des familles, soit placé en situation de les laisser transparaître au cours d'une évaluation trop étendue des impédiments de la mesure ?

Pratiquement, que préconiser ? Le Groupe d'Etude semble s'accorder sur trois points :

- durant la phase d'exécution d'une mesure de tutelle, et sauf cas exceptionnel de conflit requérant un arbitrage du Juge, mieux vaut laisser aux délégués la responsabilité de leurs pratiques, en leur demandant d'en rendre compte annuellement aux magistrats.

Le Groupe d'Etude a longuement discuté sur la périodicité des rapports : les délégués sont favorables à l'annualité, d'une part, parce qu'au démarrage d'une mesure, il est pratiquement impossible de dresser un bilan au bout de six mois, alors que l'engagement vient à peine de commencer ; d'autre part, cela crée des surcharges de travail au détriment de l'action proprement dite. Il a été objecté à cela, que le principe de rapports annuels était en contradiction avec des recommandations relatives aux ordonnances de tutelles. Les praticiens rétorquent que, sauf exception, les mesures durent au moins deux ans. Les rapports annuels peuvent donc être faits au moment du renouvellement d'une mesure. Mais alors, il convient peut-être de concevoir le rapport autrement qu'il n'a été produit jusqu'à présent, où il procède en termes de jugements de valeur comportant des approximations et des raccourcis qui laissent peu de place à une analyse objective et méthodique de l'évolution d'une famille. Il faudrait établir, après une année, un véritable bilan psycho-social s'appuyant sur une approche et une discussion multidisciplinaire des déterminants socio-économiques de la famille, de la dynamique parentale, des éléments propres à favoriser l'autonomie financière.

- la mainlevée, et les renouvellements requièrent une concertation entre les magistrats, les délégués, et, si possible, les familles. Il faut préparer la fin d'une mesure, et ne la faire cesser qu'après avoir précisé les dispositifs de protection qui lui succéderont. Cette mise au point nécessite des échanges très directs entre la tutelle et les personnes en cause, dont les points de vue sont à confronter.
- sur le plan du contrôle financier, il est souhaité que le rôle des magistrats soit renforcé. Non pas dans le sens d'une vérification des comptes individuels, qu'il vaut mieux au contraire placer sous gouvernement administratif, par une information qui aurait le mérite d'impliquer la D.D.A.S.S. et ses agents. Mais au sein de la Commission Départementale, et en vue de l'élaboration de budgets qui prennent en considération la dimension éducative de la tutelle.

b) - Le rôle de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales :

En ce qui concerne le contrôle de la gestion des budgets familiaux, le Groupe d'Etude a souhaité que les attributions de l'une ou l'autre autorité soient plus nettement fixées. Sans doute les textes prévoient-ils convenablement les tâches obligatoires des D.D.A.S.S. et laissent-ils au Juge le loisir d'une supervision occasionnelle. Dans la réalité, les D.D.A.S.S. font fort peu d'inspection sur place, ou à des intervalles de temps très éloignés. Ils demandent très peu d'explication complémentaire sur les comptes individuels trimestriels, et ne font les observations nécessaires que sur les cas aberrants, objet d'un signalement particulier ou d'une malversation flagrante. Si bien que, les tuteurs sont livrés à eux-mêmes, ce qui est fort pratique et conforte leur capacité d'autonomie. Mais cette indifférence technique peut se révéler préjudiciable à l'évolution des services qui ne disposent d'aucune incitation et qui ne peuvent débattre de leurs orientations avec un interlocuteur défini. Il serait donc nécessaire, sans rien retrancher aux dispositions existantes, de définir plus complètement l'infrastructure du contrôle exercé par les D.D.A.S.S., afin que l'administration entre plus directement dans la compréhension des situations individuelles, qu'elle les cadre mieux au fur et à mesure de leur évolution et que, de la sorte, elle fasse de la tutelle un élément intégré de la prévention globale à l'égard des familles. Il s'agit à la fois de mieux articuler l'administration à l'institution par des rapports plus étoffés de personne à personne, et de mettre en place des modèles de compte rendus qui rapportent la dimension socio-éducative de la gestion.

Cette perspective aurait le mérite de mieux départager les rôles du Juge et de la D.D.A.S.S. réservant à celle-ci le versant administratif et financier de la tutelle, selon une conception socio-éducative qui la contraindrait, le cas échéant, à l'initiative au vu de cas d'espèce qui posent problème. Cette solution permettrait, de surcroît, l'engagement plus net des services sectorisés à l'égard des familles sous tutelle, aussi bien pendant la durée de la mesure qu'après la mainlevée, par l'organisation de prises en charge en relai.

c) - Le rôle de la Commission Départementale des Tutelles aux Prestations Sociales :

Son rôle, sa composition, son fonctionnement sont déterminés au chapitre IV du décret d'application du 25 avril 1969. Le rôle de cette commission est consultatif et ne connaît pas de limite définie, car, en application de l'article 28 du décret précité, elle "propose aux tuteurs toutes mesures susceptibles d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des tutelles dans le département". Il est cependant regrettable qu'elle réduise, le plus souvent, son activité à l'examen des aspects financiers de la tutelle. Le Groupe d'Etude suggère donc que cette commission devienne le lieu d'une

analyse, d'une évaluation globale des projets et pratiques pédagogiques, apte à dégager des orientations de tendance, à fixer la norme "nombre de familles suivies par délégué" en fonction des impératifs d'éducation et de gestion particuliers dus aux conditions locales. La commission dispose des moyens d'information nécessaires pour se prononcer sur ce point. Les services lui remettent obligatoirement un rapport d'activité, où figurent aussi bien les données financières, que les moyens et les projets pédagogiques ; mais ces aspects retiennent effectivement fort peu l'attention des membres de la commission.

Le Préfet est président de droit, mais participe rarement aux commissions. S'il se fait représenter, par son secrétaire général, celui-ci a tendance à orienter les débats dans le sens d'une bonne administration des finances publiques, plutôt qu'en vue d'une amélioration de la protection familiale. Le Groupe d'Etude suggère que la vice-présidence, tenue de droit par un magistrat, soit effectivement assurée en l'absence du Préfet.

Il conviendrait en outre d'obtenir, que la composition de la commission soit étendue :

- à des représentants des régimes débiteurs de prestations ;
- à la représentation officielle des services de Tutelle aux Prestations Sociales, même à titre consultatif ;
- s'il y a lieu, aux magistrats autres que le vice-président, Juges des enfants, notamment au Juge des tutelles (afin que les problèmes posés par la T.P.S. aux adultes ne soient pas évités).

Ainsi élargie, la commission serait plus apte à prendre en considération les éléments constitutifs de l'action éducative des délégués. Elle sortirait alors d'une crainte révérencieuse à l'égard des standards financiers et serait à même de dégager les budgets de l'ornière où ils s'enlisent faute d'imagination. C'est plus une question d'aménagement que d'augmentation, il n'est pas dit qu'un changement de tendance accroîtrait le prix global de la mesure. La présence des tuteurs, à titre consultatif, diminuerait également cette sclérose qui atteint la commission départementale. Ils peuvent être désignés sans alourdir l'institution. En effet, les textes actuels stipulent que "deux personnes désignées par le Préfet, en raison de leur compétence en matière de politique familiale et de protection des personnes âgées", sont membres de droit. Dans la plupart des départements, les Unions Départementales des Associations Familiales, sollicitées par le Préfet, choisissent ces personnalités compétentes... et sont ainsi représentées deux fois ! Ne peut-on demander que ces postes soient réservés à un responsable de service de Tutelle aux Prestations Sociales concernant les mineurs, et à un responsable d'association tutélaire recevant des mesures de Tutelle aux Prestations Sociales pour adultes ?

Dans l'ensemble, le groupe souhaite une rénovation complète des objectifs et du fonctionnement de cette commission, qui doit devenir plus ouverte, plus dynamique, plus sensible aux courants actuels de la pédagogie et de l'aide sociale spécialisée.

d) - Les contrôles internes propres aux Services de Tutelle aux Prestations Sociales : l'auto-évaluation et ses limites :

La situation varie considérablement d'un service à l'autre. Certains connaissent une hiérarchie pyramidale stricte. D'autres sont déconcentrés et pratiquent largement les délégations de pouvoir. Il en est même quelques uns qui fonctionnent suivant un système horizontal. Dans ceux-ci, les bilans, les études de cas servent à évaluer les entreprises, à réajuster les projets pédagogiques, permettant, au-delà des nécessités immédiates, une révision permanente du fonctionnement des services, car les réunions d'évaluation ont obligatoirement une portée méthodologique. Est-ce suffisant ?

**Quel que soit le modèle qu'il utilise à cet effet en fonction de sa structure, chaque service se satisfait de l'encadrement administratif dans lequel il place l'exécution des mandats de tutelle qui lui sont confiés.**

Cet encadrement participe d'une auto-évaluation de la démarche propre du service, dont le délégué se trouve solidaire au point que l'ensemble de ses prestations reçoit une "couverture" hiérarchique. Mais, le bon ordre du service ne recouvre pas en totalité l'exécution pertinente de la tutelle selon l'intérêt des familles. Il ne permet, en tout cas, ni la critique méthodique des démarches, ni la garantie des droits des familles, ni la conformité de la tutelle à la volonté de la décision. Nous ne faisons pas, en disant cela, un procès d'intention oiseux, mais nous repérons les éléments d'un système dont la validité n'est soumise à aucun examen objectif. Bien sûr, en cas de conflit, le délégué, la famille, le Chef de service peuvent saisir le magistrat. Mais cette procédure rarissime n'a rien à voir avec ce que nous évoquons qui se réfère au quotidien. Alors, peut-être, faudra-t-il qu'un jour les tutelles s'engagent dans d'autres voies. Dans un premier temps, en pratiquant la confrontation périodique des professionnels qui, à des titres divers, sont les agents de cette forme "insidieuse" de contrôle social ; ensuite, en associant aux évaluations les familles elles-mêmes, suivant des modalités très nuancées.

En conclusion, les réflexions qui précèdent soulèvent deux sortes de questions : d'une part, la multiplicité des contrôles effectués sur les services de Tutelle aux Prestations Sociales sont extrêmement formels et variés. Ils ne contribuent en rien à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la tutelle. D'autre part, et paradoxalement, eu égard à l'indifférence des autorités, une auto-évaluation pédagogique des pratiques aidant le service à ajuster ses actions fait défaut. Ce manque, du reste commun à l'ensemble des services chargés d'action sociale, provoque ici des conséquences regrettables : les délégués ne savent pas toujours mesurer l'impact de leur travail. Ils ne disposent d'aucun critère d'appréciation des résultats, ce qui conforte le risque qu'ils exercent un pouvoir abusif sur les familles, qu'ils retiennent trop longtemps leur clientèle, ou, au contraire, qu'ils l'abandonnent brutalement sans motif acceptable. Beaucoup de délégués s'inquiètent du devenir des familles après

la mainlevée de la mesure, Sont-elles aptes à se prendre en charge ? Des relais vers des formes d'aide plus légère sont-ils toujours mis en place ? Ces questions se posent par-delà la prestation univoque du délégué. Le Groupe d'Etude a réfléchi aux modalités d'évaluation à mettre en place, sans que la tutelle soit rigidifiée par un contrôle trop construit : faut-il instituer une instance de vérification externe, pratiquer des bilans formalisés au niveau d'une équipe élargie, y inclure les familles sous une forme ou sous une autre ? En toute hypothèse, le suivi méthodique des interventions durant la mesure, incluant obligatoirement une étude a posteriori des résultats, doit être à présent un objectif des organismes de tutelle qui veulent durer, sans rencontrer à plus ou moins long terme l'hostilité des groupes sociaux sensibilisés à des pratiques tutélaires unilatérales, et par là même anachroniques.

En résumé, le Groupe d'Etude propose :

- que les Services de Tutelle aux Prestations Sociales renforcent et aménagent leurs instances d'évaluation interne, organisent les relais utiles avant et après la cessation de la mesure ;
- que les compétences, en matière de contrôle et d'exécution de la mesure, soient partagées entre les magistrats et les D.D.A.S.S. :
  - . les Juges contrôleraient le déroulement de la mesure sous l'angle "éducatif", mais tireraient la leçon financière de l'exécution des projets pédagogiques, notamment auprès des Commissions Départementales,
  - . les D.D.A.S.S. contrôleraient la gestion des budgets familiaux par les délégués, mais n'omettraient pas, cas par cas, de mettre en oeuvre les moyens complémentaires de protection dont ils disposent et dont l'utilité leur apparaîtrait au vu de l'exécution financière de chaque tutelle,
  - . la périodicité des rapports serait annuelle (et non plus semestrielle ou trimestrielle), mais il faudrait les concevoir comme un reflet des bilans d'action internes. Ces rapports seraient établis en fonction de leurs destinataires, et pourraient à cet effet comporter des rubriques différenciant les comptes-rendus ;
- le rôle, et la composition, de la Commission Départementale seraient révisés en liaison avec une étude plus exhaustive du financement des services.

### III - LES REGULATIONS

---

La régulation c'est en général "l'ensemble des mécanismes qui permet le maintien de la constance d'une fonction". En ce qui concerne une institution, le mécanisme régulateur est relativement diffus et participe de l'ensemble des procédures utilisées. A divers degrés, par des effets en retour, des "feed back", celles-ci contribuent d'une part à favoriser la survie et la conservation de l'institution, d'autre part, le cas échéant, son utilisation pour répondre au mieux aux objectifs qui lui sont assignés.

La tutelle, en tant qu'institution, fortement structurée dans un but précis, échappe moins que tout autre à ce schéma. C'est pour cette raison qu'il semble opportun de dégager sommairement ce qui, dans son fonctionnement, assure la défense et la promotion de l'institution et ce qui tend à réduire les difficultés socio-économiques des familles.

#### 3.1. - Les mécanismes :

On peut distinguer trois instances principales sous l'influence desquelles fonctionnent les institutions de tutelle : les D.D.A.S.S. en ce qui concerne l'agrément des tuteurs et l'habilitation des délégués ; les Juges des enfants qui prononcent la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, alimentant par conséquent à leur gré les services ; les Commissions Départementales qui, pour l'essentiel, modulent les financements en élaborant les budgets qui permettent de fixer les mois-tutelles.

Autour de ces instances, se mettent en place des systèmes grâce auxquels les tuteurs, les délégués, les familles subsistent par une série de négociations ou chacun vise à obtenir la satisfaction de ses besoins.

A l'examen des contrôles s'exerçant sur les services et sur l'exécution des mesures, nous avons constaté un vide structurel : l'absence d'une instance unique coordonnatrice des fonctions financières et pédagogiques de la tutelle. Ce rôle serait normalement celui de la Commission Départementale des Tutelles, et le groupe a émis des propositions visant à améliorer leur fonctionnement en modifiant au préalable leur composition, et l'équilibre des forces en présence. Peut-être conviendrait-il même de modifier leurs procédures et la fréquence de leurs réunions.

Ce manque institutionnel est tel que la régulation du fonctionnement de la tutelle risque certaines insuffisances, tantôt au détriment des services, tantôt au préjudice des familles, mais tout aussi bien, le cas échéant, à l'encontre du Juge des enfants insatisfait des moyens dont il dispose. A

tout prendre, c'est moins gênant pour les institutions que pour les familles. C'est pour cela que nous insisterons ci-après sur les mécanismes de compensation qui permettraient aux familles une meilleure défense de leurs aspirations, face aux instances et aux organismes dont la tutelle les fait dépendre.

### 3.2. - La régulation au niveau de l'organisation des services :

Comment organiser une meilleure adaptation des structures d'action sociales aux besoins de la prise en charge des familles en difficulté économique ? Cela découle, en priorité, de l'existence d'un organisme chargé de leur évaluation locale, au fur et à mesure que ces besoins apparaissent, puis d'arbitrer le développement des équipements et l'affectation des moyens d'action.

Le groupe a évoqué l'insuffisance notoire de la Commission Départementale en ce qui concerne la mise en place de structures adaptées à une tutelle correspondant aux besoins actuels de la population. Il a tout aussi nettement regretté l'indifférence, le laisser-faire qui président à l'édification d'une méthodologie des interventions dans ce domaine. La coordination relève ici incontestablement de la circonscription d'action sociale ; laquelle devrait inclure dans ses préoccupations permanentes les problèmes de tutelle ; car, lorsqu'elle "évacue" les familles endettées vers le service spécialisé, l'instance de circonscription favorise une ségrégation préjudiciable à la famille, gênante aussi pour le Juge et pour le service de tutelle qui seraient tentés de lui renvoyer une affaire de sa compétence.

Tout le système de prévention, en amont de la tutelle au niveau du secteur, se trouve ainsi trop souvent mis en cause, dans la mesure où il n'assume pas sa fonction d'assistance aux familles endettées. Les carences qui existent à ce niveau sont des facteurs de déséquilibre de l'ensemble du processus de tutelle. Elles constituent un empêchement à la constitution cohérente d'un service spécifique, jusqu'à présent encombré de cas qui ne relèvent pas d'une méthode particulière de prise en charge. Ce qui se manifeste au moment du dépistage et du signalement, du fait des insuffisances du secteur, se retrouve ensuite à d'autres phases et contrarie une régulation convenable du fonctionnement de la tutelle.

Les D.D.A.S.S. considèrent généralement les services de tutelle comme des entités séparables du dispositif départemental de protection de la famille. Dès lors, ils sont enclins à ne lui faire d'observations qu'aux plans comptables ou réglementaires. En retour, les services se montrent soucieux de ne présenter aucune faille dans l'ordre administratif. Pour cela, ils tendent à standardiser leurs prestations, et même leurs clientèles. D'où leur investissement de la juridiction avant et pendant la mesure afin d'en maîtriser la démarche et les réactions. D'où la mise en place progressivement d'un appareil relativement figé, dans lequel chaque organe détermine étroitement, mais unilatéralement, le fonctionnement de l'autre, sans interaction génératrice d'adaptation aux situations et aux circonstances.

Ceci paraîtra caricatural aux yeux de quelques tuteurs. Beaucoup reconnaîtront que les systèmes rigides qui les enferment ne sont pas suffisamment régulés et qu'il s'ensuit des scléroses.

### 3.3. - Les droits des familles : garanties et défenses :

Le risque d'un contrôle social trop sévère de la population en difficultés socio-économiques est latent dans chaque affaire. L'ensemble des situations évoquées dans le groupe le confirme : mise en tutelle injustifiée - absence de contrôle réel du déroulement de la mesure - déontologie du travail social insuffisante - conditionnement excessif des familles débitrices au regard des dettes - plutôt que recherche d'une promotion de leurs capacités économiques, etc..., etc...

Les familles aux abois devant les pressions extra judiciaires réclament la tutelle comme un sauvetage, mais, ce faisant, elles mettent le doigt dans un engrenage dont elles ne voulaient pas. De quels moyens disposent-elles alors pour limiter la portée de cet engagement dans une voie mal maîtrisée. Des voies de recours sont prévues dira-t-on, mais leur inefficacité est totale puisque les procédures ordinaires sont applicables. Elles supposent le recours à un avocat, des frais de procédure, sans aide judiciaire. C'est absurde, s'adressant à des gens sans le sou. D'ailleurs, il s'agit moins de s'assurer d'une justice régulière - elle l'est le plus souvent, et sans appel recevable - que de contrebalancer du côté familial l'influence, le poids, la dynamique d'un système socio-judiciaire et des contraintes qu'il exerce. Pour ce faire, deux moyens sont envisageables : l'information adéquate des familles d'une part, l'organisation de leur représentation et de leur défense d'autre part.

#### a) - L'information des familles :

Unaniment, le groupe a exprimé, à plusieurs reprises, son insatisfaction en ce qui concerne, à divers degrés, l'inter-communication des données de la mesure de tutelle, dont la régulation s'effectue d'autant mieux qu'un courant d'information y circule.

Tout particulièrement, il a reconnu que la famille demeurait trop souvent dans l'ignorance des constituants essentiels des situations dans lesquelles elle était impliquée, et, qu'ainsi, elle ne disposait d'aucune possibilité réelle de choix, ni d'influence sur les événements qu'elle subit quand il est trop tard pour les contrarier, et que les jeux sont faits.

Tout concourt dans les procédures vers le fait accompli, notifié a posteriori. La famille sous tutelle peut donc rarement infléchir sa destinée par des initiatives, car elle n'est guère avertie.



A vrai dire, la notion d'information recouvre des données complexes et multiples :

C'est aussi bien la connaissance de ce qui se rapporte aux biens de consommation, que ce qui est nécessaire pour comprendre la gestion d'un budget, l'origine des conflits relationnels dans le groupe familial. Mais aussi, c'est l'explication des systèmes judiciaires, administratifs et rééducatifs.

C'est plus prosaïquement, la mise à plat de ce qui est arrivé, et de ce qui va s'ensuivre quand on est sous le coup d'une tutelle judiciaire. La nature de l'information dépend des cas d'espèce autour d'un fond commun qu'il faudrait expliquer à toutes les familles pour qu'elles comprennent bien les divers agencements de leur situation, et comment elles s'y positionnent.

Ce n'est ni simple, ni facile à faire, compte tenu du nombre des personnes en cause dans chaque cas, de la différence des langages, des niveaux culturels, des intérêts surtout.

- Famille et environnement socio-économique sont, en effet, les composants d'un ensemble au sein duquel prend place la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales et les pratiques diverses de ses intervenants : familles face à elles-mêmes, à leurs ressources, à leurs difficultés de toute nature, face à la société. Familles confrontées aussi à des "attaquants" persévérants, menaçants ou persuasifs suivant le cas, mais toujours très avisés, qu'ils soient vendeurs ou huissiers. Familles mal à l'aise et obnubilées par le dogmatisme du Juge et du travailleur social dont les évidences ne sont pas les siennes, et dont les propos, obligatoirement normatifs, peuvent les heurter profondément sans qu'elles aient le loisir d'y répondre.

Au lieu d'ajouter de nouvelles difficultés à des difficultés anciennes, qui déjà les dépassaient, ne faudrait-il pas pour certaines familles, manifestement "perdues" et aveugles, les aider à comprendre où elles en sont, plutôt que de les engager avec la tutelle dans un maquis supplémentaire de procédures fatales mais incomprises.

A ce sujet, le Groupe d'Etude a longuement et souvent débattu des tutelles dites "économiques", de la justification d'une mesure lorsque la cause des difficultés familiales provient de la modicité des ressources : la famille est simultanément instrument de consommation et de production, mais aussi, du fait de sa désadaptation, car la famille ne peut produire ce qui lui est suffisant pour vivre, elle devient instrument passif de l'action sociale ; en tout cas, objet d'une manipulation contre laquelle elle ne peut réagir faute de moyens, mais aussi faute de connaissance.

Bien entendu, il faut tenir compte, avec réalisme, de ce qui peut et doit être entendu par les familles eu égard à leur degré de réceptivité.

On ne peut ignorer (qu'il soit, ou non, véhiculé par les intervenants) le poids de la norme sociale, l'image de ce que doit être et doit faire une famille : au père, d'assurer les ressources ; à la mère, de tenir correctement son intérieur, organiser ses dépenses, élever ses enfants... Ce sont des standards qui servent de référence de base et qui sont compréhensibles par tout le monde. Mais ne sont-ils pas surtout l'occasion de discours creux. Le décalage entre l'ordre institué, son infra-structure, ses valeurs..., et l'évolution spontanée des moeurs admises, détermine la nature et la finalité de l'information que les familles attendent. Le passé commande également le style dans lequel l'information doit être délivrée.

Pour prendre un exemple, nous savons que les travailleurs sociaux polyvalents, les délégués s'évertuent généralement à expliquer aux familles le contenu des décisions qui les concernent. Les magistrats doivent, ne serait-ce qu'en application des textes, notifier leurs décisions. Or, on peut constater, la rédaction des motifs le faisant apparaître, que cette mission est parfois vidée de son sens, au nom de l'action éducative à entreprendre : plutôt que de confronter trop brutalement chaque famille à sa vérité, à la réalité de sa situation, on préfère, craignant un blocage de la relation ultérieure, neutraliser le propos, et, par voie de conséquence, enclore dans une formulation anodine la problématique parentale. Le Groupe d'Etude a dénoncé ces pratiques, parce qu'elles portent atteinte à la clarté du débat judiciaire, et qu'elles enferment la famille dans le ghetto d'une mesure qui les rend irresponsables. Le groupe suggère en même temps de ne jamais limiter l'information primaire des familles en tutelle à la notification de la lettre des décisions. Que ce soit devant la juridiction par un dialogue qui devrait être obligatoire, ou que ce soit par l'introduction du délégué, il faut instituer une "explication de figure".

Ensuite, il paraît indispensable - au minimum - de remettre à la famille une notice explicative didactique et imagée, par laquelle elle peut, à tout moment, trouver répertoriées les principales données relatives à sa position d'allocataire, au système juridico-tutélaire, éventuellement à la résolution de l'endettement et à sa prévention. Ceci, sans préjudice de l'institution de colloques en cours de mesure, à l'occasion desquels la famille pourrait, avec un interlocuteur autre que le délégué dont elle dépend, échanger des informations sur sa situation. Cet intervenant occasionnel pourrait très bien appartenir à l'organisme de tutelle.

#### b) - La défense et la représentation des familles :

Le mot "tutelle" s'appliquant aux prestations sociales est malencontreux, car il a entraîné des connotations qui ont conduit à considérer cette mesure comme une diminution de la capacité des parents, ce qui est absurde. Par conséquent, tout ce qui tend à accréditer cette idée, en déresponsabilisant des familles, doit être évité. Par conséquent, il y a lieu de s'interroger sur la pratique des délégués qui se substituent aux familles. Il convient, tout autant, de déterminer les moyens de faire respecter les droits des parents afin qu'ils puissent disposer d'une sphère d'autonomie afin d'exercer leurs attributions parentales.

De la sorte, un équilibre peut intervenir qui délimite l'influence de la tutelle, des tuteurs et des délégués, par la défense des parents afin que leur autorité ne soit pas amputée. Reste à préciser par qui, et comment, cette défense intervient, et par quelle voie, d'une manière plus générale, la représentation de la famille en tutelle se trouve assurée. Normalement, cette fonction appartient aux avocats. Mais, en matière de protection du droit des familles, relevant de la protection socio-judiciaire et administrative, l'avocat n'a pas bonne presse. Il se désintéresse d'ailleurs de ces causes qu'il connaît mal et qui rapportent peu. Les familles en difficulté sont hors d'état de faire valoir leurs droits elles-mêmes, pour des raisons déjà soulignées, liées au faible niveau socio-culturel et aux avatars circonstanciels qui créent des inhibitions. Le délégué, travailleur social "à tout faire", assure au mieux la défense et la représentation de la famille devant la plupart des instances qu'elle affronte, y compris le tribunal. Mais s'il oublie qu'il est du même bord que l'adversaire, la famille, même taisante à ce sujet, ne l'oublie pas, ce qui augmente la somme de ses frustrations, ce qui dessert ses aspirations et va même parfois à l'encontre de ses intérêts. Que faire alors ?

Les avocats commis d'office - procédure d'ailleurs non prévue dans les textes sur la tutelle - sont très mal rémunérés pour ces sortes d'affaires, en fin de compte très embrouillées et qui nécessitent de se présenter dans des lieux divers. Ils sont donc souvent très jeunes, et inexpérimentés. L'aide judiciaire peut être demandée par les personnes sous tutelle voulant engager un recours. Peu de familles se pourvoient en appel, et la plupart des appels concernent des affaires où les problèmes personnels l'emportent sur les problèmes institutionnels, si bien que la question de la défense ne s'y pose guère.

Il semble surtout que la rénovation du débat judiciaire qui environne la tutelle gagnerait beaucoup s'il était réhabilité auprès du Barreau. Affaire d'argent. Affaire de sensibilité aussi. Ne faut-il pas commencer par prévoir formellement le Ministère d'avocat dans la procédure de tutelle ?

En tout cas, il ne faut pas que le Juge des enfants continue à résoudre, sans que la contradiction soit portée devant lui, des problèmes économiques graves à propos desquels il diminue les droits des personnes pour rendre raison à des créanciers pressants, ou à des instances administratives soucieuses d'ordre, selon des critères unilatéraux. Quant à la représentation par une personne morale du type associations familiales, elle implique que les familles aient pris conscience de leur situation, voire de leurs problèmes. Notons, dans d'autres domaines, que des associations telles l'U.N.A.P.E.I., l'A.P.F. entre autres sont des associations puissantes, véritables "lobbies" qui font valoir les intérêts collectifs et individuels de leurs mandants en difficulté : le handicap mental ou physique n'est plus "tabou", et des associations, aux effectifs nombreux, ont pu se constituer. Mais il n'existe pas d'associations familiales représentant les parents de jeunes délinquants, ni, d'une manière générale, les marginaux. Cela ne signifie-t-il pas que les familles en question n'ont pas "dépassé"

leur problème, ou ne sont pas suffisamment structurées, informées, acceptées pour s'unir. La plupart des parents en tutelle n'appartiennent à aucun syndicat, à aucun mouvement de défense - et il est fort difficile de les amener à participer à des "collectifs". Peut-on attendre de ces personnes en état de prostration sociale, qu'elles prennent en charge leur propre défense, ou qu'elles la confie à un groupement familial représentatif ; d'autant que la garantie des droits des familles se pose en termes fort ambigus lorsqu'il s'agit de tutelle. D'abord, les parents concernés revendiquent, plutôt qu'ils ne contestent, la mesure qui les atteint. Mais il faut se dire que leur demande est plus ou moins induite par les pressions des créanciers, celles des travailleurs sociaux "débordés" par des problèmes matériels qu'ils maîtrisent mal. Les familles qui voient des avantages de la tutelle, afin d'éviter expulsion, ou saisies, ne souhaitent pas toujours que ce soit au prix de l'intrusion d'un délégué qu'elles vivent mal. Mais le processus enclanché, elles ne savent comment l'arrêter. Elles savent moins encore quels sont les moyens de substitution à la tutelle. Un défenseur le leur ferait valoir.

En conclusion, le Groupe d'Etude estime que la défense par des avocats des familles déférées au Juge, en vue d'une Tutelle aux Prestations Sociales, est à prévoir et à organiser, tout d'abord sur le plan du financement des services des avocats. La gratuité pour les familles ne doit pas engendrer la faible rémunération du défenseur. Il faudrait donc que l'aide judiciaire couvre, non seulement les actes de procédure et de défense proprement dite, mais également des prestations de conseil, car la tutelle est une mesure qui comporte un contentieux qui se développe sur une longue durée et porte sur des questions qui dépassent l'instance judiciaire.

Encore faut-il disposer d'un corps d'avocats formés à intervenir en ce domaine. Des avocats "spécialisés", disposant de temps pour s'informer, pour des contacts, pour l'analyse des dossiers garantissant la défense des droits familiaux, car ils aborderaient les situations sous le même angle technique que les travailleurs sociaux et à parité avec eux. Le Barreau qui connaît d'importantes mutations ces temps-ci, en ce qui concerne ses structures, ses pratiques et ses objectifs, devrait bien prendre en considération l'apparition de nouvelles clientèles détentrices de droits sociaux qui constituent le champ d'un contentieux, jusqu'à présent précaire, qu'il faudra organiser.

CINQUIEME PARTIE

---

PERSPECTIVE DE LA TUTELLE

---

AUX PRESTATIONS SOCIALES

---



### 5.1. - Le champ législatif et réglementaire :

Le Groupe d'Etude, à l'issue de ses réflexions, privilégie un aménagement des dispositions existantes, plutôt qu'une révision radicale de la législation.

#### a) - Le champ de la Tutelle aux Prestations Sociales : principes de base :

Tout d'abord, le Groupe d'Etude entend ne pas entériner les détournements de textes utilisés abusivement pour régler des problèmes d'endettement. Pour faire cesser ces pratiques judiciaires défectueuses, il convient de mettre en oeuvre des palliatifs et de disposer d'un dispositif de dépistage, ainsi que d'un ensemble de moyens résolvant les difficultés socio-économiques dans le cadre de la protection administrative. Par ailleurs, des procédures judiciaires de recouvrement des créances correctement aménagées permettraient de prendre en compte les situations des débiteurs défavorisés économiquement. L'application extensive des textes s'explique en effet pour partie par l'insuffisance des systèmes de détection et de prise en considération des situations familiales qui posent problème. Celles-ci viennent devant le Juge trop tardivement. Leur degré de détérioration commande d'urgence des mesures autoritaires et draconiennes, alors qu'une aide structurée en amont de la saisine s'imposait depuis longtemps.

Le Groupe d'Etude demande :

- que les créanciers (notamment les offices d'H.L.M.), dûment avisés, procèdent au recouvrement de leurs dettes en temps utile afin d'éviter, par cumul, la création d'endettements lourds.
- que le dépistage, les signalements, l'évaluation des situations soient organisés au niveau du secteur médico-social ;
- que soit mis un terme à l'utilisation de la Tutelle aux Prestations Sociales comme système de recouvrement des dettes, comme moyen de garantir le bon usage des aides publiques.

Le Groupe d'Etude reconnaît par contre, que la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales est un moyen spécifique de répondre à l'inadaptation socio-économique des familles, dès lors que celle-ci met en cause l'intérêt des enfants et qu'elle requiert un arbitrage judiciaire, puis une action éducative complémentaire à une gestion de fonds.

Il conviendrait donc d'introduire cette notion d'inadaptation dans les textes instituant la Tutelle aux Prestations Sociales, sans articuler la déficience des parents à des carences flagrantes, qui toucheraient directement les enfants.

L'inadaptation du cadre juridique actuel relève du simple constat : il convient d'une part de remédier aux utilisations abusives des allocations, d'autre part d'adapter le cadre législatif de la Tutelle aux Prestations Sociales aux réalités. La notion de détournement des prestations familiales, et donc celle de "carences" parentales (article 551 du Code de la Sécurité Sociale) assimilable à une faute, ne doit pas continuer à fonder la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, en lui conférant un caractère coercitif. Car, ainsi, la Tutelle aux Prestations Sociales porte atteinte aux droits des parents au nom de l'intérêt des enfants.

La position du Groupe d'Etude est, à cet égard, très nette. Il faut conserver le cadre législatif actuel dans son principe, en y apportant des aménagements quant aux fondements de la mesure. Il y aurait lieu notamment de légaliser la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales pour les situations économiques menaçant l'intérêt des enfants, même sans carence parentale : au lieu de "détournement" parler "d'utilisation" des prestations familiales. La proposition suivante de M. PORTE va en ce sens concernant la rédaction des motifs de la mise en tutelle :

"Dans le cas où les enfants ouvrant droit aux prestations familiales sont privés par le fait des personnes qui reçoivent les prestations des conditions indispensables de logement et d'entretien..."

Cette formulation peut-elle permettre d'adapter le droit au fait ? Faut-il aller au-delà et réaménager la Tutelle aux Prestations Sociales afin que la mesure soit reconnue comme une aide éducative visant à la préservation de la cellule familiale, menacée par des difficultés économiques ?

Ne faudrait-il pas, dans ce cas, faire figurer expressément dans le texte le caractère indirect des privations subies par les enfants, résultat tant de la modicité des ressources familiales, que d'une inaptitude parentale à la gestion ?

Ne faudrait-il pas, par voie de conséquence, trouver les fondements de la mesure dans la nécessité d'une aide éducative des parents au motif de leur incapacité à organiser leur budget ?

En clair, lorsque les difficultés socio-économiques s'allient à des problèmes psycho-familiaux pour créer une "inadaptation", la situation familiale justifie-t-elle une prise en charge au titre de la Tutelle aux Prestations Sociales, dans l'intérêt des enfants ? Le groupe, dans sa majorité, estime que cette perspective doit être étudiée en tenant compte d'éléments contradictoires afin que la recherche systématique du mieux être familial, selon une visée normative, ne s'accompagne pas d'un contrôle social tout à fait hors de propos.



b) - Les conséquences d'une extension du champ de la mesure :

Sur le plan financier :

- Quelles sont les responsabilités à engager en ce qui concerne le financement de la Tutelle aux Prestations Sociales par rapport aux objectifs élargis d'une mesure éducative appliquée à une population rencontrant des difficultés socio-économiques très spécifiées, hors utilisation des allocations familiales ?
  
- Ou bien, les organismes débiteurs restent les payeurs de la tutelle, dans la mesure où la Tutelle aux Prestations Sociales ne se justifie pas uniquement par le détournement des prestations, mais par la nécessité de "surveiller" leur utilisation. Encore faudrait-il que cette extension du champ de la mesure soit couverte par des textes sans équivoque. C'est-à-dire que, suivant le degré de cette extension, il y aurait lieu de modifier la loi ou la réglementation.
  
- Ou bien, il y a lieu, au titre de la prévention et de la protection, d'envisager le financement par la D.D.A.S.S. ou la Justice des mesures qui les concernent ou qu'elles acceptent de prendre en compte. Ce n'est techniquement qu'une affaire d'enveloppe budgétaire.

En toute hypothèse, il faut avoir conscience des problèmes que soulèveraient ces transferts de charge et ces financements conjoints.

Le plus simple ne serait-il pas de faire admettre aux cotisants et aux gestionnaires de caisse, que l'enveloppe financière des allocations familiales serve de plus en plus à la fois à une redistribution des revenus, et à une action diversifiée au profit des familles en difficulté, en augmentant la quotité disponible pour ces actions ? Est-ce possible ? Est-ce souhaitable ? Le groupe a posé la question, mais n'a pas pris d'option pour y répondre.

Sur les modalités de financement des services de Tutelle aux Prestations Sociales, et les "normes" de travail des délégués :

La Tutelle aux Prestations Sociales, mesure éducative avec gestion de fond, appelle dans chaque famille un temps de travail très important ; de même, les délégués ont besoin de temps pour la réflexion individuelle et collective, les regroupements à l'intérieur du service et la collaboration avec les autres travailleurs sociaux. Dans l'ensemble, il s'agit d'une action sociale individualisée qui exige assiduité et concertation. Elle ne supporte pas de hiatus, l'efficacité y est un rapport direct avec la disponibilité du travailleur social et la fréquence de ses interventions, le Groupe d'Etude a proposé de réviser la norme de travail adoptée jusqu'à présent par chaque délégué qui devrait suivre 35 familles. Cette norme pourrait être ramenée dans une fourchette de 20 à 25, et fixée exactement pour chaque délégué en fonction de l'évaluation qualitative de ses charges en concertation avec le tuteur.

Toutefois, la réduction de la norme ne doit pas mettre en péril l'équilibre financier des services. Le système de financement actuel par mois tutelle a d'ailleurs, à cet égard, été remis en cause : en liant trop étroitement le financement au nombre de mesures exercées, les exigences éducatives sont sous-estimées, et les délégués sont conduits à retenir leur clientèle au-delà d'une durée utile. Par ailleurs, il serait indispensable de faire évaluer le nombre des tutelles rapporté à la population de chaque département, à sa situation socio-économique, au nombre et à la qualité des équipements sociaux existants. Cela permettrait d'harmoniser des politiques jusqu'à présent très localisées, et qui présentent parfois des différences considérables. Dans cet esprit, on a pu suggérer également l'institution d'un "Fonds national de gestion des tutelles" qui favoriserait l'unité de fonctionnement des services, et permettrait des compensations selon les besoins locaux.

Le Groupe d'Etude a proposé d'autres modalités : soit financer les services de Tutelle aux Prestations Sociales par une dotation globale selon le coût réel de fonctionnement, par conséquent se détacher de la référence au nombre de mesures (1) ; soit ajuster le mode de calcul prévisionnel et sa révision en cours de mesure en fonction de besoins pédagogiques associés à des projets éducatifs individualisés.

- 
- (1) Les deux magistrats spécialisés, présents dans le groupe, se sont trouvés d'accord pour regretter l'actuelle incertitude financière des services, génératrice de tractations entre l'autorité judiciaire et les tuteurs rejetant ou réclamant de nouveaux cas, en vue d'un fonctionnement normalisé des effectifs. Mieux vaudrait fixer un seuil de fonctionnement selon lequel la juridiction connaîtrait la valeur constante des moyens dont elle dispose.

A partir du fonctionnement des services, des enquêtes sociales, des Commissions départementales des Tutelles aux Prestations Sociales, ne peut-on, en effet, repérer les "besoins" locaux, et doter en conséquence les services de moyens optimisés ?

Par exemple, si on estime qu'un service aura à prendre en charge, en année constante, environ 100 mesures de Tutelle aux Prestations Sociales, cela permet d'une part de déterminer ses besoins en personnel, donc de le doter du financement nécessaire, d'autre part, en prévoyant une marge d'environ 20 % quant à l'activité réelle, de ne pas lier l'équilibre financier du service à des aléas conjoncturels, telle la baisse momentanée du nombre de mesures effectivement en cours.

Le principe est donc de garantir le financement des services, en ne le liant plus aussi étroitement au critère "nombre de mesures". Les tendances d'activité seraient prises en compte à moyen terme par des révisions dont la Commission départementale pourrait connaître, eu égard à ce que la reconduction annuelle du financement serait par ailleurs liée à la production de résultats d'exploitation englobant par fonction la réalisation du programme pédagogique.

Le Groupe d'Etude souhaite, en tout cas, une harmonisation des prévisions dans un cadre budgétaire défini, afin que l'on puisse faire des évaluations par fonction ainsi qu'une analyse des coûts. Une unification des procédures budgétaires permettrait, en outre, d'atténuer les différences d'un département à l'autre. Il y aurait lieu également de distinguer les frais du fonctionnement des services de Tutelle aux Prestations Sociales, et les frais annexes de justice, ou d'enquête préjudicielle.

Sur la qualité de la population prise en charge :

La prise en considération du double aspect gestionnaire et éducatif de la tutelle conduit à se demander si la Tutelle aux Prestations Sociales est justifiée lorsque le montant des prestations familiales est faible. Sur le plan éducatif, certainement. Sur le plan financier, nous avons déjà souligné que le rapport frais de tutelle / montant des prestations familiales est disproportionné. Néanmoins, peut-on envisager une extension du champ de la tutelle, en considération de l'efficacité prouvée d'une mesure de ce type pour la résolution des problèmes familiaux associant des difficultés économiques à des difficultés socio-éducatives ?

Cette extension serait justifiée par :

- le rapport de plus en plus faible entre le montant des prestations familiales et celui des autres revenus ;
- l'accroissement du nombre des personnes recevant une aide publique ;
- l'augmentation du nombre des familles endettées qui manquent de formation élémentaire en matière de gestion ;
- les pratiques éducatives qui, pour aider les familles à recouvrer leur autonomie, en leur apprenant à gérer leur budget, supposent un accès à l'ensemble des ressources familiales.

Est-il donc opportun d'étendre le champ de la Tutelle aux Prestations Sociales, non seulement à toutes les allocations, et aux aides publiques, mais aussi, le cas échéant, à l'ensemble des revenus touchés par la famille ?

Le Groupe d'Etude, après de multiples réflexions et nonobstant de nombreuses pratiques qui vont en ce sens, s'est prononcé contre une telle extension. Il estime inopportun de renforcer l'aspect coercitif de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, en la transformant en une vaste "main-mise" sur les budgets familiaux. C'est légalement une atteinte aux biens propres, dont il est difficile de trouver une justification. C'est, psychologiquement et éducativement, une erreur de réduire la "marge de liberté" de gestion laissée aux parents.

En toute hypothèse, il n'appartenait pas au groupe d'étudier plus avant un système dépassant très nettement le champ de la Tutelle aux Prestations Sociales. Tout au plus, a-t-il pu appeler l'attention sur la nécessité de prévoir, hors de la tutelle, une assistance technique des familles confrontées à des problèmes socio-économiques qu'elles ne savent pas résoudre.

## 5.2. - Evolution de la mesure : son économie actuelle :

### a) - Son opportunité par rapport à des situations nouvelles :

L'endettement est la cause évidente de l'utilisation abusive de la Tutelle aux Prestations Sociales. Il convient donc de déterminer avec précision l'opportunité de la mesure qui doit, avant tout, répondre à des difficultés psycho-sociologiques se traduisant par des dettes.

Le Groupe d'Etude relève la prééminence, et le développement, des situations de dettes motivant une Tutelle aux Prestations Sociales. Par conséquent, il souhaite que toutes les mesures soient prises pour éviter l'endettement, et que les difficultés purement économiques soient réglées sans Tutelle aux Prestations Sociales ; mais il est partagé sur la définition des situations purement "économiques" faisant l'objet de Tutelle aux Prestations Sociales.

Pour les uns, cette réalité existe :

- le rapport A.C.T. évalue à 30 % la part des tutelles économiques ;
- certains membres du Groupe d'Etude considèrent qu'il s'agit de 50 à 90 % des mesures ;
- le service du Havre, rapporteur devant le groupe, fixe ce taux à 20 %.

Pour d'autres, la situation économique défectueuse, qu'elle soit cause ou symptôme, est toujours sous-tendue de difficultés plus intégrées à la problématique d'ensemble de l'unité familiale.

En toute hypothèse, le Groupe d'Etude souhaite qu'avant la saisine du magistrat, il y ait une évaluation correcte des cas qui permette le choix opportun d'un mode de réponse approprié. Donc :

- évaluation des déterminants de la situation repérée au niveau de l'équipe de circonscription, avec participation éventuelle des délégués ;

- recherche d'une solution alternative à la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, en prévoyant des aides financières individualisées, en organisant des aides socio-éducatives légères par les services sociaux de secteur, par les conseillères en économie familiale, etc..., en favorisant, sous le contrôle des Juges d'Instance, des systèmes modulés de recouvrement des dettes, hors des contraintes extra-judiciaires, par des engagements contractuels et l'aide technique d'une structure adaptée ;
- développement des commissions de conciliation ou des services du type S.A.F.A.L., et mise en place dans les secteurs polyvalents de conseillères en économie familiale.

Mais la Tutelle aux Prestations Sociales peut constituer, d'entrée de jeu, le mode pertinent de réponse aux difficultés familiales. Il convient, dans ce cas, d'organiser très vite la saisine du Juge des enfants, sur la base d'un bilan psycho-social. A cet effet, il faut doter le magistrat des moyens de vérifier et d'approfondir son information. Le Groupe d'Etude souhaite donc que les services sociaux judiciaires soient habilités à effectuer les enquêtes sociales en matière de Tutelle aux Prestations Sociales (1).

L'enquête est particulièrement utile pour éclairer le Juge des enfants en matière de règlement des dettes, car la mise sous tutelle, motivée uniquement par des dettes, est un détournement de procédure. Aucune disposition légale ne fixe pour objectif à la Tutelle aux Prestations Sociales le paiement des dettes familiales... ce qui d'ailleurs reviendrait à ne pas tenir compte du caractère incessible et insaisissable des prestations. A ce propos, le Groupe d'Etude rappelle, qu'en cas de tutelle :

- il faut d'abord vérifier la validité des créances et de leur montant ;
- les dettes ne peuvent être réglées prioritairement, que lorsque l'intérêt des enfants est en jeu (risque patent et immédiat d'expulsion, par exemple) ;
- le délégué doit affecter avant tout les allocations aux dépenses de première nécessité, et satisfaire en priorité les besoins des enfants en nourriture, en habillement.

b) - Ses développements éducatifs au regard de l'infrastructure des services :

Première conséquence du développement des dimensions éducatives de la tutelle : l'allègement déjà évoqué des normes de travail par délégué.

---

(1) Ce qui ne peut intervenir sans augmentation sensible de l'enveloppe budgétaire affectée à l'enquête sociale de justice qui intervient dans des limites financières étroites. (Les variations du nombre des enquêtes "France entière" le prouve : 1976 : 15.603 ; 1977 : 15.438 ; 1978 : 15.178). Ce qui correspond strictement à la limite des crédits reconduits d'une loi de finances à l'autre.

Deuxième conséquence : l'aménagement des pratiques éducatives.

Le groupe n'avait pas pour objectif de chercher à rationaliser l'action éducative des délégués. Quelques remarques de fond s'imposent néanmoins, visant à adapter les pratiques aux objectifs de la Tutelle aux Prestations Sociales, qui est devenue une aide éducative en vue de la maintenance et du recouvrement de l'autonomie des personnes en difficultés socio-économiques.

Tout particulièrement, il semble qu'on doive proscrire les procédures rigides qui placent la famille sous des contraintes trop formelles. Par exemple, il faut renoncer à l'usage des bons, au règlement par le tuteur des dépenses dans tous les cas. Il ne faut pas hésiter à remettre très vite une partie des prestations familiales aux familles en liquide, sur compte bancaire.

Peut-on aller jusqu'à l'incitation des familles à l'épargne ? Est-ce aussi le rôle du délégué ? Sur le plan déontologique, les positions restent sur ce point très nuancées, et plutôt défavorables à un dépassement par le délégué du rôle de gestionnaire des prestations familiales. Sur le plan éducatif, il entre bien dans l'objectif de réadaptation, d'apprendre non seulement à ajuster un budget, mais aussi à prévoir les aléas. Cette tâche est difficile lorsque les ressources sont modiques. Les délégués semblent favorables à l'apprentissage des économies, mais ils s'interrogent sur leur droit à les gérer, dans la mesure où celles-ci sont effectuées sur les prestations familiales.

Il est clair que la mission du délégué comporte beaucoup d'ambiguïtés, et même des imprécisions. Faut-il alors mieux cerner, par des textes, la portée éducative de la Tutelle aux Prestations Sociales, en préciser le cadre réglementaire, fixer par un modèle incitatif, le rôle et l'action des délégués ? Il a été bien difficile pour le groupe de faire une recommandation de cette sorte. Il conviendrait mieux d'inciter les équipes de tutelles à préciser leurs actions de manière concertée, afin d'inscrire les interventions du délégué dans des projets éducatifs individualisés dont l'exécution ferait l'objet d'évaluations périodiques.

Une autre notion serait aussi à retenir, celle de conventions liant les familles au délégué sous le contrôle du juge. Cette notion de "mandat-contrat" - tant entre la famille et les délégués, qu'entre la famille, les délégués et le juge - a beaucoup préoccupé le groupe d'étude qui ne s'est pas prononcé sur l'opportunité de préconiser une organisation contractuelle de la tutelle, tout en reconnaissant la valeur déterminante d'un consensus.

C'est envisageable. Le juge peut à la fois arbitrer, garantir la préservation des droits, et participer à une sorte de "gentlemen agreement". La Tutelle aux Prestations Sociales n'y perd pas pour autant son caractère de mesure autoritaire, parce que son exécution est négociée. (Cf. à cet égard le nouveau Code de Procédure Civile article 12 dernier alinéa, articles 20 et 21).

Le Juge des enfants, Juge unique, prenant des décisions provisoires et révisables en "chambre de conseil", décision dont il suit l'application, n'est-il pas chargé aussi d'une conciliation sociale qui exige de lui l'élaboration et l'enregistrement d'un accord qui favorise la protection de la famille ?

Cette question a suscité deux positions au sein du groupe :

- certains estiment que la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, contraignante par nature, doit s'appliquer en premier lieu aux familles refusant de collaborer ou réticentes au regard des aides sociales ordinaires. Par conséquent, il ne saurait être question d'en amoindrir la solennité et les effets par des arrangements qui n'ajoutent rien à des injonctions précises formulées dans une forme juridique et dans un cadre juridictionnel ;
- d'autres - les praticiens surtout - rétorquent qu'aucune action éducative par la Tutelle aux Prestations Sociales n'est possible sans une adhésion minimale des familles. Il faut bien, à un moment donné, traiter de ce qui est souhaitable et possible, puis définir un engagement sur des bases acceptables et reconnues. L'accord qui s'ensuit est d'autant mieux scellé qu'il se fait devant le Juge.

Ces positions soulignent, s'il en était besoin, le caractère ambigu de la tutelle, à la fois mesure de protection des enfants, éventuellement prise sans l'accord des parents, donc de fait coercitive, et entrant sans ambage dans la protection judiciaire de l'enfance ; et, par ailleurs, aide éducative subsidiaire à un contrôle judiciaire de la gestion de prestations, donc en tant que telle conditionnée par l'acceptation des intéressés, et entrant par là même dans le champ de la prévention.

Ces aspects apparemment contradictoires de la tutelle débouchent sur des problèmes de déontologie professionnelle des délégués :

- un délégué peut-il refuser d'exécuter l'ordonnance de Tutelle aux Prestations Sociales parce que la famille s'oppose ?
- avec l'acceptation de la famille, et par exemple la connaissance des ressources globales, jusqu'où peut aller l'action du délégué ?

Ces questions demeurent en suspens. Elles seraient à approfondir par une instance constituée à cette fin et regroupant des magistrats, des administrateurs, des délégués.

c) - Les aménagements de la procédure concernant la décision de tutelle et son exécution :

A ce sujet, le Groupe d'Etude rappelle seulement, avec insistance, que les procédures légales doivent être appliquées et que le Ministère Public, plus souvent concerné qu'il ne le paraît, veille sans négligence au respect de la loi :

- les saisines du magistrat devraient être le fait de personnes agissant de leur plein gré, et non sous la pression plus ou moins occulte des créanciers. L'enquête sociale aurait précisément pour but de fixer clairement les déterminants de chaque demande de tutelle, y compris de celles qui sont faites en échange d'une aide sous condition ;
- le magistrat devrait scrupuleusement convoquer les familles, et procéder à leur audition, y compris au moment du renouvellement de la mesure.

L'ordonnance devrait comporter une motivation circonstanciée, une durée exactement limitée, et même, si possible, des objectifs, c'est-à-dire fixer les principales obligations de moyens (au lieu des motifs stéréotypés utilisant une formulation générale, parfois inscrite dans une mention imprimée). En corollaire, il y aurait lieu de veiller à ce que chacun des destinataires ne reçoive notification que des mentions qui le concernent.

Ceci dit, les différentes phases judiciaires de la tutelle méritent également d'être poursuivies selon l'observation attentive de quelques principes.

1. - Procédures de recours :

Elles sont peu utilisées, si bien que l'usage "détourné" de la loi, si souvent dénoncé, n'a jamais pu recevoir sanction par la seule juridiction normalement saisissable à l'effet de faire observer la loi. Pour développer le nombre des appels, il faudrait :

- informer les familles, et les autres personnes habilitées à introduire des recours (multiplier, à cet égard, la distribution des notices explicatives et les explications verbales systématiques) ;
- favoriser les conditions dans lesquelles l'appel est interjetable, au besoin par la mise à disposition d'un formulaire ;
- prévoir la défense des droits de la famille par des avocats. Cela suppose d'une part une modification de l'article 4 du décret du 25 avril 1969, d'autre part des dispositions nouvelles permettant, par des aménagements du Code de Procédure Civile, l'accès des allocataires au bénéfice de l'aide judiciaire pour les prestations des avocats, non seulement en défense au moment de la décision, mais aussi tout au long de la mesure, ce qui reviendrait à financer une activité de conseil.



## 2. - Les contrôles :

Le Groupe d'Etude a constaté d'une part la multiplicité des contrôles - judiciaire, administratif (D.D.A.S.S. et Commissions départementales...) - et, d'autre part la quasi absence d'un contrôle externe sur les pratiques, particulièrement sur les prestations éducatives qui relèvent soit d'un contrôle interne aux services, soit d'une auto-évaluation.

Le Groupe d'Etude souhaite :

- un partage des compétences, sur le contrôle de l'exécution de la mesure, entre les magistrats et les D.D.A.S.S. qui seraient respectivement chargés de l'exécution socio-éducative de la mesure et de son exécution administrative et financière ;
- une révision du rôle, et de la composition, de la Commission départementale, ainsi qu'une amélioration de ses procédures, notamment par un examen plus différencié des budgets. Ses missions incluraient, en outre, un contrôle "qualitatif" de l'organisation et du fonctionnement des services de Tutelle aux Prestations Sociales et de leurs projets éducatifs, au lieu de se limiter à un contrôle financier de conformité.

### d) - La mainlevée :

Le Groupe d'Etude souhaite qu'un quitus soit délivré par le Juge des enfants, tant sur les plans financier, qu'éducatif. Cette procédure serait de nature à garantir une évaluation de la situation familiale lors de la cessation de la mesure, et à organiser la mise en oeuvre de tous les relais utiles, sous l'égide du Juge des enfants.

### e) - L'application de la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales :

Dès que la coopération de la famille est acquise, il est souhaitable que les délégués instaurent, dans une relation médiatisée par l'argent, une mise en responsabilité contrôlée. En d'autres termes, tout en gérant une partie des prestations familiales, mettant en oeuvre un apprentissage de la gestion domestique, les délégués doivent progressivement restituer son autonomie à la famille : par la remise directe d'une partie des prestations, par le respect de certains choix relatifs aux dépenses, par la mise en responsabilité à propos d'actes de gestion aux conséquences reconnues et supportées par les parents.

Enfin, il leur faut aider la famille à s'intégrer, à s'adapter à son environnement : c'est l'intérêt que présente dans ce but la création de collectifs familiaux, de regroupements initiateurs de pratiques différentes et d'émulation. C'est aussi dans ce but que le délégué saura faire appel à d'autres intervenants hors du contexte familial qui, occasionnellement, deviendront les auxiliaires d'un processus de réintégration sociale.

La position du Groupe d'Etude a été claire en ce qui concerne ce désenclavement de la population mise en tutelle, qui ne doit jamais constituer un sous-groupe social dont la ségrégation serait en partie installée par un système fermé de prise en charge.

C'est difficile, car il convient de ne pas isoler les services de Tutelle aux Prestations Sociales, sans cependant les confondre avec les services sociaux de secteur. Il faut donc organiser une concertation entre ces services sociaux et les services de Tutelle aux Prestations Sociales autour de cas d'espèce, en vue d'objectifs précis, passant par des opérations qui exigent la mise en commun de moyens complémentaires.

Il y a lieu, dans le même temps, et ce n'est pas contradictoire, de soutenir dans chaque famille le goût de l'indépendance et le rejet de toute mentalité d'assisté au prix de l'acceptation d'un contrôle social endémique.

C'est dans cet esprit qu'il faut encourager les contacts entre les délégués et les services sociaux de secteur avant la mainlevée, afin d'organiser, sans rigidité, des relais éventuels, notamment par les conseillères en économie familiale, afin que la Tutelle aux Prestations Sociales introduise, sans nouvelle prothèse, un appui éventuel pour de futures difficultés économiques.

Trop souvent ces "relais" ont joué jusqu'à présent en sens unique, articulant à la suite : prévention globale, prévention spécialisée et protection socio-judiciaire. Il arrive, de plus, et cela a été maintes fois constaté, que les passages s'effectuent trop tardivement, par rétention inconsidérée des signalements, laissant se dégrader les situations. Est-ce pour cette raison que les relais "en retour" sont si mal assurés ? Il est permis de le penser, et le groupe suggère que tout service, auteur d'un signalement suivi de tutelle, reçoive avis de la mainlevée de la mesure, afin qu'il prenne éventuellement les dispositions utiles qui éviteront le renouvellement d'une saisine (1).

---

(1) Cela ne concerne que la moitié des cas environ puisque, selon l'enquête A.C.T. précitée, 28,4 % des familles ne peuvent pas sortir de la tutelle, et 25,5 % retrouvent en cours de tutelle équilibre et autonomie.

Au problème des limitations des interventions sociales selon leur nature, leur degré, s'ajoute celui de leur articulation. Par exemple, ne peut-on envisager, avant la mainlevée d'une mesure de Tutelle aux Prestations Sociales, que des contacts soient établis entre les délégués, les familles, les assistantes sociales de secteur ? Ne peut-on organiser, à l'échelon de la circonscription, des réunions de l'ensemble des travailleurs sociaux concernés, ou appelés à l'être, par une famille, en évitant toutefois d'alourdir le système par une formalisation bureaucratique qui rendrait le remède pire que le mal.

Il a été suggéré précédemment que l'intégration des personnes en difficulté dans leur environnement social soit favorisée par la participation à des groupes. Le Groupe d'Etude estime, à ce propos, que le contexte sociologique français ne se prête pas à la naissance spontanée d'action sociale communautaire. Il faut donc promouvoir ce type d'action. C'est principalement l'affaire des associations spécialisées en matière familiale.

L'organisation des relais est essentielle lors de la mainlevée de la mesure, et la mise en oeuvre d'une "après-tutelle". Trop souvent, des tutelles durent trop longtemps, car les délégués n'osent pas abandonner les familles, lesquelles ne relèvent plus d'une mesure de tutelle sans pour autant avoir récupéré une réelle autonomie. Aussi, est-il souhaitable de mettre en oeuvre un "suivi" permettant un soutien léger des familles encore fragiles. Dans ce même esprit, et partant du constat de reproduction inter-génération des mesures de Tutelle aux Prestations Sociales, tout comme celles d'A.E.M.O., il faudrait - en dehors de l'exercice de la tutelle, mais c'est un vœu pieux veiller à l'éducation, à la formation des enfants en tant que de futurs consommateurs.

Il faudrait surtout que l'éducation ménagère, domestique et socio-économique soit méthodiquement réintroduite dans l'éducation de base. L'école, désormais obligatoire jusqu'à 16 ans, doit absolument réinscrire dans ses objectifs, au profit des garçons et des filles, un certain nombre des apprentissages élémentaires indispensables pour l'organisation cohérente de la vie courante. La diététique, la puériculture, l'entretien élémentaire des objets et du cadre de vie, l'élaboration et l'exécution d'un budget, l'apprentissage des achats, le démarchage administratif, sont à cet égard autant de thèmes qu'un jeune adulte d'aujourd'hui n'a souvent jamais abordé ni à l'école, ni en famille. Il faut donc réinventer des dispositifs d'enseignement pratiques qui permettent de combler dans ces domaines les lacunes de l'école élémentaire, comme de l'éducation parentale. Peut-être faut-il envisager d'employer, à cet effet, un certain nombre de retraités précoces que l'inaction déprime. Leur expérience dans des domaines précis en ferait sans doute des enseignants temporaires utilisables par diverses structures.

Enfin, il n'est pas possible de clore une réflexion sur la Tutelle aux Prestations Sociales sans dire une évidence : les problèmes que rencontrent les familles signalées, jugées et suivies, en raison de leurs insuffisances gestionnaires, ne disparaîtront pas avec une réforme des aides qui leur sont

consenties et l'aménagement des mesures qui les affectent, si l'on ne touche pas à des causes plus profondes de leurs carences. En effet, la tutelle s'applique essentiellement à des familles ouvrières nombreuses, aux revenus très faibles qui ne permettent, dans le meilleur cas, qu'un bouclage acrobatique des budgets.

Il faudrait donc tendre d'abord à garantir à ces familles nombreuses, un revenu compatible avec des besoins essentiels, de telle sorte qu'elles soient assurées d'un minimum.

✱

✱

✱



A N N E X E S

---

ELEMENTS STATISTIQUES CONCERNANT LES CARACTERISTIQUES DE LA  
POPULATION EN TUTELLE

---

(tirées de différentes études externes au groupe d'étude, ou  
d'apports des membres du groupe d'étude)

- Eléments de connaissance à partir de "cas"

(données recueillies par les membres du groupe d'étude)





A - ENQUETE STATISTIQUE PORTANT SUR 1.000 FAMILLES EN TUTELLE

---

U. D. A. F. de l'Essonne - 1976

---

PROFIL DE LA FAMILLE EN TUTELLE :

1. - Origine sociologique :

- étrangère.....	8,2 %
(statistique nationale : 7,7 %)	
- française d'origine :	
. parisienne.....	54,7 %
. provinciale.....	32,6 %
. D.O.M.....	4,5 %
- origine "affective" des parents :	
. issus de foyers désunis.....	21,6 %
. élevés par des tiers.....	6,1 %
. confiés à l'A.S.E.....	6,1 %

2. - Eléments de démographie :

- composition des familles :	
. natalité moyenne.....	4,2 %
(moyenne nationale : 2,5 %)	
- âge des parents :	
. tranche de 20 à 40 ans.....	76,- %
- espacement des naissances :	
. de 1 à 3 ans.....	96,4 %
avec ses conséquences :	
. état pathologique après grossesse.....	12,8 %
. état dépressif chronique.....	12,2 %
. passivité ménagère.....	18,4 %
- situation matrimoniale :	
. mariés.....	73,9 %
. veufs.....	5,6 %
. divorcés.....	8,8 %
. séparés.....	7,8 %
. célibataires.....	3,9 %

importante des vies maritales "alternatives"  
produit d'abandons successifs et de difficultés  
économiques croissantes et renouvelées

3. - Bilan sanitaire :

- handicap physique :
  - . alcoolisme élevé :
    - hommes..... 32,2 %
    - femmes..... 5,4 %
- inférieur sans doute à la réalité car il ne s'agit que d'éthylisme notoire et caractérisé
- handicaps psychologiques, principalement :
  - . état dépressif chronique
    - particulièrement chez la femme..... 12,2 %
  - . troubles caractériels graves (violence)
    - fréquents chez l'homme..... 17,4 %
  - . passivité (paresse)
    - plus importante chez la femme..... 18,4 %

4. - Niveau d'instruction :

- analphabètes ou ne sachant que lire écrire :
  - . femmes..... 51,6 %
  - . hommes..... 47,4 %

5. - Travail :

- population active :
  - . taux national..... 42,8 %
  - . familles en tutelle..... 19,- %
- disproportion qui s'explique par le taux de natalité élevé et ses répercussions sur le travail féminin
- stabilité :
  - . l'instabilité évaluée à..... 46,4 %  
représente en moyenne 4 changements d'employeurs par an
- travail intérimaire - travail non déclaré :
  - . peu d'incidence sur la population considérée
- chômage :
  - . touche..... 23,2 %  
des familles, le plus généralement "partiel",  
c'est-à-dire en fait endémique
- travail et déplacement :
  - . temps de trajet égal à 1/4 de la journée de travail..... 51,- %
  - . femmes actives partant au travail entre 7 h et 8 h du matin..... 28,- %  
donc, pour 1/3 de l'effectif, 10 à 12 h passées hors du foyer.

CONDITIONS DE VIE :

1. - Ressources :

- par rapport au quotient familial :

ressources mensuelles + A.F. - loyer (charges comprises)

-----  
personne à charge x 30 jours

- par jour (en 1976) :

. 0 à 13 F.....	53,- %
. 13 à 20 F.....	36,8 %
. 20 à 30 F.....	8,6 %
. plus de 30 F.....	1,6 %

ce qui fait 53 % des familles considérées comme  
ayant des ressources notoirement insuffisantes  
(seuil aide sociale : 13 F.)

2. - Habitat :

- locataire..... 96,- %

- propriétaire..... 1,5 %  
(roulottes et baraquements le plus souvent)

- en accession..... 2,5 %  
(charges disproportionnées aux ressources,  
victimes de la publicité)

- type de location :

. H.L.M. collectives.....	84,2 %
. maisons anciennes.....	6,1 %
. résidences.....	3,5 %
. cités urgence.....	1,2 %
. H.L.M. individuelles.....	1,- %

- 4,8 % sont écartés de l'allocation logement  
pour non-respect des normes  
- grand logement (type F.6) en nombre insuffisant

3. - Equipements :

- Les familles en Tutelle ne se distinguent pas des  
autres quant à la possession d'éléments de "standing"  
perçus comme un droit et non comme un luxe

- Le crédit et la publicité, incitateurs commerciaux d'un  
système économique basé sur la production et la consom-  
mation de masse, en sont-ils responsables ?

. mobilier et équipement ménager suffisant.....	69,4 %
. réfrigérateur.....	96,- %
. machine à laver.....	86,- %
. téléviseur.....	97,- %
. voiture.....	39,- %
. téléphone.....	7,6 %

4. - Loisirs :

Vacances d'été (dont 50 % des français sont encore écartés) :

- parents :	
. n'en prennent pas.....	78,8 %
. ceux qui en prennent :	
- en famille.....	75,8 %
- en camping.....	15,3 %
- en location.....	6,2 %
- en maison familiale.....	2,7 %
- enfants :	
. bénéficiant de vacances d'été.....	60,2 %
- en colonie.....	29,4 %
- avec leurs parents.....	18,6 %
- en famille.....	9,2 %
- centre aéré.....	3,- %

Loisirs quotidiens :

- télé, seul loisir.....	46,- %
- jeu.....	11,- %
(mais ne retient que les cas notoires)	

Animaux :

- en possèdent.....	80,3 %
(coûteux et peu pratique, car le plus souvent en H.L.M.)	

5. - Bilan économique :

- dette locative.....	88,- %
- accession inconsiderée à la propriété.....	2,5 %
- dette fiscale et para-fiscale.....	36,4 %
- soins médicaux non remboursés.....	12,8 %
- dépenses d'équipement disproportionnées aux ressources :	
. équipement (mobilier électro-ménager).....	49,2 %
. alimentation.....	21,- %
. habillement.....	12,- %
. véhicule automobile.....	24,4 %
. démarchage à domicile.....	7,6 %

B - ENQUETE STATISTIQUE AUPRES D'UN ECHANTILLON NATIONAL  
DE FAMILLES EN TUTELLE (SUR 1.292 FAMILLES)

---

Enquête U.N.A.F. - C.N.A.F. sur la  
"Tutelle aux Prestations Sociales"  
RAPPORT A. C. T. 1978 - Résultats bruts

---

CARACTERISTIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES DES FAMILLES EN TUTELLE :

1. - Habitat actuel des familles et habitat  
d'origine des parents :

	<u>Habitat actuel</u>	<u>Habitat d'origine</u>
- milieu rural..... (communes < 5.000 habitants)	26,- %	38,- %
- petites villes..... (communes de 5.000 à 20.000 habitants)	19,- %	19,- %
- milieu urbain..... (communes > 20.000 habitants)	54,- %	27,- %
- étranger.....	-	4,5 %
- ne sait pas.....	-	11,- %

2. - Nationalité :

	<u>Femmes (1.251)</u>	<u>Hommes (1.037)</u>
- Français de métropole.....	91,9 %	86,1 %
- Français des D.O.M.-T.O.M.....	1,8 %	2,4 %
- Algérien, Marocain, Tunisien.....	2,9 %	5,2 %
- Italien.....	1,6 %	2,6 %
- Espagnol.....	0,2 %	0,8 %
- Portugais.....	0,2 %	0,3 %
- Autres européens.....	0,5 %	1,1 %
- Autres africains.....	0,2 %	0,6 %
- Autres nationalités.....	0,2 %	0,4 %
- Gitan.....	0,1 %	0,2 %
- Sans réponse.....	0,3 %	0,3 %

3. - Situation de famille :

- couples mariés.....	70,- %
- couples vivant maritalement.....	8,- %
- femmes seules.....	19,- %
- hommes seuls.....	2,5 %

La plupart de ces couples ont une ancienneté notable :

- 67 %.....	depuis plus de 10 ans
- 30 %.....	entre 2 et 10 ans
- 3 %.....	depuis moins de 2 ans

Les 247 mères seules sont :

- veuves.....	23,1 %	} <u>65,2 %</u>
- divorcées.....	31,2 %	
- en instance de divorce.....	12,5 %	
- séparées de corps.....	6,9 %	
- séparées de fait.....	5,7 %	
- abandonnées.....	8,9 %	
- célibataires.....	10,1 %	

4. - Age des parents :

	<u>Femmes</u>	<u>Hommes</u>
- moins de 30 ans.....	18,6 %	12,- %
- de 30 à 49 ans.....	72,9 %	74,- %
- 50 ans et plus.....	8,5 %	14,- %

5. - Antécédents familiaux :

	<u>Père</u>	<u>Mère</u>	<u>Père et/ou Mère</u>
- parents issus de familles nombreuses....	73,- %	69,5 %	-
dont familles de plus de 6 enfants....	31,- %	30,- %	-
- parents issus de foyers désunis.....	22,- %	18,- %	-
- parents élevés par le père seul ou la mère seule.....	-	-	14,- %
- parents élevés par des tiers.....	-	-	12,- %
- parents confiés à l'A.S.E.....	6,9 %	8,6 %	-

6. - Niveau d'instruction des parents :

	<u>Femmes</u>	<u>Hommes</u>	<u>Niveau d'instruction le plus élevé d'un des conjointes</u>
- analphabète.....	5,6 %	4,3 %	3,3 %
- analphabète en français....	3,1 %	4,2 %	2,4 %
- lit et écrit en français...	33,6 %	31,2 %	28,5 %
- niveau du C.E.P. sans le diplôme.....	34,1 %	33,8 %	33,6 %
- C.E.P. obtenu.....	18,1 %	20,1 %	24,4 %
- B.E.P.C. obtenu.....	3,3 %	3,2 %	5,2 %
- B.A.C. obtenu.....	0,2 %	0,2 %	0,4 %
- non précisé.....	2,- %	2,8 %	2,3 %

Niveau d'instruction technique et professionnelle :

	<u>Femmes</u>	<u>Hommes</u>
- sans instruction technique.....	77,4 %	64,2 %
- C.A.P. obtenu.....	4,6 %	16,5 %
- autre brevet technique.....	0,4 %	1,3 %
- autres diplômes techniques.....	1,8 %	5,1 %
- sans réponse.....	15,7 %	12,8 %
- aucune formation professionnelle.....	66,9 %	46,8 %
- formation avant 16 ans.....	3,5 %	5,1 %
- apprentissage.....	2,9 %	16,2 %
- F.P.A.....	0,5 %	6,2 %
- formation par l'armée.....	-	2,6 %
- formation par l'entreprise.....	2,3 %	13,5 %
- autres types de formation.....	1,8 %	2,7 %
- sans réponse.....	22,- %	11,5 %

7. - Catégories professionnelles :

Il convient de souligner un taux de non-réponse assez élevé (4,8 % des hommes ; 72,6 % des femmes) s'expliquant - entre autres - par les cessations de travail prolongées du fait du chômage, des longues maladies, et surtout des maternités nombreuses (72,6 % des femmes vivent au foyer).

Les professions citées sont celles soit de l'emploi actuel, soit du dernier emploi.

Sur 987 hommes :

- O.S. ou manoeuvres.....	51,6 %	}	<u>100 %</u>
- ouvriers qualifiés.....	35,6 %		
- contremaîtres.....	1,5 %		
- ouvriers agricoles.....	3,2 %		
- employés.....	2,5 %		
- personnel de service.....	1,7 %		
- artisans.....	2,- %		
- exploitants agricoles.....	0,5 %		
- cadres moyens.....	0,5 %		
- autres catégories professionnelles.....	1,- %		

Sur 360 femmes :

- O.S. ou manoeuvres.....	30,- %	}	<u>100 %</u>
- Ouvrières qualifiées.....	5,- %		
- Employées.....	14,- %		
- personnel de service..... (serveuses, femmes de ménage, concierges)	46,- %		
- divers.....	5,- %		

8. - Composition du foyer :

- nombre d'enfants (nés vivants) issus de la mère..	5,3 %
- Moyenne France.....	2,5 %

Proportion des familles nombreuses :

- 10 % des familles ont moins de 3 enfants
- 50 % des familles ont de 3 à 5 enfants
- 30 % des familles ont de 6 à 9 enfants
- 10 % des familles ont 10 enfants et plus

La composition des foyers est la suivante :

- couple.....	dans	78,3 %	des foyers
- mère seule.....	dans	19,2 %	des foyers
- père seul.....	dans	2,5 %	des foyers
- enfants mineurs.....	dans	95,4 %	des foyers
- enfants majeurs.....	dans	19,8 %	des foyers
- autres personnes.....	dans	7,8 %	des foyers



Les enfants sont issus :

- d'une seule union..... 77,- %
- de deux unions..... 16,- %
- de trois unions ou plus..... 4,- %

9. - Les enfants mineurs :

- Ne vivant pas au foyer familial..... 10,4 %

Répartition des placements et des types d'hébergement :

(pourcentage calculé sur la base du nombre de familles concernées, dont le total est supérieur à 100 % dès lors qu'au sein d'une même famille plusieurs types d'hébergement peuvent intervenir)

- établissements de prévention et d'accueil..... 13,6 %
- établissements de cure, soins et convalescence..... 3,5 %
- établissements pour les moins doués (débiles, handicapés mentaux, mentalement inadaptés)..... 23,3 %
- établissements de réadaptation fonctionnelle et de réinsertion professionnelle..... 7,3 %
- placement à l'Aide Sociale à l'Enfance..... 29,6 %
- autres types d'hébergement (autres membres de la famille, nourrice, internat scolaire)..... 34,5 %
- non réponse..... 6,6 %

Environ :

- 1/3 des hébergements sont assurés par l'Aide Sociale à l'Enfance et les établissements de prévention et d'accueil ;
- 1/3 des hébergements relèvent de déficiences de santé, surtout mentale ;
- 1/3 des hébergements ne représentent pas des placements au sens exact du terme (autres membres de la famille, internat scolaire, nourrice).

Cela signifie que si 10,4 % des enfants mineurs vivent hors du foyer familial, environ 7 % des enfants mineurs dans les familles en tutelle font l'objet de placements.

Enfin, 12 % des enfants mineurs font l'objet d'une mesure d'Action Educative en Milieu Ouvert.

10. - Niveau d'instruction des enfants :

	<u>Filles</u>	<u>Garçons</u>
- analphabètes en français.....	2,8 %	3,9 %
- sachant juste lire et écrire.....	21,- %	25,2 %
- niveau C.E.P. sans le diplôme.....	43,7 %	45,9 %
- C.E.P. obtenu.....	16,7 %	13,8 %
- B.E.P.C. obtenu.....	11,3 %	5,1 %
- B.A.C. obtenu.....	0,6 %	0,5 %
- autres diplômes non professionnels.....	0,3 %	0,3 %
- niveau d'instruction technique (C.A.P., ou un autre diplôme ou qualification professionnelle).....	10,5 %	16,8 %
- non réponse.....	3,4 %	5,3 %
- enfants de 16 ans et plus poursuivant des études.....	31,4 %	33,2 %
- enfants de 16 ans et plus en activité pro- fessionnelle (même à temps partiel).....	22,6 %	35,9 %
- enfants de 16 ans et plus sans activité professionnelle et ne poursuivant pas d'études.....	33,6 %	20,7 %
- non réponse.....	12,4 %	10,2 %
	=====	=====
	100 %	100 %
- études secondaires.....	29,- %	14,- %
- études supérieures.....	1,- %	-
- études techniques.....	39,- %	23,5 %
- apprentissage.....	31,- %	62,5 %
	=====	=====
	100 %	100 %

ACTIVITE PROFESSIONNELLE :

1. - Situation au 1.01.1978 :

	<u>Mères</u> <u>(1.251)</u>	<u>Pères</u> <u>(1.037)</u>
- emploi à temps complet.....	9,8 %	66,8 %
- emploi à temps partiel.....	6,5 %	2,8 %
- emploi saisonnier ou intérim.....	1,1 %	0,7 %
- emploi non déclaré.....	1,3 %	0,1 %
	=====	=====
<u>TOTAL ACTIFS</u> .....	<u>18,7 %</u>	<u>70,4 %</u>
<u>Total actifs (population nationale)</u> .....	39,- %	61,- %
- au foyer.....	72,6 %	2,1 %
- en arrêt maladie.....	1,3 %	4,8 %
- en invalidité.....	1,2 %	5,9 %
- retraités.....	0,1 %	1,3 %
- en chômage.....	2,3 %	12,6 %
	=====	=====
<u>TOTAL INACTIFS</u> .....	<u>77,5 %</u>	<u>26,7 %</u>
- sans réponse.....	3,8 %	2,6 %

Une autre caractéristique des familles en tutelle apparaît lorsqu'on examine le nombre d'actifs par rapport au nombre total d'individus :

	<u>Enquête 78</u>	<u>Taux national</u>
<u>Population active</u>		
=.....	15,2 %	42,8 %
<u>Population totale</u>		

Des différences notables apparaissent entre l'agglomération parisienne et la province ; notamment en ce qui concerne le travail féminin :

- 32,- % des mères ont une activité professionnelle en région parisienne,
- 77,8 % des pères ont une activité professionnelle en région parisienne.
- 15,- % des mères ont une activité professionnelle en province,
- 68,9 % des pères ont une activité professionnelle en province.

2. - Chômage :

- Au 1.01.1978..... 12,6 % des pères en chômage  
(pourcentage représentant le double du taux de chômage moyen de la population française masculine)
- Durant 1977..... 28,1 % des pères ont connu une ou plusieurs périodes de chômage
- Localisation du chômage :
  - . en province..... 13,1 %
  - . dans la région parisienne.... 10,- %
- Durée du chômage au 1.01.1978 :
  - . moins de 3 mois..... 20,- %
  - . de 3 à 6 mois..... 24,5 %
  - . de 6 mois à 1 an..... 26,- %
  - . plus d'un an..... 28,5 %

3. - Evolution de l'activité professionnelle en 1977 : la mobilité dans l'emploi :

Les calculs ont été basés sur le nombre total de pères et de mères qui ont eu une activité professionnelle en 1977 :

	<u>Mères</u>	<u>Pères</u>
- n'ont pas changé d'emploi.....	73,5 %	64,7 %
- ont changé une fois.....	15,6 %	20,8 %
- ont changé plusieurs fois.....	10,9 %	14,5 %

La mobilité de l'emploi a touché :

- 26,5 % des femmes
- 35,3 % des hommes.

Les causes de changement d'emploi :

- licenciements..... 13,4 %
- départs volontaires..... 13,7 %
- autres causes..... 6,- %

Conséquences de cette mobilité sur les conditions de vie et de ressources :

- 67,- % de baisse de salaire
- 63,- % d'augmentation du temps de transport
- 52,- % de déqualification du travail

BILAN DE SANTE :

1. - Santé des parents :

	<u>Pères</u>	<u>Mères</u>
- maladies chroniques physiques.....	12,- %	12,7 %
- problèmes de santé fréquents physiques.....	39,- %	25,- %
- alcoolisme :		
. chronique.....	14,8 %	3,3 %
. occasionnel.....	11,5 %	2,8 %
- troubles psychologiques.....	6,- %	16,- %
. dont hospitalisation pour état dépressif..	2,5 %	6,7 %

2. - Santé des enfants :

- 4,6 % des enfants vivant au foyer ont une maladie chronique ou une déficience habituelle posant un réel problème de santé ; 1,- % souffrent d'un handicap physique sensoriel ou moteur ;
- 2,4 % sont considérés comme des "débiles mentaux". Il s'agit en principe des enfants vivant au foyer, alors que d'autres enfants mineurs sont hébergés dans des établissements pour les moins doués : environ 2 % de l'ensemble des enfants mineurs.

RELATIONS FAMILIALES ET SOCIALES :

Il s'agit de données d'appréciation des délégués sur les familles en tutelle. Le caractère qualitatif du "thème" ne se prête pas à une approche statistique "classique".

1. - Liens familiaux :

- solides entre la mère et les enfants,
- souvent moins solides, mais existants entre le père et les enfants,
- le couple :
  - . liens solides..... 46,6 %
  - . liens existants..... 41,4 %
  - . liens inexistantes..... 12,2 %
- famille "élargie"  
grands parents et collatéraux..... 1/3 des familles ont des liens solides

2. - Relations sociales :

- Liens avec les voisins..... 9,7 % des familles
  - Appartenance à une association ou à un groupement :
    - . hommes..... 18,2 %
    - . femmes..... 9,- %
  - Appartenance à un groupement syndical ou professionnel..... 10,5 % des hommes
- (Moyenne nationale des ouvriers syndiqués : environ 20 %).

3. - Les vacances :

En 1977, sont partis en vacances :

- familles sous tutelle (échantillon de l'enquête) :
    - . mères..... 23,4 %
    - . pères..... 20,7 %
- (Moyenne nationale..... 52 % de départs)
- (Moyenne nationale dans les foyers ouvriers..... 49 % de départs)
- enfants des familles en tutelle vivant au foyer..... 48,1 % sont partis

4. - La lecture de la presse (quotidiens et périodiques) :

Signalons que les pourcentages de lecture sont à "pondérer" par le type de quotidiens ou magazines choisis (presse sportive ; hebdomadaires "féminins").

	<u>Femmes</u>	<u>Hommes</u>
- Lit régulièrement un journal ou un magazine.....	28,1 %	34,4 %
- Lit occasionnellement un journal ou un magazine.....	31,5 %	27,9 %
- Lit rarement un journal ou un magazine....	14,9 %	14,2 %
- Ne lit jamais un journal ou un magazine...	18,5 %	16,1 %
- Sans réponse.....	7,- %	7,4 %

LOGEMENT DES FAMILLES EN TUTELLE :

1. - Statut d'occupation :

- Locataires.....	86,4 %
- Accession à la propriété.....	9,- %
- Propriétaires.....	4,6 %

dont locataires en "logements sociaux"..... 79,- %

- H.L.M.....	67,4 %
- H.B.M.....	7,2 %
- cité de transit et d'urgence.....	4,4 %

dont locataires du secteur privé..... 18,6 %

- en habitations anciennes (coût moins élevé).....	80,- %
--	--------

dont accédants à la propriété (sur 9 % du total) :

- maisons individuelles récentes.....	65,- %
- maisons individuelles anciennes.....	27,- %

dont propriétaires (sur 4,6 % du total) :

- maisons individuelles anciennes.....	77,6 %
--	--------

2. - Montant des loyers (loyer + charges) :

- 25,5 % des familles locataires règlent un montant inférieur à 400 F.,
- 29,1 % des familles locataires entre 400 et 600 F.,
- 28,2 % des familles locataires entre 600 et 800 F.,
- 17,1 % des familles locataires supérieur à 800 F.  
(montant moyen global de 579 Frs mensuel).

Répartition des montants (loyer + charges) par type de logement

<u>MONTANT MENSUEL</u>	<u>H.L.M. collec- tive</u>	<u>H.B.M.</u>	<u>H.L.M. indivi- duelle</u>	<u>Cité ur- gence transit</u>	<u>Immeuble ancien</u>	<u>Maison ancienne</u>
Inférieur à 200 F.	1,5 %	3,8 %	15,6 %	20,5 %	4,7 %	36,2 %
201 à 400 F.	15,3 %	7,6 %	28,1 %	29,6 %	42,9 %	30,4 %
401 à 600 F.	32,1 %	25,3 %	28,1 %	29,6 %	35,7 %	19,6 %
601 à 800 F.	32,- %	34,2 %	21,9 %	15,9 %	14,3 %	6,9 %
801 à 1.000 F.	12,9 %	25,3 %	6,2 %	4,4 %	2,4 %	3,9 %
1.001 à 1.200 F.	4,6 %	2,5 %	-	-	-	2,- %
Supérieur à 1.200 F.	1,5 %	1,2 %	-	-	-	1,- %

3. - Stabilité dans le logement :

- 57,3 % des familles sont dans leur logement depuis cinq ans au moins,
- 26,1 % y sont depuis plus de cinq ans, et moins de 10 ans,
- 10,4 % y sont depuis plus de dix ans.

4. - Taille du logement et surpeuplement :

- Taille moyenne..... 82,8 m<sup>2</sup>  
(pour 6 personnes vivant en moyenne  
par foyer)
- Taux de "surpeuplement"..... 32,- % des familles
  - . 1 pièce par couple ou par adulte seul
  - . 1 pièce pour deux enfants
  - . + 1 pièce pour l'ensemble de la famille

5. - L'équipement du logement :

Taux d'équipement des familles en tutelle

- électricité..... 99,7 %
- eau courante..... 97,9 %
- eau chaude..... 79,5 %
- salle d'eau sans baignoire..... 17,9 %
- salle de bains avec baignoire..... 69,3 %
- pas de W.C..... 3,- %
  - . W.C. hors du logement..... 7,2 %
  - . W.C. dans le logement..... 89,8 %
- pas de chauffage..... 2,7 %
  - . chauffage individuel par appareils... 29,5 %
  - . chauffage central individuel..... 16,2 %
  - . chauffage collectif par l'immeuble... 51,7 %

Enquête nationale 78

- machine à laver le linge..... 90,3 %
  - lave-vaisselle..... 2,5 %
  - réfrigérateur..... 95,4 %
  - congélateur..... 16,- %
  - T.V. noir et blanc..... 80,1 %
  - T.V. couleur..... 15,9 %
  - téléphone..... 14,1 %
- } 96,- %



Enfin, les délégués devaient porter un jugement, inévitablement subjectif, sur quelques aspects de l'équipement du foyer.

Ils ont ainsi déclaré que :

- le linge de maison était insuffisant dans..... 20,6 % des foyers
- le mobilier était insuffisant dans..... 18,7 % des foyers
- la literie était insuffisante dans..... 16,4 % des foyers
- la vaisselle était insuffisante dans..... 12,5 % des foyers

Enfin, 8 % des logements sont appréciés comme insalubres par les délégués.

SYNTHESE DES PRINCIPAUX RESULTATS SUR LES CARACTERISTIQUES  
SOCIO-DEMOGRAPHIQUES DES FAMILLES EN TUTELLE :

1. - Définition de la population en tutelle :

- population relativement âgée :
  - . pères..... 74,- %
  - . mères..... 73,- % } ont de 30 à 49 ans
- pourcentage assez élevé de mères seules..... 19,- %  
(couples mariés ou concubins : 78,- %)
- nationalité étrangère :
  - . pères..... 11,- %
  - . mères..... 6,- %
- fécondité très élevée..... 5,3 % enfants nés vivants par mère  
(moyenne nationale : 2,5 %)  
(Moyenne pour les familles bénéficiant des allocations familiales : 2,7 %)
- familles nombreuses :
  - . ont 3 enfants ou plus..... 90 % des familles
  - . ont 6 enfants ou plus..... 40 % des familles
- nombre d'enfants vivant au foyer..... 3,97 %

- taille moyenne du foyer..... 6 personnes
- très faible niveau d'instruction :
  - . pères..... 70,- %
  - . mères..... 78,4 % } n'ont pas obtenu le diplôme du C.E.P.
- faible niveau d'instruction technique :
  - . pères..... 64,- % } n'ont pas reçu d'instruction technique
- absence de formation professionnelle :
  - . chez des pères..... 47 %
- majorité de travailleurs non qualifiés ou peu qualifiés :
  - . pères en activité sont O.S., O.Q.,  
ouvriers agricoles..... 90,4 %
- d'où majorité de salaires uniques au niveau du S.M.I.C.
- faible taux d'activité professionnelle chez les mères..... 77,5 % de femmes au foyer
- isolement familial..... peu de liens avec la famille agrandie (grands-parents et collatéraux)
- isolement social prononcé :
  - . pères..... 18,- %
  - . mères..... 9,- % } seulement, appartiennent à un groupement ou à une association
- utilisation de logements sociaux locatifs par..... 68,- % des familles
- équipement ménager proche de la moyenne nationale :
  - . télévision..... 96,- %
  - . machine à laver..... 90,- %
  - . réfrigérateur..... 95,- %
- équipement faible en moyens autonomes de déplacement et de communication :
  - . voiture..... 34,5 %
  - . téléphone..... 14,- %

2. - Le phénomène de l'endettement et ses causes :

	<u>TOTAL</u> <u>citations</u>	<u>Parmi les</u> <u>3 plus im-</u> <u>portantes</u>	<u>Cité</u> <u>en premier</u>
- Ressources insuffisantes.....	38,9 %	13,4 %	6,9 %
- Baisse des ressources dues à la maladie.....	19,3 %	1,3 %	0,7 %
- Baisse des ressources dues au chômage.....	16,9 %	5,3 %	3,9 %
- Baisse des ressources dues au changement d'emploi.....	11,3 %	0,3 %	0,2 %
- Baisse des ressources dues à l'instabilité au travail.....	26,7 %	14,1 %	8,7 %
- Dettes.....	77,2 %	15,6 %	4,6 %
- Abus du crédit.....	34,0 %	7,9 %	3,3 %
- Prestations sociales interrompues.....	25,8 %	0,3 %	0,1 %
- Prestations sociales non perçues.....	14,9 %	0,6 %	0,1 %
- Menaces d'expulsion.....	35,7 %	4,2 %	1,7 %
- Jugement d'expulsion.....	12,8 %	2,5 %	1,4 %
- Menaces de saisie.....	28,1 %	1,4 %	0,3 %
- Saisie mobilière.....	17,0 %	0,6 %	0,1 %
- Saisie arrêt sur salaire.....	13,8 %	0,6 %	0,1 %
- Mauvaise santé physique.....	14,9 %	10,8 %	5,8 %
- Etat psychique déficient.....	17,2 %	11,7 %	7,3 %
- Alcoolisme.....	28,3 %	21,8 %	12,8 %
- Carence de gestion.....	57,2 %	30,7 %	10,6 %
- Carence ménagère.....	26,2 %	7,9 %	1,0 %
- Carence de soins aux enfants....	14,5 %	5,8 %	2,4 %
- Carence d'alimentation aux enfants.	14,2 %	3,9 %	1,2 %
- Carence concernant l'hygiène des enfants.....	12,6 %	2,8 %	0,3 %
- Habillement insuffisant des enfants.....	11,3 %	0,2 %	-
- Mésentente conjugale.....	18,8 %	13,6 %	6,6 %
- Non partage des responsabilités.	21,0 %	10,6 %	1,5 %
- Père gardant tout ou partie de son salaire.....	18,3 %	6,7 %	2,5 %
- Mère seule avec ses responsabilités.....	25,1 %	(1)	(1)
adulte seul (mère le plus souvent)	12,5 %	6,7 %	4,8 %

Dettes au début de la tutelle :

- avancées comme une des difficultés principales..... 77,2 % des cas
- nombre de familles ayant des dettes au début de la tutelle..... 95,- % environ des familles
  - . dont : - dettes de loyers..... 86,- %
  - autres dettes..... 84,- %
- montant des dettes :  
en moyenne..... 12.532 F. par famille
  - . dont : 4.838 F. de dettes de loyer (équivalent à 13 mensualités non réglées)
- nature des dettes :

Nature des dettes au début de la tutelle (autres que dettes de loyer)

Nombre de familles endettées

. achats à crédit.....	51,4 %
. achats auprès des démarcheurs.....	20,9 %
. dettes d'alimentation.....	20,8 %
. dettes auprès des commerçants (sauf alimentation).....	19,8 %
. dettes fiscales et para-fiscales....	30,2 %
. dettes E.D.F.-G.D.F.....	20,7 %
. non-remboursement des prêts pour le logement.....	5,9 %
. non-remboursement d'autres prêts....	17,7 %
. autres dettes.....	28,7 %

3. - Les ressources des familles :

Il convient de relier le "phénomène" dettes aux moyens financiers dont disposent des familles, ayant de nombreux enfants à charge, pour satisfaire leurs besoins élémentaires.

- Revenu moyen mensuel par famille (novembre 77) : 3.644 F.

. salaires.....	1.822 F.
. prestations sociales.....	1.427 F.
. aide sociale.....	133 F.
. autres ressources (dont pensions).....	262 F.

- Salaires moyens :

. des pères en activité professionnelle.....	2.153 F.
. des mères en activité professionnelle.....	982 F.
. des enfants (part remise aux parents).....	701 F.
. prestations sociales - montant moyen par famille bénéficiaire....	1.464 F.
. aide sociale - montant moyen par famille bénéficiaire.....	394 F.

- Répartition par origines des ressources mensuelles de la famille :

. salaires.....	50,- %
. prestations sociales.....	39,2 %
. aide sociale.....	3,6 %
. autres ressources.....	7,2 %

- Répartition des familles par tranches de quotient vital (Q.V.) :

Mode de calcul :

Ressources mensuelles + prestations sociales - loyer (charges comprises)

---

Nombre de personnes à charge au foyer x 30 jours

. Q.V. inférieur à 10 F.....	15,5 % des familles
. Q.V. 10 à 15 F.....	28,2 % des familles
. Q.V. 15 à 20 F.....	29,1 % des familles
. Q.V. 20 à 25 F.....	15,1 % des familles
. Q.V. 25 à 30 F.....	4,9 % des familles
. Q.V. 30 à 40 F.....	4,9 % des familles
. Q.V. supérieur à 40 F.....	2,3 % des familles

- Enquête nationale en 1978 sur le Quotient Vital :

. Q.V. de 0 à 15 F.....	43,7 %
. Q.V. de 15 à 25 F.....	44,2 %
. Q.V. de 25 à 40 F.....	9,8 %
. Q.V. plus de 40 F.....	2,3 %

- Part des prestations sociales et aides sociales dans le total des ressources :

. inférieure à 31 %.....	29,1 % des familles
. entre 31 et 50 %.....	39,5 % des familles
. supérieure à 50 %.....	31,5 % des familles

- Part du loyer (charges comprises) sur les ressources de la famille :

<u>Part du loyer (en pourcentage par rapport aux ressources)</u>	<u>Sur l'ensemble des ressources familiales (en pourcentage de familles ayant un poste budgé- taire "loyer" de x % de leurs revenus)</u>
10 % et moins	25,2 %
11 à 15 %	48,9 %
16 à 20 %	18,4 %
21 à 30 %	5,4 %
31 à 40 %	1,- %
41 à 50 %	0,4 %
plus de 50 %	0,6 %

4. - Motifs de la décision de Tutelle aux Prestations Sociales :

Enfin, il paraît intéressant de citer, dans le cadre de la même enquête, les motifs de la décision de Tutelle aux Prestations Sociales figurant dans la première ordonnance du Juge des enfants ; à défaut sont indiquées les causes inscrites dans le rapport des assistants sociaux remis aux Juges des enfants.

	<u>Un seul motif</u>	<u>Plusieurs motifs</u>	<u>TOTAL citations</u>
- Dettes sans précision.....	27,4 %	25,8 %	53,2 %
- Dettes de loyer.....	6,1	5,8	11,9 %
- Dettes concernant accession à la propriété.....	0,9 %	0,7 %	1,6 %
- Garantie emprunt pour accession à la propriété.....	0,1 %	-	0,1 %
- Garantie de prêt bancaire.....	0,1 %	-	0,1 %
<u>TOTAL dettes et garanties de prêt.....</u>	<u>34,6 %</u>		

	<u>Un seul motif</u>	<u>Plusieurs motifs</u>	<u>TOTAL citations</u>
- Jugement ou menace d'expulsion..	3,0 %	4,7 %	7,7 %
coupure d'électricité.....	-	0,1 %	0,1 %
saisie ou menace de saisie.....	0,1 %	1,3 %	1,4 %
- Difficultés financières sans précision.....	3,1 %	1,3 %	4,4 %
situation financière précaire...	0,4 %	-	0,4 %
manque de ressources.....	0,4 %	1,9 %	2,3 %
- Mauvaise utilisation des P.S....	1,4 %	2,7 %	4,1 %
mari garde P.S.....	-	0,1 %	0,1 %
mari garde salaire.....	0,1 %	0,1 %	0,2 %
P.S. interrompues.....	-	0,4 %	0,4 %
pour accès aux P.S. (gitan).....	0,1 %	-	0,1 %
- Pour conserver ou avoir un logement.....	0,5 %	0,5 %	1,1 %
logement défectueux.....	0,1 %	1,9 %	2,0 %
- Dans l'intérêt des enfants.....	6,1 %	2,8 %	8,9 %
enfants en danger.....	-	0,4 %	0,4 %
enfants manquant de soins.....	0,5 %	2,4 %	2,9 %
carence éducative.....	-	0,3 %	0,3 %
enfants non scolarisés.....	-	0,1 %	0,1 %
irresponsabilité parentale.....	-	0,1 %	0,1 %
éviter retrait des enfants.....	0,4 %	-	0,4 %
- Alcoolisme.....	0,5 %	2,5 %	3,1 %
- Santé des parents.....	0,2 %	2,2 %	2,4 %
- Inactivité, sans emploi.....	-	0,7 %	0,7 %
- Chômage.....	0,3 %	1,3 %	1,5 %
- Instabilité professionnelle.....	-	-	2,6 %
- Carence de gestion.....	7,5 %	14,6 %	22,1 %
- Carence ménagère.....	0,1 %	0,2 %	0,3 %
- Besoin d'être conseillés.....	1,2 %	1,8 %	3,0 %
- Incapacité de la mère.....	0,2 %	0,5 %	0,7 %
- Immaturité du couple.....	-	0,2 %	0,2 %
- Femme seule.....	0,2 %	0,7 %	0,9 %
mésentente conjugale.....	-	1,1 %	1,1 %
incarcération d'un conjoint.....	-	0,4 %	0,4 %
- Difficultés relationnelles ..... (familiales et sociales)	0,4 %	0,5 %	1,0 %
difficultés de s'adapter en France.	0,1 %	0,2 %	0,3 %

C - ANALYSE DES SITUATIONS DES FAMILLES EN TUTELLE  
PRISES EN CHARGE PAR UN SERVICE

---

1. - Situation familiale des familles en tutelle :

. en 1974 (1) sur 296 familles

- couples :	183
dont concubinages	23
- hommes seuls :	44
dont veufs	11
divorces	3
séparés	6
célibataires	24 (en tutelle aux adultes)
- femmes seules :	69
dont	42 (en T.P.F.)
veuves	37
divorcées	12
séparées	20

. en 1975 (sur 268 familles en T.P.F.)

- <u>âge moyen des familles en tutelle</u>
de 20 à 30 ans pour 35 familles
de 30 à 40 pour 92 familles
de 40 à 50 ans pour 109 familles
+ de 50 ans pour 32 familles
- <u>situation matrimoniale</u>
197 couples dont 10 concubinages
38 ménages séparés ou divorcés
6 mères célibataires
27 veufs ou veuves (dont 9 pères de familles)

(1) : Pour l'année 1975, les tutelles familiales et les tutelles aux adultes sont confondues.



- nombre d'enfants par famille (en 1976)

9 familles ont 1 enfant  
20 familles ont 2 enfants  
22 familles ont 3 enfants  
30 familles ont 4 enfants  
19 familles ont 5 enfants  
21 familles ont 6 enfants  
11 familles ont 7 enfants  
3 familles ont 8 enfants  
2 familles ont 9 enfants  
1 famille a 10 enfants

Ce tableau fait apparaître l'importance du nombre de familles en tutelle de 4 enfants :

- 30 sur 138  
soit 22 %

Evolution du nombre des tutelles et du nombre d'enfants à charge

ANNEE	N O M B R E		Nombre moyen d'enfants
	de tutelles aux prestations familiales	d'enfants	
1973	187	829	4.43
1974	193	814	4.20
1975	244	1073	4.39
1976	240	978	4.07
1977	224	882	3.93

Depuis trois ans, le nombre de tutelles aux prestations familiales a peu varié, mais le nombre moyen des enfants à charge qui était de 4.43 en 1973 n'est plus que de 3.93 en 1977.

2. - Niveau d'instruction des parents :

. enquête sur l'année 1974

- niveau intellectuel

	hommes	femmes
- analphabète :	15	24
- sachant lire et écrire :	98	124
- niveau C.E.P. :	90	14
- niveau B.E.P.C. :	3	-

3. - Qualification professionnelle, activité et stabilité professionnelle :

. population en tutelle en 1974 (T.P.F. et tutelle adultes)

qualification professionnelle des chefs de famille :

- titulaires d'un C.A.P. :	25
- stages F.P.A. :	5
- O.S. :	49
- qualifications diverses :	35
- sans qualification :	93
- retraités :	3
- militaires :	1

stabilité professionnelle

	hommes	femmes
- aucun changement d'emploi dans l'année :	88	14
- un ou deux changements :	17	2
- trois changements et plus :	10	-
- sans travail (inscrits à la main d'oeuvre) :	27	6
- invalides :	42	19
- en maladie :	24	2
- incarcéré :	1	-

femmes au foyer sans aucune activité : 166.

. population en tutelle en 1975 (T.P.F.)

- 65 % des chefs de famille ont une formation professionnelle acquise sur le tas ou sanctionnée par un C.A.P. (métiers du bâtiment pour la plupart).
- 50 % ont un emploi stable et n'ont pas changé d'employeurs en 1975.
- 43 chefs de famille ont connu des périodes de chômage, plus ou moins longues.
- 25 sont en maladie ou en invalidité
- 1 retraité
- 2 sont incarcérés.

. population en tutelle en 1976 (T.P.F.)

- 63 % des chefs de famille exercent une activité professionnelle
- 11 % sont inscrits au chômage et indemnisés à ce titre
- 20 % n'ont aucune activité
- 2 % en congé de maladie de longue durée.

4. - La scolarité des enfants

. enquête sur la population en tutelle en 1974

Les 296 familles représentent 1 241 enfants dont 238 sont majeurs. 926 enfants sont allocataires dont 27 sont placés à la D.D.A.S.S. et 11 en établissements divers.

La répartition des 821 enfants d'âge scolaire est ainsi établie :

- Ecole primaire : 451 pour lesquels aucune précision quant à la scolarité en classes normales, les redoublements, les classes d'attente...
- Premier cycle : 162 enfants
- Deuxième cycle : 5 enfants
- C.E.T. : 34 enfants
- Apprentissage direct : 18 enfants
- I.M.P. : 29 enfants
- I.M.Pro : 12 enfants
- Ecole Nationale de perfectionnement : 11 enfants

- Section d'Education spécialisée : 64 enfants
- Classes de transition : 21 enfants
- Classes de perfectionnement : 14 enfants

Donc un pourcentage de 19 % d'enfants suivant un enseignement spécialisé.

. enquête sur la population en tutelle en 1975

Sur 1120 à 1150 enfants bénéficiaires des prestations familiales, 80 ont plus de 16 ans et 300 moins de 6 ans : pour les 800 enfants et adolescents d'âge scolaire :

- 230 relèvent des structures d'éducation spécialisée (de la classe de perfectionnement à l'I.M.P.)
- 35 à 40 enfants sont en apprentissage direct
- 30 en C.E.T.
- 1 enfant a accédé au deuxième cycle de l'enseignement secondaire (niveau baccalauréat).

. enquête sur la scolarité des enfants des familles en T.P.S. (situation à la rentrée scolaire de 1977)

L'étude porte sur 188 familles et concerne 670 enfants à charge de 3 à 19 ans :

Répartition des enfants par tranches d'âge :

A G E	N O M B R E
de 3 à 6 ans.....	141
7 ans.....	58
8 ans.....	45
9 ans.....	51
10 ans.....	53
11 ans.....	45
12 ans.....	51
13 ans.....	44
14 ans.....	49
15 ans.....	45
16 ans.....	43
17 ans.....	32
18 ans.....	6
19 ans.....	7

Le nombre d'enfants est à peu près constant par tranche d'âge jusqu'à 16 ans. Les enfants de 7 ans sont les plus nombreux (58). Après 17 ans le nombre d'enfants restant à charge est peu important (13 pour 188 familles).

Répartition des enfants dans l'enseignement :

- Ecole maternelle	:	105
- Ecole primaire	:	252

Enseignement secondaire

- Collège (C.E.S. avant la réforme)	:	126
- Lycée (cycle long)	:	6
- Lycée d'enseignement professionnel (C.E.T., avant la réforme)	:	26

Enseignement supérieur	:	néant
------------------------	---	-------

Enseignement spécialisé

- Section d'éducation spéciale	:	18
- Classe atelier	:	13
- Ecole nationale de perfectionnement	:	10

Etablissements spécialisés

(Institution médico-pédagogique éducatif, médico-professionnelle)	:	37
---	---	----

L'étude prend ensuite en compte des données qualitatives relatives à la scolarité des enfants : redoublements, retards scolaires, cycle secondaire effectué en classes dites "déléguées", de perfectionnement ; orientation vers les filières scolaires préprofessionnelles.

- Ecole primaire : sur 232 enfants :

- 22 sont en classe de perfectionnement
- 15 % des élèves des cours préparatoire sont âgés de 8-9 ans.
- 130 enfants ont redoublé une classe une fois.
- 33 enfants ont redoublé deux fois.

A noter que les redoublements sont plus importants au début de la scolarité (cours préparatoire et cours élémentaires), et réapparaissent lors de l'entrée dans le cycle secondaire.

- Enfin 22 enfants de 13 à 14 ans sont encore en primaire.

- Enseignement secondaire : au total 126 enfants et adolescents

- Classe de 6ème

- . 3 enfants âgés de 11 ans,
- . 14 enfants âgés de 12 ans,
- . 18 enfants âgés de 13 ans, soit 35 enfants.

Il en ressort deux constatations :

- une moyenne d'âge élevée : 18 de plus de 13 ans,
- un nombre peu élevé d'entrées en 6ème.

- Classe de 5ème

- . 35 enfants dont 8 en 5ème allégée

- Classe de 4ème

- . 33 enfants dont 13 en classe préprofessionnelle de niveau et 7 en 4ème pratique.

- Classe de 3ème

- . 24 enfants dont 1 en 3ème pratique et 10 en classe de préapprentissage.

Le nombre d'enfants des familles en tutelle assez important en 6ème s'amenuise très vite à partir de la 5ème puisque ne restent dans le circuit scolaire pouvant conduire au B.E.P.C. que 13 enfants en 4ème et 13 en 3ème, alors que dans le tableau des tranches d'âge, on remarque que 137 enfants ont entre 14 et 16 ans.

- Lycée (cycle long)

- 6 enfants seulement :
  - . 1 en seconde G
  - . 1 en 1ère D
  - . 1 en terminale classique
  - . 2 en lycée agricole
  - . 1 en lycée climatique

- Lycée d'Enseignement Professionnel

Les enfants (26) des lycées d'Enseignement professionnel (ancien C.E.T.) même s'ils n'obtiennent pas en majorité un C.A.P., auront normalement à la fin de leurs études, une qualification professionnelle. Ils se sont dirigés, principalement pour les garçons, vers les sections de mécanique ou vers les métiers du bâtiment, et pour les filles, vers les sections d'agents de collectivité ou d'employées de bureau.

### Enseignement spécialisé

Cet enseignement est donné dans les collèges, mais dans les sections d'éducation spéciale (S.E.S.) les classes "atelier" et de perfectionnement.

Il concerne 63 enfants auxquels il faut ajouter les 11 enfants placés en école nationale de perfectionnement (13,98 % des enfants de plus de six ans).

### Etablissements spécialisés

37 enfants sont placés en institut médico-psychologique, médico-éducatif ou médico-professionnel. Ils représentent 6,99 % des enfants de plus de 6 ans appartenant à des familles en tutelle.

Ces placements concernant 18 familles sur 188 :

- 7 familles ont 1 enfant en établissement spécialisé
- 7 familles ont 2 enfants en établissement spécialisé
- 4 familles ont 4 enfants en établissement spécialisé.

### Enfants en dehors du circuit scolaire

30 enfants à charge sont en dehors du circuit scolaire :

- 13 sont en apprentissage direct chez des employeurs
- 8 sont placés en établissement psychiatrique
- 2 ont fait un séjour prolongé en aérium, au cours de l'année 1977
- 1 est dans un établissement pour amblyope
- 6 âgés de plus de 16 ans sont au foyer sans activité.

Pour conclure : l'assiduité scolaire pose souvent problème, mais relève d'un phénomène "localisé" par famille (exemple : 24 enfants appartenant à 27 familles ne fréquentent pas régulièrement l'école).

- . les frais de rentrées pésent assez lourdement sur les familles, malgré les bourses et aides diverses (allocation de rentrée scolaire, aides municipales, C.A.F. etc...).

En moyenne, en frais de fournitures et d'habillement, la moyenne du coût par enfant scolarisé est de l'ordre de 280 Frs.

### Bourses d'études

- Nationales : 148
- Départementales : 35
- Agricoles : 3
- Adaptation : 3

Sur 189 élèves des collèges et lycées, 154 élèves bénéficient d'une bourse. 26 bourses couvrent la totalité des frais de pension.

Du fait des retards dans le cursus scolaire, certaines familles perdent le bénéfice des bourses, des allocations de rentrées scolaires.

## 5. - Ressources et conditions de vie

### . Etude sur la population en tutelle en 1974

#### Ressources

Sur les 296 familles on ne dénombre que 45 familles dont les ressources mensuelles en 1974 (à l'exclusion des prestations familiales) sont supérieures à 1 500 Frs. (soit 15 %).

80 familles ont entre 1 000 et 1 500 Frs. (soit 27 %).

#### Condition de logement

- 118 familles sont logées en collectif
- 5 sont hébergées par les parents
- 70 sont locataires de maisons individuelles
- 45 sont propriétaires
- 16 en accession à la priorité
- 21 en baraque
- 2 en caravane

Si l'on compte 131 familles (44 %) bénéficiaires de l'allocation logement, les délégués à la tutelle estiment que 63 familles sont logées dans de mauvaises conditions, et 47 logements sont surpeuplés.

L'équipement mobilier et ménager est encore très insuffisant pour 85 familles, et 83 familles bénéficient de prêts équipement mobilier ou ménager de la Caisse d'Allocations Familiales.

- 168 familles ont une machine à laver (57 %)
- 213 familles, un réfrigérateur (72 %)
- et encore ... 182 familles ont un téléviseur (61,5 %)
- 25 familles ont une automobile (8,5 %).

### - Etude sur la population en tutelle en 1975

#### Les conditions de logement

40 familles sont propriétaires de leur maison, il s'agit surtout des familles domiciliées en milieu rural, maison ancienne souvent en mauvais état et sans confort.



- 30 familles sont en accession à la propriété (secteur ruraux)
- 50 familles sont locataires en maison individuelle

Dans les secteurs urbains, Lorient Vannes, les familles sont presque toutes logées en H.L.M., P.L.R., P.S.R.

- 8 familles habitent en baraquement
- 1 famille habite en caravane.

### L'équipement de la maison

L'équipement de la maison est jugé suffisant (équipement mobilier et ménager) dans 50 % des familles.

- 65 % des familles possèdent un réfrigérateur
- 60 % des familles possèdent une machine à laver.

Les congélateurs existent surtout en milieu rural (40 familles). La literie des enfants en particulier, est souvent insuffisante et en mauvais état, ainsi que la vaisselle et la batterie de cuisine (une famille possède 4 bols, 4 assiettes...).

65 familles en tutelle ont bénéficié de prêts équipement ménager ou équipement mobilier qui ont permis d'améliorer leurs conditions de vie.

- 180 à 200 familles possèdent un téléviseur
- 55 à 60 familles possèdent une voiture
- 1 famille, le téléphone.

### Situation financière - Ressources professionnelles

- 95 familles disposent de ressources (autres que les prestations familiales) inférieures à 1 000 F.
- 31 familles disposent de ressources comprises entre 1 000 et 1 500 F.
- 79 familles disposent de ressources comprises entre 1 500 et 2 000 F.
- 30 familles disposent de ressources supérieures à 2 000 F.
- 3 familles où les deux conjoints travaillent (région lorientaises) disposent de ressources supérieures à 3 000 F.

### - Etude sur la population en tutelle en 1976

#### Ressources professionnelles

Sur les 138 familles considérées :

- 51 familles n'ont pas de ressources professionnelles, mais perçoivent soit des indemnités journalières, soit des pensions d'invalidité, rentes accident du travail, indemnités de chômage, aides à l'enfance etc...
- 87 familles ont des ressources professionnelles :
  - . 6 familles disposent de ressources (autres que les prestations familiales) inférieures à 1 000 F.
  - . 10 familles disposent de ressources comprises entre 1 000 et 1 500 F.
  - . 12 familles disposent de ressources comprises entre 1 500 et 1 800 F.
  - . 15 familles disposent de ressources comprises entre 1 800 et 2 000 F.
  - . 30 familles disposent de ressources comprises entre 2 000 et 2 500 F.
  - . 10 familles disposent de ressources comprises entre 2 500 et 3 000 F.
  - . 4 familles disposent de ressources supérieures à 3 000 F.

### Conditions de logement

Les zones d'habitation se répartissent en trois catégories :

- agglomération : 57
- périphérie : 22
- campagne : 59

Les conditions d'habitation sont normales pour 104 logements  
défectueuses pour 34 logements.

Les logements les plus défectueux sont situés en zone rurale :

- à la campagne : 22
- en agglomération: 7
- à la périphérie : 5

## 6. - Bilan psycho-social des familles en tutelle

### . Année 1974

L'éthylisme reste l'handicap majeur de nombreuses familles en tutelle :

- éthylisme du couple..... 44 familles
- éthylisme de l'homme seul..... 73 familles
- éthylisme de la femme seule..... 61 familles

Les carences ménagères, la mauvaise gestion, la débilité se retrouvent dans beaucoup de familles.

### . Année 1975

- dettes et mauvaise gestion : 114 familles
- éthylisme : 82 père : 79  
mère : 54
- incapacité - débilité : 57 familles
- inactivité professionnelle : chômage  
invalidité 68 familles  
paresse
- immaturité : 10 familles
- conditions de logement défectueuses  
sous-alimentation

Les dettes sont l'une des raisons de la mise en tutelle. Dans bien des cas cette mesure a évité l'expulsion ou favorisé le relogement (dettes de loyers). Beaucoup de familles, en milieu rural surtout, se sont engagées dans une accession à la propriété et ne peuvent faire face à leurs remboursements. Mais si les dettes interviennent dans la décision de tutelle, elles ne sont pas la seule cause, elles sont l'aboutissement d'un ensemble de problèmes.

## 7. - Vie sociale et loisirs

. en 1976, sur 284 familles en T.P.S. :

. 66 familles déclarent avoir des loisirs ; ceux le plus fréquemment évoqués sont pour les parents :

- la télévision,
- la radio,
- le bricolage,
- la pêche,
- la promenade en voiture ou à pied
- le jardinage
- le tricot,
- la lecture en tant que loisir n'est citée que par une dizaine de familles.

Pour les enfants, la principale distraction est la télévision, puis le sport, la pêche et en dernier lieu la lecture.

#### Vie associative

- 13 chefs de familles font partie d'une association (parents d'élèves, clubs de sports, syndicats, mouvements d'abstinents).
- 8 mères de familles adhèrent à une association familiale de parents d'élèves ou d'enfants handicapés.
- 5 enfants sont membres actifs d'un club sportif.

#### Fréquentation des centres sociaux

Ils sont fréquentés par :

- 2 chefs de famille,
- 5 mères de famille,
- 12 enfants.

L'indice très faible de fréquentation n'est pas dû à une méconnaissance des structures existantes (certaines permanences des délégués à la tutelle se situant dans les locaux des centres sociaux ou les antennes sociales proposant des activités), mais surtout aux difficultés relationnelles qu'éprouvent la plupart des familles en tutelle, aux réticences à toute forme de changement.

#### Les vacances

L'accession des familles en tutelle aux vacances a fait l'objet d'une étude spécifique pour l'année 1976. Elle porte sur 138 familles.

#### Avant la mise en tutelle

- 20 familles ont pris des vacances familiales,
- 56 familles ont envoyé leurs enfants en vacances, dont 25 familles en centre aéré,  
27 familles en colonie,  
20 familles chez parents ou amis
- 13 familles ont utilisé deux modes de vacances

soit au total 63 familles ; 75 ne sont pas parties

#### Après la mise en tutelle

- 30 familles ont pris des vacances familiales dont :
  - . 20 familles chez les parents ou amis,
  - . 7 familles en camping,
  - . 1 famille en gîte,
  - . 2 familles en location.

- 73 familles ont envoyé leurs enfants en vacances dont :
  - . 20 familles en centre aéré,
  - . 39 familles en colonie,
  - . 14 familles chez parents ou amis
- 18 familles ont utilisé deux modes de vacances  
soit au total 85 familles ; 53 ne sont pas parties.

Enfants placés en 1976

- . 25 chez parents ou amis,
- . 54 en centre aéré,
- . 83 en colonie de vacances,
- . 2 en colonie sanitaire.

L'influence du déroulement de la tutelle, et les actions des délégués - visant à favoriser les départs des enfants, à améliorer l'insertion sociale des parents (en les incitant à bénéficier des villages vacances, des "bons vacances" distribués à cet effet par les C.A.F. etc...) - seront traités dans le corps du rapport.

Il est apparu opportun de corréler vacances et nombre d'enfants ; ressources des familles... dans une optique de repérage des déterminants et des obstacles :

Pourcentage du nombre de familles à accéder à un mode de vacances par rapport au nombre d'enfants.

Pourcentage des familles	Nombre d'enfants par famille
15 %	1
25 %	2
55 %	3
80 %	4
68 %	5
66 %	6
90 %	7
100 %	8
100 %	9

Les familles qui utilisent le plus un mode de vacances ont 8 et 9 enfants (100 %) 7 enfants (90 %) 4 enfants (80 %) 5 et 6 enfants (68 et 66 %) 3 enfants (55 %).

Plus le nombre d'enfants est important, plus la nécessité de prendre des vacances apparaît comme évidente d'autant plus que ces familles nombreuses résident pour la plupart en appartement.

Comparaisons entre les catégories de familles utilisant ou non un mode de vacances

Nature du revenu	Ont pris des vacances %	N'ont pas pris de vacances %
Salaire :		
- plus de 2500 frs	90	10
- de 2000 à 2500 frs	60	40
- de 1500 à 1800 frs	75	25
- moins de 1000 frs	50	50
Indemnités de chômage	57	43
Indemnités journalières de l'assurance maladie pension d'invalidité rente accident du travail	40	60
Sans revenu en dehors des prestations familiales	70	30

Il ressort de ces comparaisons que la modicité des ressources n'est pas le seul obstacle à l'utilisation d'une forme de vacances.

En effet, les familles ne disposant d'aucune ressource (prestations familiales exceptées) ont eu recours à une formule de vacances, dans 70 % des cas.

Sans doute peut-on expliquer ce pourcentage relativement élevé par le fait que cette catégorie de familles bénéficie de l'aide maximum de la Caisse d'Allocations Familiales, sous forme de chèque vacances, qu'il s'agit dans une forte proportion (50 %) de femmes seules retournant dans leur famille d'origine ou de familles ayant placé des enfants en colonie de vacances pour un prix modique.

Raisons données par les familles du non accès à un mode de vacances

- 10 familles invoquent le manque de ressources,
- 21 familles ne voient pas la nécessité de prendre des vacances,

- 6 familles résident à la campagne,
- 3 familles résident au bord de la mer,
- 2 familles pour refus paternel,
- 2 familles pour enfants trop jeunes,
- 1 famille pour enfants mariés qui reviennent au foyer,
- 8 familles ne donnent aucun motif.

D - ETUDE COMPARATIVE SUR LES NOUVELLES TUTELLES INSTITUEES DEPUIS 1971  
(DOCUMENT ELABORE PAR M. LAVILLE JUGE DES ENFANTS)

	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971
Nombre de tutelles aux prestations sociales prononcées par les juges des enfants	85	68	90	72	71	52	96
Nombre de dossiers retenus pour l'étude	81	67	85	69	71	52	96
Nombre total d'enfants	349	272	374	319	302	248	504
Moyenne par famille	4,3	4,1	4,4	4,6	4,2	4,7	5,2
Situation de famille :							
. Mariage	63	48	66	53	62	42	80
. Concubinage	4	5	7	6	3	3	8
. Veuve	2	2	3	4	1	0	3
. Veuf	1	1	0	0	0	1	1
. Séparée	5	7	3	5	3	5	3
. Séparé	4	2	5	0	1	0	0
. Célibataire (homme)	0	1	1	0	0	0	0
. Célibataire (femme)	2	1	0	1	0	1	1





AGE MOYEN DES PARENTS

	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971
- moins de 21 ans	0	0	0	0	0	1	1
- de 21 ans à 25 ans	16	14	14	15	14	10	14
- de 26 ans à 30 ans	30	19	31	20	18	12	25
- de 31 ans à 35 ans	16	16	18	16	14	7	26
- de 36 ans à 40 ans	6	6	13	11	12	10	17
+ de 40 ans	13	12	9	7	12	12	13
- aucun renseignement	-	-	-	-	1	-	-
	81	67	85	69	71	52	96
	==	==	==	==	==	==	==

LOGEMENT

	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971
- Locataires	-	-	-	-	-	-	-
- Maison individuelle	21	11	21	18	16	16	41
- Collectif	42	42	53	39	39	29	52
- Accession à la propriété en maison individuelle	16	10	8	8	11	6	0
- Propriétaire	2	4	3	3	3	1	0
- Situations diverses	-	-	-	1	2	-	3
	81	67	85	69	71	52	96
- Familles vivant dans des logements surpeuplés	11	11	15	12	13	10	13

REPARTITION DES DETTES CONNUES LORS DE L'OUVERTURE DE LA MESURE DE TUTELLE

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Tutelles à caractère familial ordonnées au cours de l'année	96	52	71	72	90	68	85
Etude portant sur	95	52	71	69	81	67	81
<u>Endettement</u> . familles n'ayant aucune dette	7	1	5	9	6	5	0
<u>Dettes concernant le logement</u> . location	61 3521	45 3022	55 3726	57 5382	55 4699	46 5208	47 6438
. accession à la propriété	16 7553	6 15432	11 9335	8 9845	7 7787	10 16987	16 12518
<u>Dettes pour achat à crédit</u>	19 2420	17 2119	35 4752	17 10244	32 5438	29 5092	34 4925
<u>Dettes diverses</u>	57 2162	36 4410	45 4163	42 7889	48 15989	46 6439	56 5281
<u>Dettes alimentaires</u>	31 638	18 1400	16 1149	12 1293	19 1210	12 1612	16 3381
<u>Endettement global moyen</u>	88 6054	51 8261	66 9845	60 13955	75 17034	62 14075	81 12595

Légende : 1ère colonne - nombre de familles  
2ème colonne - moyenne par famille.

- Etude de 81 dossiers de tutelles ordonnées en 1977

. Motifs des attendus

. Ressources insuffisantes :

Dans 7 cas : salaire trop faible,  
dans 4 cas : de deux salaires la famille a passé à 1 salaire,  
dans 10 cas : changement de situation (séparation, divorce),  
dans 20 cas : problème d'instabilité et d'immaturité du père  
(en général) ; de la mère,  
dans 16 cas : d'alcoolisme (2 fois sur 3 du père mais il faut  
savoir que l'alcoolisme de la mère est toujours plus difficile  
à connaître),  
dans 10 cas : où la faiblesse des ressources était dû essentiel-  
lement à des déficiences physiques ou mentales des intéressés  
(hospitalisation, arrêt de travail, etc...),  
dans 7 cas : où le père garderait sa paye pour ses besoins per-  
sonnels,  
dans 6 cas : où les charges sont trop importantes par rapport aux  
ressources,  
dans 2 cas : où des enfants majeurs restent à la charge des parents.

. Carences ou difficultés parentales

Dans 23 cas : incompétence en matière administrative,  
dans 21 cas : incompétence en matière de gestion,  
dans 15 cas : limites intellectuelles voire la débilité de l'un  
des deux parents,  
dans 4 cas : égocentrisme des parents,  
dans 4 cas : incompétence éducative des parents,  
dans 8 cas : nécessité de protéger les enfants,  
dans 10 cas : recherche d'un statut social,  
dans 6 cas : exploitation du système actuel (possibilité de crédit  
essentiellement),  
dans 6 cas : nécessité d'un soutien moral  
dans 18 cas : problème des relations au sein du couple.

. Passé des parents

Ces informations que nous avons pu recueillir à ce sujet donnent les  
résultats suivants :

dans 11 cas reproduction de carences parentales,  
dans 5 cas difficultés d'adaptation à un nouveau milieu social  
(suite à un déménagement),  
dans 1 cas : position marginale d'une famille (seul problème).

De plus, il aurait été intéressant de pouvoir préciser quantitativement  
le nombre de pères ou de mères ayant été élevé dans le cadre de l'aide  
sociale à l'enfance (soit en établissement, soit en famille nourricière).  
Dans l'état actuel de notre recherche il ne nous est pas possible de le  
faire. Nous pouvons pourtant supposer que les résultats auraient été  
assez révélateurs.

AGE DES PARENTS ET NOMBRE D'ENFANTS PAR FAMILLE

Age moyen du couple	NOMBRE D'ENFANTS												
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12 et +	
moins de 21 ans	0												
de 21 ans à 25 ans	16	2	5	4	4	1							
de 26 ans à 30 ans	30	0	5	13	6	4	1	0	1				
de 31 ans à 35 ans	16	0	2	2	4	2	1	3	1	1			
de 36 ans à 40 ans	6	0	0	1	1	2	1	0	1				
+ de 40 ans	13	0	1	2	1	0	2	2	2	0	1	2	0
81	2	13	22	16	9	5	5	5	1	1	2	0	
==	=	==	==	==	=	=	=	=	=	=	=	=	

ETAT DU LOGEMENT

<u>LOGEMENT</u>	<u>Maison individuelle</u>	<u>Collectif</u>
w Locataire	21	42
w Accession à la propriété	16	-
w Propriétaire	2	-

<u>ETAT DU LOGEMENT</u>	<u>BON</u>	<u>MOYEN</u>	<u>MAUVAIS</u>
	48	27	6

<u>ELEMENTS DE CONFORT</u>	<u>BON</u>	<u>MOYEN</u>	<u>MAUVAIS</u>
	65	9	7

A noter que 11 familles vivent dans des logements surpeuplés

<u>EQUIPEMENT</u>	<u>BON</u>	<u>MOYEN</u>	<u>MAUVAIS</u>	<u>TOTAUX</u>
Machine à laver	49	19	6	74
Réfrigérateur	58	17	2	77
Télévision	48	20	2	70
Automobile	18	9	7	34

	<u>Suffisante</u>	<u>Insuffisante</u>
<u>Literie</u>	64	17

DETTES

ANNEE 1977

DETTES CONCERNANT LE LOGEMENT

<u>Familles en location</u>	:	63
<u>Somme due</u>	:	302 608,00 F.
<u>Soit une moyenne par famille de</u>	:	
<u>302 608,00 F</u>	=	6 438,00 F.
47		

Il y a 16 familles pour lesquelles il n'y a pas de retard de loyer.

Répartition - moins de	1 000 F	3
entre	1 000 F et 2 000 F	3
"	2 001 F et 3 000 F	6
"	3 001 F et 4 000 F	7
"	4 001 F et 5 000 F	4
"	5 001 F et 6 000 F	4
"	6 001 F et 7 000 F	4
"	7 001 F et 8 000 F	3
"	8 001 F et 9 000 F	1
"	9 001 F et 10 000 F	4
"	10 000 F et 11 000 F	2
"	11 000 F et 12 000 F	1
"	12 001 F et 13 000 F	1
"	13 001 F et 14 000 F	0
"	14 001 F et 15 000 F	1
"	15 001 F et 16 000 F	2
"	19 001 F et 20 000 F	1
		<hr/>
		47
		==

<u>Familles en accession à la propriété</u>	:	16
<u>Somme due</u>	:	200 290,00 F
<u>Soit une moyenne par famille de</u>	:	
<u>200 290,00 F</u>	=	12 518,00 F
16		

Répartition - moins de	2 000 F	1
entre	4 001 F et 5 000 F	2
"	5 001 F et 6 000 F	1
"	6 001 F et 7 000 F	3
"	7 001 F et 8 000 F	1
"	10 000 F et 11 000 F	1
"	13 000 F et 14 000 F	1
"	16 000 F et 17 000 F	2
"	19 000 F et 20 000 F	1
"	23 000 F et 24 000 F	2
"	29 000 F et 30 000 F	1



ANNEE 1977

DETTES CONNUES LORS DE LA MISE EN TUTELLE

81 familles : montant global : 1 020 259,00 F

Endettement moyen : 1 020 259,00 F = 12 595,79 F  
 81  
 =====

REPARTITION DES DETTES PAR CATEGORIE

	FAMILLES	MONTANT
Dettes concernant le logement		
* Loyer	47	302 608,00
* Accession à la propriété	16	200 290,00
Dettes concernant des achats à crédit	34	167 468,00
Dettes alimentaires	16	54 104,00
Dettes diverses	56	295 789,00
		-----
TOTAL GENERAL . . .		1 020 259,00
		=====

E - ETUDE DE CAS

PREMIER CAS

- Composition de la famille

- . père âgé de 31 ans, vendeur quincaillerie
- . mère âgée de 27 ans, au foyer
- . enfants : 2 garçons 5 ans, 1 an  
1 troisième enfant attendu.

- Logement, cité ancienne, relativement propre. F.2. très propre mais surface réduite ; demande de relogement faite depuis 9.1977.  
Loyer : 233,21 Frs.

- Ressources

- . salaire du père 2600 Frs
- . prestations sociales 528,14 Frs      AL suspendue depuis juillet 1977  
faute de quittance (à prévoir un  
indu de 1200 à 1400 Frs).
- . moyenne journalière : 24 Frs.
- . moyenne journalière avec remb. des dettes : 18,70 Frs. (E.D.F. 650.00 Frs ;  
mobilier 510.000 Frs.  
dette de loyer  
150.000 Frs).

- Processus de mise en tutelle

- Origine des dettes

- . Loyers non réglés (3467,11) depuis juin 1976 ; maladie et hospitalisation de M. puis problèmes de santé chez Mme. Reprise du règlement des loyers en février 1978. Perte de l'emploi de M. période de chômage jusqu'en octobre 1977.
- . Autres dettes : mobilier (traites de 360 Frs. assumées par famille, à rembourser) E.D.F. (1500 Frs) en cours de règlement.  
Soit un montant de 8500 Frs.

Mise en tutelle

Intervention de la Sous-Préfecture (Service des Expulsions) qui propose la tutelle à M. T.

- demande de tutelle par lettre au Juge des enfants 23.1.1978.
- transmission par la Sous-Préfecture au Juge 3.2.1978.
- demande avis ASEA par le Juge 8.2.1978.
- convocation Service tutelle 3.3. M.T. avis favorable
- ordonnance de mise en tutelle 21.3.1978.
- dossier confié à la déléguée 24.5.1978.

Bonne réaction de la famille quant à la tutelle avec toutefois au départ une très grande peur pour Madame de se voir enlever les enfants.

- Premier entretien

et très rapidement second entretien

contact facile - une demande mais non une démission.

Famille déjà bien organisée quant à son budget.

Pour l'instant pas de problème de santé,  
de travail.

La famille fait elle-même ses propositions. Elle semble pouvoir s'assumer si la situation reste stable.

Sa demande : régler le plus vite possible ses dettes ; elle propose de reporter sur le loyer les efforts qu'elle fait actuellement en matière d'E.D.F.

Autre demande : le logement.

#### Action immédiate

→ liaison C.A.F. pour rappel AL

→ " créancier

→ demande de secours exceptionnel D.A.S.S. (500 Frs), pour règlement frais médicaux M. (1977 ticket modérateur).

#### Bilan :

Tutelle qui devrait être rapidement menée : quelques mois.

Dégradation due à contexte actuel. Famille semble parfaitement capable de l'assumer.

#### DEUXIEME CAS

- Composition de la famille

. père âgé de 31 ans, Cariste

. mère âgée de 31 ans, au foyer ; vie maritale

. enfants : 4 âgés de 13 ans, 12 ans, 11 ans, et 7 ans.

- Logement, ensemble dans une cité. De nombreuses dégradations. F.4. très pauvrement meublé et mal entretenu. Loyer : 576,08 Frs.

- Ressources

. salaire du père 2800 Frs

. prestations sociales 1362,50 Frs.

Sans allocation logement - dossier non réglé depuis 2 ans (7000 à 8000 Frs).

Moyenne journalière 19,92 Frs avec dette loyer.

En fait il s'agit d'une moyenne fictive car la famille est acculée devant les dettes et entre autres au mois de juin et juillet le salaire du père est amputé de 1400 Frs. pour règlement au Trésor Public.

- Processus de mise en tutelle

- Origine de la dette : 19787.00 Frs. ne réglait plus loyer depuis août 1974. Les loyers de août 1974 à octobre 1975 ont été remboursés. Les parents ne "comprennent pas"... et invoquent la maladie d'un enfant ; en fait il semble que la famille a voulu ignorer le loyer.

Mise en place de la tutelle :

- Sous-Préfecture devant l'expulsion prochaine fait demander à la famille une demande de mise en tutelle (28.12.1977) transmise au juge.
- Convocation de la famille par A.S.E.A. le 24.1.1978. Accord.
- Ordonnance de tutelle 23.2.1978.

Prise en charge par déléguée à la tutelle le 20.5.1978.

- Premier entretien

→ avec Mme. ne sait rien, ne connaît rien, n'a rien vu...

- Deuxième entretien

→ avec M. (en présence de Madame) commence par ne rien savoir puis petit à petit les langues se délient : autres dettes, impôts... attitude face à la tutelle ? Acceptation, indifférence, rejet ? Ambiguïté totale.

Action immédiate

- récupérer les AF encore réglées à la famille... (deux mois de délais)
- faire attendre la Société Immobilière
- mettre à jour dossier allocation logement
- préparer l'aide pour les autres dettes
- proposition d'un secours exceptionnel pour compenser les lourdes pertes de salaire ; plan de remboursement des impôts à plus longue échéance ; approfondir la situation.

Premier bilan : difficultés financières énormes, les dettes ne pourront être réglées avant de longues années (minimum 50 mois à 200 Frs). Mais par le biais de la tutelle l'aide apportée à la famille pourrait prendre en compte les problèmes au niveau du couple et à celui des enfants.

**TROISIEME CAS**

- Composition de la famille : nationalité Française

- . père âgé de 31 ans, imprimeur
- . mère âgée de 26 ans, au foyer
- . enfants : 4 garçons 9 ans, 8 ans, 7 ans, 4 mois.

- Logement, cité déjà dégradée extérieurement - F.3. bien meublé - soigné ;  
Loyer 824 Frs. Entrée en 1969.

- Ressources

- . salaire du père 4000 Frs. par mois

. prestations sociales 1141 Frs (pas d'AL depuis 75).

Moyenne journalière : 23,98 Frs. par personne

Moyenne journalière avec remboursement de la dette de loyer : 9 Frs.

- Processus de la mise en tutelle

- Origine des dettes : une dette unique : arriéré de loyer : 66,31 Frs. Mme. met en cause l'insouciance du couple. "On était jeunes, on ne savait pas s'organiser, le loyer attendait..."

Mise en place en 1976 sous la pression de la Société Immobilière, malgré la reprise du règlement régulier des loyers, mais devant un non règlement de la dette, la demande d'expulsion était exécutable le 11.4.1978.

La Sous-Préfecture voit le couple et conseille une tutelle acceptée et demandée d'urgence.

Mesure prise le 15.4.1978, sans que la famille ait vu le Juge, contact avec l'A.S.E.A. Le dossier est confié à la déléguée le 15.6.1978.

La tutelle semblant bien acceptée, la famille propose un règlement des dettes de 700 Frs par mois. La dette devrait être apurée grâce au rappel en 3 à 4 mois maximum.

- Premier entretien : uniquement avec la mère et les enfants. Pas de problème apparent : approfondir les raisons de la dette, pas d'autres dettes : le budget semble équilibré, la dette : les allocations logement n'ont pas été versées. Le rappel est de l'ordre de 4000 ou 5000 Frs.

Désir exprimé de la mère : changer de logement (F.4. ou 5).

Action immédiate

- contacter la Société Immobilière : débloquer quittances  
avis sur échange logement.
- contact C.A.F. pour mise à jour dossier AL et autres prestations
- rencontre avec le père afin de mieux percevoir le couple, comprendre ses réactions antérieures et appréhender l'avenir.

Premier bilan : pourquoi une tutelle ? N'y aurait-il pas eu à envisager beaucoup plus tôt une autre mesure ?

Mais que s'est-il réellement passé entre 1971 et 1976 ?

Au début un ménage en difficultés financières, amélioration ensuite de la situation de Monsieur ; les trois enfants en 3 ans.

QUATRIEME CAS

- Composition de la famille : nationalité Française

- . père âgé de 29 ans, manutentionnaire
- . mère âgée de 29 ans, au foyer - caissière, recherche un emploi
- . enfants : 5, dont 4 filles : 12 ans, 11 ans, 6 ans, 5 ans,  
1 garçon : 9 ans. Tous scolarisés.

- Logement, grande cité dégradée extérieurement. F.5. pauvre, aucun appareil ménager, pas très soigné.  
Loyer : 1204,35 Frs. entrés en mars 1975.

- Ressources

- . salaire du père : 2282 Frs.
- . prestations sociales : 2224,98 Frs. dt. 649,80 Frs. AL Dossier non réglé depuis avril du fait de la modification de matricule (avance faite par l'A.S.E.A.).

Moyenne journalière : 15,73 Frs.

Moyenne journalière y compris remboursement des dettes : 13,69 Frs.

- Processus de la mise en tutelle

- Origine des dettes : 3 dettes - impôts 77 808 Frs.
- loyers 3523,50 Frs. au 30.5.1978 200 F.
- livres non chiffrés 227 F.

Le père quitte le foyer en novembre 1976 et restera absent jusqu'en juillet 1977.

La mère seule avec les cinq enfants ne peut assumer les loyers.

Mise en place de la tutelle

- sur proposition éducateur (E.M.O.) la mère effectue la demande en fin 1977. Le père refuse la proposition ; puis il s'incline.  
La mère prend contact avec le Juge des enfants : l'ordonnance est prise le 14.2.1978.  
Le 5.5.1978 : la famille est convoquée à l'A.S.E.A. ; la mère se présente, prise en charge de la famille par une déléguée au 29.5.1978.

La tutelle est demandée mais en fait peu acceptée dans la mesure où la dette est minime et le retard pratiquement entièrement résorbé. (A noter cependant une coupure de l'électricité relative à une facture de 1261,64 Frs, et ceci depuis de longs mois).

Cependant le "pourquoi" de la situation subsiste.

- Premier entretien :

les parents sont ouverts : bon exposé de la situation, désireux de liquider rapidement leurs dettes, bon contact. Au départ problème incarcération du père et proposition d'aide. Le gros problème était là ; mais ce ménage semble rééquilibré.

- . problème de travail pour la mère (essai en cours)
- . la dette loyer devrait être réglée rapidement d'une part en fonction du rappel des AF d'avril et mai (changement de 1600 Frs) ; d'autre part d'un rappel de 5 mois de S.U. + maj. (1680 Frs) (matricule).

Désir exprimé par les deux conjoints : retrouver un équilibre financier rapidement.

### Action immédiate

- liaison avec C.A.F.
- secours exceptionnel pour régler E.D.F.
- démarches au sujet de l'incarcération
- liaison avec le service d'E.M.O.

Premier bilan : ménage ayant eu de multiples difficultés et pratiquement sorti par lui-même de ses problèmes, qui semble savoir gérer son budget et vit actuellement en fonction de ses moyens.

### CINQUIEME CAS

- Famille A.S. Ordonnance du 7.4. 1977, faite spontanément pour échapper aux créanciers, au moment de la demande de tutelle, M. A.S. est chômage, Mme. au foyer ; 3 enfants scolarisés (16,13,13 ans), 1 fils aîné au chômage en attente service militaire.

Il existe une dette de 16588,39 Frs. à la suite d'une faillite (magasin de radio télévision). Aucune autre dette. A noter par ailleurs que M. A.S. est créancier d'une somme de 2 000 Frs. (dettes d'anciens clients). Les prestations sociales sont réglées incomplètement en fonction des difficultés pour obtenir le relevé des ressources 1976 (comptabilité défailante).

Bon milieu, on vit chichement mais correctement. Les enfants sont en bon état. Le climat familial est apparemment non perturbé malgré l'anxiété des parents qui "tiennent le coup" de façon extraordinaire.

L'ordonnance de tutelle est prise.

M. A.S. a retrouvé du travail, la tutelle consiste à régler chaque fin de mois les 500 Frs. promis au créancier...

La famille a été tellement traumatisée par cette affaire qu'elle ne veut pas entendre parler d'une suppression de la tutelle alors qu'elle est parfaitement capable de poursuivre seule sa route.

L'action du tuteur est inexistante : un chèque au créancier à la fin du mois, le reste à la famille.

Un contact sympathique sans plus.

### SIXIEME CAS

- Famille C.A. Ordonnance de tutelle du 11.4.1978.

M. est imprimeur, Mme. est au foyer, 4 enfants dont trois scolarisés ; le plus jeune a 1 mois.

La Sous-Préfecture sollicite de toute urgence une mesure de tutelle auprès du juge des enfants la veille d'une expulsion - la famille n'a pas eu de contact avec le juge.

Il existe une dette de 6631,74 Frs représentant un non paiement de loyers en 1974-1975. Depuis 1976 la famille a repris de façon continue ses règlements.

Tous les loyers courants ont été acquittés mais elle n'a pu combler en totalité le retard.

Les allocations logement ont un retard de 2 ans.

Si l'origine de la dette est en rapport avec un manque de maturité, la situation est totalement modifiée lors de la prise de tutelle. La famille s'assume correctement. M. travaille régulièrement (salaire 4000 Frs). L'action du tuteur s'est située uniquement au niveau de la mise en place du dossier d'allocations logement - 350 Frs, et dans le versement d'une somme de 700 Frs sur les allocations familiales chaque mois.

La situation est rétablie ; la main levée demandée.

#### SEPTIEME CAS

##### - Famille D.O. Ordonnance de tutelle du 2 janvier 1978.

Famille envoyée au Service de tutelle par un Service Social.

M. D. travaille régulièrement mais son salaire est de 1800 Frs net par mois.

Mme. D. est au foyer, trois enfants en bas âge.

Ils occupent un F.4. (675 Frs par mois).

La dette de loyer est de 8400 Frs ; la raison découle des ressources insuffisantes.

En effet la moyenne journalière par personne (sans tenir compte de la dette) est de 12,74 Frs par jour.

Le tuteur demande une allocation mensuelle qui lui est accordée et sert à régler la dette et une partie du loyer. En dehors de cela aucune autre action.

La famille fait le maximum ; les enfants sont soignés ; le tuteur n'agit qu'en temps que présence réconfortante...

Mme. D. voudrait que la tutelle dure indéfiniment.

Elle ne cache pas que l'A.M. supprimée elle ne pourra plus régler le loyer de nouveau.

#### HUITIEME CAS

##### - Mesures conjointes d'A.E.M.O. et de T.P.S.

Couple marié de 9 enfants de 14 à 3 ans.

. père : artisan peintre refusant le paiement de ses cotisations à l'U.R.S.S.A.F., travail très irrégulier.

. mère : au foyer

. habitat : maison très isolée, logement exigü, sans confort, (ni eau, ni électricité, ni commodités, ni literie, ni draps, ni meubles pour les enfants).

. budget : aucun justificatif. M. D. est au forfait pour les impôts.  
aucune dette connue.



Mesure de tutelle prise en juillet 1978 pour une durée d'un an. Le père présent à l'audience n'ose s'exprimer.

M. et Mme. D. réagissent très fortement au reçu de l'ordonnance et la refusent. Mme. D. néanmoins accepte qu'une partie, et non la totalité des prestations familiales, lui soit remise malgré sa demande de restitution totale.

Réalité du budget :

- . aucune participation financière du père sans travail
- . prestations familiales d'août 1978 : 2 246,20 Frs.

Au reçu, remise d'un chèque pour la nourriture du mois : 1 600 Frs.

Pour la constitution du trousseau d'un enfant en établissement spécialisé : 850 Frs (avec remise des justificatifs ensuite).

15 jours après, le solde du compte : 190 Frs.

Opérations similaires les mois suivants avec :

- . participation à l'achat literie occasion à Emmaüs
- . règlement par l'assistante sociale sur un autre mois de l'achat de draps, couvertures, effectués par la famille elle-même.

Les enfants sont nourris correctement.

Utilisation des sommes remises pour l'alimentation constatée par les interventions hebdomadaires de la travailleuse familiale.

Désir réel de la famille de relogement dans les mois à venir, désir que le travailleur social mènera à bien avec la participation de la famille.

#### **NEUVIEME CAS**

##### - Mesures conjointes d'A.E.M.O. et de T.P.S.

Couple avec 4 enfants de 14 à 7 ans (un garçon décédé accidentellement récemment à 16 ans).

- . Concubin : français 30 ans, manutentionnaire, instable, impulsif, jalousie morbide, alcoolique.
- . mère : espagnole 37 ans, au foyer, impulsive, dominatrice et manipulatrice entretenant avec son concubin une relation de type sadomasochiste.

Climat familial perturbé, très conflictuel.

Mesure d'A.E.M.O. et de T.P.S. au 1er avril 1975 en raison de l'instabilité du père et du détournement des prestations familiales de leur but, pour favoriser le retour d'un enfant placé en qualité de "Recueilli Temporaire" depuis 2 ans et souffrant de son éloignement du milieu familial.

Le budget établi avec Mme. H. est imposé, en janvier 1979 : 1 741,20 Frs. de prestations familiales.

. règlement du loyer malgré des demandes réitérées de le différer....	965 Frs.
. frais de cantine scolaire pour assurer aux enfants des repas réguliers et équilibrés .....	250 Frs.
. frais pension d'un enfant à l'E.N.P. ....	150 Frs.
. dette H.L.M. ....	100 Frs.

Le solde est utilisé, soit par :

- . l'E.D.F.
- . frais centre aéré
- . impôts locaux
- . frais médicaux
- . prime assurance
- . ou reversé à Mme. H. à titre exceptionnel.

La nourriture du couple et les autres repas des enfants sont assurés par le salaire du concubin.

Il existe toujours quelques dettes non prises en charge par la tutelle - exemple : voiture achetée et conduite par le concubin qui n'a pas de permis.

- . achat d'une chambre à coucher luxueuse pour les parents.

## ANNEXE II

### PRESENTATION DES RESULTATS D'UNE ENQUETE SUR LA TUTELLE AUX PRESTATIONS SOCIALES

---

- . Entreprise à l'initiative de l'U.N.A.F.
- . Avec l'aide technique et financière de la C.N.A.F.
- . Réalisée par une équipe pluridisciplinaire de la Société A.C.T. :  
Etudes et recherches économiques et industrielles.
- . De septembre 1977 à Août 1978.

---

U.N.A.F. - 28, Place Saint Georges - 75009 PARIS.

C.N.A.F. - 23, rue Daviel - 75634 PARIS CEDEX 13.

A.C.T. - 16, rue Mollien - 92100 BOULOGNE.



L'U.N.A.F., qui gère la majorité des services de tutelle aux prestations sociales, souhaitait d'une part mieux connaître les caractéristiques des familles en tutelle, leurs difficultés, les raisons qui ont abouti à la mise en tutelle, et d'autre part mieux cerner la spécificité de l'intervention engagée.

Le premier objectif de cette recherche consistait à décrire la population en tutelle tant au point de vue socio-démographique, niveau d'instruction, état de santé, activité professionnelle, qu'en ce qui concerne les conditions de logement et l'équipement du foyer. Le second objectif était d'identifier les causes réelles de la mise en tutelle, d'observer comment la mesure était vécue par les familles et par les divers intervenants (juges des enfants, délégués à la tutelle, assistants de service social), et, enfin, d'étudier le devenir de ces familles.

L'objectif final étant d'aboutir à une réflexion plus générale sur la tutelle aux prestations sociales et sur la place que tient cette institution parmi les interventions sociales.

Pour recueillir les informations, deux méthodes complémentaires ont été utilisées :

. Une enquête qualitative auprès de 50 familles en tutelle, 16 délégués à la tutelle, 7 juges des enfants et 6 assistants de service social, en liaison avec 10 services de tutelle de la Région Parisienne et de province appartenant aux organismes suivants : U.D.A.F., C.A.F., Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence, Mutualité Sociale Agricole, Associations ad hoc.

. Une enquête statistique sur 1 292 familles en tutelle (1). L'échantillon a été obtenu par tirage au sort sur les fichiers des délégués de 19 services de tutelle relevant des organismes déjà cités de 15 départements diversifiés aux points de vue régional, démographique, habitat et types d'activité économique.

Cette phase de l'enquête a été réalisée grâce à la collaboration des délégués des services de tutelle qui ont accepté de participer à des réunions préparatoires avec l'équipe de recherche avant d'entreprendre le travail supplémentaire, important et délicat, qui leur était demandé pour remplir les questionnaires aux rubriques nombreuses et variées. La phase d'enquête qualitative avait permis de mettre au point et d'affiner le questionnaire.

Il faut ajouter, également, que les règles les plus strictes ont été respectées pour garantir l'anonymat des personnes interviewées - les 1 292 familles qui ont fait l'objet de l'enquête par questionnaire et les délégués qui ont participé aux travaux.

Les résultats quantifiés, traités par informatique, ont permis de décrire, sur une base statistique, les familles en tutelle : leurs caractéristiques socio-démographiques, économiques et culturelles, ainsi que les origines de la mesure, le vécu de la tutelle par les familles et l'action entreprise par les délégués.

---

(1) - Taux de sondage qui, par rapport au nombre total des familles en tutelle (23 000), représente 5,6 %.

## LES FAMILLES EN TUTELLE

---

### Des familles ouvrières à salaire unique

---

La population en tutelle ne constitue pas une population marginale, ni même un sous-prolétariat qui serait minoritaire dans la classe ouvrière. De nombreux critères sont communs aux familles en tutelle et à la population beaucoup plus large des "smicards" qui forme elle-même la majorité de la classe ouvrière : faiblesse des niveaux d'instruction générale et technique ; formation professionnelle insuffisante ; majorité de travailleurs sans qualification rémunérés au Smic ; habitant en H.L.M. dans des communes autres que celles de leur enfance - ce qui entraîne un isolement familial et social.

En revanche, les familles en tutelle ont une caractéristique bien spécifique : ce sont des familles nombreuses et souvent très nombreuses.

### Caractéristiques socio-démographiques

---

. Un habitat différent : un nombre important de parents résident dans une catégorie de communes différente de celle qu'ils ont connue pendant leur enfance.

Ainsi 44 % des mères et 41 % des pères ont vécu ce type de migration qui se fait surtout à partir du milieu rural et des petites villes vers les grandes villes.

Cette évolution n'est pas particulière à la population en tutelle mais représente le mouvement général d'urbanisation que la France a connu depuis la fin de la seconde guerre mondiale.

. Surtout des Français : il y a peu d'étrangers parmi les familles en tutelle : seulement 6,1 % des mères et 11,4 % des pères, qui sont généralement en France depuis plus de 10 ans.

Ces résultats montrent que l'origine étrangère n'est pas un facteur déterminant dans le profil des familles en tutelle.

. Des couples stables : la situation de famille se décompose ainsi : 70 % de couples mariés - 8 % vivant maritalement - 19 % de femmes seules - 2,5 % d'hommes seuls.

Parmi les 78 % de couples, 67 % ont une ancienneté de plus de 10 ans. Il convient de noter le nombre élevé de femmes seules. 65 % le sont par suite de la rupture d'une union légitime. Ces familles isolées disposent de peu de ressources et dépendent presque totalement des prestations sociales.

. Des familles nombreuses : 90 % des familles en tutelle sont des familles nombreuses puisqu'elles ont 3 enfants et plus (50 % ont de 3 à 5 enfants).

Mais il faut noter aussi la forte proportion de familles très nombreuses (40 % ont en effet 6 enfants ou plus) et une proportion notable encore de familles extrêmement nombreuses (10 % ont 10 enfants ou plus).

Cela tient à un taux de fécondité particulièrement élevé (égal à 5,3), supérieur au double de la moyenne nationale qui est de 2,5 enfants, nés vivants, issus de la mère.

. Issus de familles nombreuses : les parents des familles en tutelle sont en majorité issus de familles nombreuses (plus de 3 enfants) ou très nombreuses (plus de 6 enfants) ; on note aussi qu'une assez forte minorité de parents aujourd'hui en tutelle ont eu une enfance perturbée ; le tiers de ces adultes n'a pas été élevé par les deux parents.

. Des parents âgés de 30 à 50 ans : cet âge relativement élevé est une des conséquences de la situation de famille nombreuse et une des principales caractéristiques des familles en tutelle.  
74 % des pères et 73 % des mères ont entre 30 et 49 ans.

Les jeunes ménages sont peu nombreux : 12 % des pères et 19 % des mères ont moins de 30 ans.

. Au moins 6 personnes par foyer : dans 22 % des familles, des enfants mineurs résident hors du foyer familial :

- un tiers est recueilli par l'Aide Sociale à l'Enfance ou par des établissements de prévention ou d'accueil ;

- un autre tiers vit chez d'autres membres de la famille, en internat scolaire ou en nourrice ;

- le dernier tiers des hébergements relève de déficiences de santé surtout mentale.

Par ailleurs, 12 % des enfants mineurs font l'objet d'une action éducative en milieu ouvert.

Il reste en moyenne 6 personnes, dont 4 enfants au foyer, et il y a surpeuplement des logements dans 32 % des cas, surtout dans les petites communes et les centres des grandes villes (une famille jouit en moyenne de 82,8 m<sup>2</sup>).

#### Caractéristiques socio-culturelles et professionnelles

---

. Le niveau d'instruction : le niveau d'instruction générale est très faible puisque seulement 30 % des familles ont au moins un parent titulaire du certificat d'études primaires ou d'un diplôme plus élevé. Ce niveau est plus faible en province qu'en Région Parisienne.

La situation n'est pas meilleure pour l'instruction technique ou la formation professionnelle : 77,4 % des femmes et 64,2 % des hommes n'ont pas d'instruction technique et 66,9 % des femmes et 46,8 % des hommes aucune formation professionnelle.

Le niveau scolaire des enfants est aussi modeste que celui de leurs parents, à une nuance près : celui des filles est légèrement supérieur à celui de leur mère.

Lorsque les études sont poursuivies après 16 ans, ce n'est que pour achever un apprentissage ou des études entreprises dans l'enseignement technique.

Il apparaît donc un processus de reproduction du handicap culturel d'une génération à la suivante.

. Activité professionnelle : si au niveau national la population active est composée de 61 % d'hommes et de 39 % de femmes, dans les familles en tutelle cette proportion est de 76 % pour les hommes et de 24 % pour les femmes. La présence de nombreux enfants au foyer ne permet pas aux mères de travailler (il y a 72,6 % de femmes au foyer).

La majorité des travailleurs sont peu ou pas qualifiés. 90 % des hommes sont ouvriers. 51,6 % sont ouvriers spécialisés ou manoeuvres, 35,6 % ouvriers qualifiés et 3,2 % ouvriers agricoles.

Pour les femmes également, l'absence de qualification se fait sentir puisque 76 % de celles qui ont, ou ont eu, un emploi sont O.S ou femmes de service.

Le taux d'activité des pères de famille est plus fort en Région Parisienne qu'en province. Cette tendance est plus accentuée pour les femmes : 15 % ont une activité rémunérée (à temps complet, partiel) en province, alors qu'elles sont 32 % en Région Parisienne.

. Ressources : moins de 20 F par jour et par personne : les familles en tutelle perçoivent en majorité un salaire unique au niveau du Smic.

En novembre 1977, le revenu mensuel moyen par famille était de 3 644 F (provenant pour 1 822 F du salaire, pour 1 427 F des prestations sociales, et pour le reste, de l'aide sociale ou de ressources diverses).

. Un loyer un peu "lourd" : les familles, sont en majorité locataires (86,4 %) ; 13,6 % sont propriétaires ou accédants à la propriété).

Parmi les locataires, 79 % des familles résident dans des logements sociaux où les loyers sont les plus élevés. Tandis que les constructions anciennes du secteur privé offrent à certaines familles des loyers plus modestes.



En novembre 1977, le montant moyen (loyer + charges) s'élevait à 579 F par mois selon la répartition suivante :

- . 25,5 % des familles ont un loyer inférieur à 400 F ;
- . 29,1 % entre 400 et 600 F ;
- . 28,2 % entre 600 et 800 F ;
- . 17,1 % supérieur à 800 F.

A titre indicatif, par rapport aux ressources le loyer représente en moyenne soit 16 % des revenus totaux soit 32 % des revenus professionnels, soit 40 % des prestations, et ce rapport est plus élevé en Région Parisienne qu'en province.

. Une part importante de prestations familiales dans le budget : les prestations sociales représentent une part importante des ressources totales : (50 % des ressources pour 31 % de familles et de 30 à 50 % des ressources pour 40 % des familles). Ainsi 71 % des familles en tutelle dépendent étroitement du versement des prestations sociales. Le quotient vital (1) est en moyenne de 18 F par jour et par personne (novembre 1977).

Il convient de préciser que ce quotient vital ne dépasse pas 15 F pour 44 % des familles, ce qui traduit une insuffisance notoire des ressources.

Ces familles nombreuses et souvent très nombreuses de la classe ouvrière représentent une catégorie fragile et sont à la merci de tout ce qui peut entraîner une diminution de ressources.

On saisit nettement l'importance que peuvent présenter pour elles les prestations et les allocations d'aide sociale, et le retentissement d'une suppression ou d'un retard dans les versements.

. Chômage, mobilité professionnelle et mobilité résidentielle : le chômage et la mobilité de l'emploi sont représentatifs de la situation actuelle des familles ouvrières.

Les chefs de famille en tutelle sont deux fois plus touchés par le chômage que la moyenne des Français en âge de travailler (au 1er janvier 1978, 12,6 % des pères étaient au chômage). Mais 35,3 % des pères ont changé au moins une fois d'emploi dans le courant de l'année 1977. Ce qui a entraîné fréquemment des répercussions défavorables tant pour les familles que pour les individus. On observe que 67 % ont changé d'emploi pour occuper un poste moins payé, plus

---

(1) - Q.V =  
Ressources mensuelles + prestations - loyer charges comprises

---

Nombre de personnes à charge au foyer X 30 jours.

éloigné du domicile (63 %), avec une qualification inférieure à la précédente (52 % des cas). Mais ces pourcentages sont assez proches de ceux de la classe ouvrière en général.

Les familles en tutelle déménagent relativement souvent (57,3 % habitent leur appartement depuis moins de cinq ans) et 32 % d'entre elles ont pu accéder à un meilleur logement grâce à la tutelle.

### Les relations familiales et sociales

---

. La famille d'abord : il semble que les liens soient très solides au sein des familles en tutelle (seulement 12,2 % de liens inexistantes entre membres d'une même famille).

. Un logement assez bien équipé : machine à laver (90,3 %), réfrigérateur (95,4 %), proche de la moyenne nationale en ce qui concerne la télévision (96 %). En revanche l'équipement est faible en ce qui concerne les moyens autonomes de communication et de déplacement : téléphone (14 %), voiture (34,5 %).

. Isolement familial et social : les familles ont peu de liens avec la famille élargie (grands-parents, collatéraux) et seulement 18 % des pères et 9 % des mères appartiennent à un groupe ou à une association, et 9,7 % des familles entretiennent des relations solides avec les voisins.

L'impression de "ne pas être comme les autres" semble dominer, et la participation à des activités extérieures au foyer est faible.

Les relations avec le milieu de travail ne sont pas plus développées : 10,5 % des hommes adhèrent à un groupement syndical ou professionnel, contre 20 % , environ, des ouvriers en général.

. Peu de lecteurs : même par l'intermédiaire de la presse, au moins écrite, le monde extérieur pénètre assez peu dans les foyers. On ne lit pas beaucoup ; on lit irrégulièrement, et essentiellement la presse du cœur pour les femmes et la presse sportive ou hippique pour les hommes. Quant aux journaux d'information, ils sont exceptionnels.

. Vacances familiales rares : si l'on définit les vacances par un minimum de cinq jours consécutifs passés hors du foyer, en 1977, 23,4 % des mères et 20,7 % des pères ont pris des vacances. 48,1 % des enfants vivant chez leurs parents sont partis en vacances.

### Le bilan santé

---

Les déficiences en ce domaine représentent un lourd handicap pour de nombreuses familles en tutelle.

. Vulnérabilité physique des pères : 39 % des pères et 25 % des mères ne jouissent pas d'une santé physique normale.

Bien qu'il soit difficile d'apprécier l'ampleur de l'alcoolisme, il semble que ce phénomène intervienne dans le bilan santé pour 14,8 % des pères et 3,3 % des mères définis comme "alcooliques notoires" (effectivement 7 % des pères et 1,3 % des mères ont subi une cure de désintoxication).

. Vulnérabilité des mères sur le plan psychologique : dans les familles en tutelle, les mères semblent plus vulnérables que les pères sur le plan psychologique, ce qui peut s'expliquer par les nombreuses grossesses, le faible espacement des naissances et l'isolement au foyer.

16 % des mères et 6 % des pères auraient des troubles psychologiques qualifiés d'"importants". Parmi ceux-ci, 6,7 % des femmes et 2,5 % des hommes ont été hospitalisés pour soigner un état dépressif en 1977.

. Les enfants vont bien : seuls les enfants ont un état de santé "dans la norme". Ils jouissent, dans l'ensemble, d'une bonne santé.

Et l'on sait que pour ces familles nombreuses aux ressources modestes, la présence d'un seul enfant malade ou handicapé pose des problèmes difficiles à résoudre.

#### La mesure de tutelle

---

#### Le signalement

La majorité des signalements proviennent des assistantes sociales. Pour les familles qui ont demandé elles-mêmes la tutelle, il est plus difficile de cerner celles qui l'on fait de leur propre initiative (17,7 %) de celles qui ont fait la démarche d'une façon formelle après avoir été informées de l'aide qui pouvait ainsi leur être apportée (25,8 %).

La majorité (63,7 %) des premières décisions de tutelle sont de 2 ou 3 ans. Toutefois ces résultats d'ensemble sont l'addition de pratiques qui peuvent être différentes d'un juge à l'autre et aussi du décalage dans le temps puisque certaines décisions sont récentes et d'autres plus anciennes.

La corrélation entre cette durée et le montant des dettes ne semble pas évidente. L'importance des dettes est tout à fait comparable dans les décisions d'une ou deux années. En revanche, on constate des dettes légèrement plus importantes dans les décisions de trois années.

## Les difficultés des familles lors de la mise en tutelle

---

Au moment de la mise en tutelle, les familles ont, généralement, à faire face à une multitude de difficultés dont on ne sait plus bien quelles sont celles qui ont entraîné les autres.

Parmi les difficultés citées par les délégués les dettes arrivent en tête (77,2 %), suivies par les carences de gestion (57,2 %), l'insuffisance des ressources (38,9 %), les menaces d'expulsion (35,7 %), les abus du crédit (34 %), l'alcoolisme (28,3 %), les menaces de saisie (28,1 %), la baisse des ressources due à l'instabilité professionnelle (26,7 %), la carence ménagère (26,2 %)...

Les dettes, présentes dans la majorité des cas, en début de tutelle, peuvent être les conséquences de causes très diverses.

Le terme de "difficulté" recouvre aussi bien les causes (telle une baisse de ressources due à la maladie, au chômage, au changement d'emploi, ou encore à l'interruption dans le versement des prestations sociales - ou encore la situation de femme seule, veuve, abandonnée, ou enfin, une mésentente conjugale laissant la mère isolée ou démunie sans responsabilité partagée) que les conséquences de ces causes qui se traduisent inévitablement par des dettes, des menaces de saisie et d'expulsion.

Si l'on prend par exemple la difficulté concernant la "carence de gestion", il est malaisé de distinguer ce qui relève d'une cause de ce qui relève d'une conséquence d'autres difficultés ; le faible niveau d'instruction des parents constituant un handicap au départ.

Et la gestion du budget représente un obstacle difficile à surmonter pour n'importe quelle famille à revenus modestes, compte tenu de l'évolution des besoins et des incitations à la consommation (crédits).

Il en est de même en ce qui concerne l'alcoolisme. Il est difficile de déterminer dans quels cas le handicap est une des causes des difficultés de la famille et dans quels cas il en est la conséquence.

Selon les délégués, l'alcoolisme, les déficiences dans le domaine de la santé, la mésentente conjugale et la baisse des ressources due à la mobilité professionnelle sont des causes souvent déterminantes de la situation difficile qui a conduit à la mesure de tutelle.

## La typologie des familles

---

L'analyse a permis de classer ces causes en deux grandes catégories :

- . les causes externes, c'est-à-dire tous les accidents qui ont entraîné une diminution des ressources ou une augmentation des charges.
- . les causes internes, c'est-à-dire les déficiences propres à la famille qui affaiblissent considérablement ses capacités pour affronter les difficultés et résoudre les problèmes.

Afin de rendre plus claire la typologie, il convient d'énumérer ce qui a été rangé dans chaque catégorie. On constatera que dans certains cas des précautions sont à prendre.

Les causes externes concernent :

- . les accidents économiques dont le plus fréquent est le chômage, total ou partiel. 12,6 % des pères étaient en chômage au 1.1.1978 ; ce taux est supérieur au double de la moyenne nationale. Par ailleurs, 28 % des familles ont connu une ou plusieurs périodes de chômage au cours de l'année 1977. Apparemment moins grave que le chômage la mobilité dans l'emploi n'est pas à négliger. Elle a touché en 1977 35 % des hommes et 26 % des femmes ayant une activité professionnelle. Et dans 67 % des cas le changement d'emploi s'est traduit par une diminution du salaire.

Enfin, il convient de ranger parmi ces accidents économiques la cessation, totale ou partielle du versement des prestations sociales : 26 % des familles ont connu cette situation. Elle peut n'être que temporaire, mais quand on a constaté la part importante de ces prestations dans les ressources de la famille, il est évident que cet "accident" a les plus graves conséquences sur le plan financier.

Toutefois, il faut reconnaître que ce non versement des prestations peut être lui-même la conséquence d'une autre cause, externe comme l'abandon du foyer par le père ou interne lorsque la famille n'est pas capable d'effectuer les démarches administratives.

- . les accidents de santé : maladies, accidents du travail, autres accidents physiques qui touchent adultes ou enfants peuvent entraîner une augmentation des dépenses et/ou une diminution des revenus.
- . les accidents familiaux : décès d'un conjoint, abandon du domicile par un conjoint. L'échantillon observé comprend 19 % de mères seules avec leurs enfants et dans les deux tiers des cas cette solitude résulte de la rupture d'une union légitime.

Tous ces accidents externes vont entraîner une diminution, parfois temporaire des ressources, dont les conséquences sont souvent dramatiques pour ces familles nombreuses particulièrement fragiles. L'apparition de dettes est alors inévitable.

Les causes internes comprennent les déficiences propres à la famille :

- . le très faible niveau socio-culturel rend les adultes très vulnérables à l'égard des multiples offres par la société de consommation.

Dans ce domaine, il faut signaler les pressions à la limite du tolérable qu'exercent les sociétés de vente à crédit et particulièrement sous la forme des visites de démarcheurs à domicile.

Le faible niveau socio-culturel rend aussi les familles très démunies pour faire valoir leurs droits sociaux : elles éprouvent les plus grandes difficultés à remplir les formulaires et à effectuer les démarches administratives.

- . les déficiences chroniques de santé, physique ou psychiques ces déficiences sont par leur chronicité différentes des maladies et accidents temporaires qui ont été rangés parmi les causes externes. Toutefois, convient-il de distinguer dans le domaine des maladies mentales les cas de débilité plus ou moins profonde, qui représentent un handicap permanent, des états dépressifs résultant des difficultés rencontrées, comme ceux qui sont consécutifs à des grossesses nombreuses et rapprochées.

- . l'alcoolisme chronique est signalé pour 15 % des pères et 3 % des mères. Il est souvent à l'origine des difficultés en ce sens qu'il provoque automatiquement des dépenses supplémentaires importantes et que fréquemment il engendre l'instabilité au travail. Mais un alcoolisme occasionnel peut être devenu chronique par le fait d'autres difficultés que l'individu a rencontrées. Ainsi le chômage entraîne inquiétude quant à l'avenir et inactivité forcée, facteurs qui peuvent favoriser une consommation accrue de boissons alcoolisées.

Les déficiences de santé représentent un lourd handicap pour de nombreuses familles en tutelle.

- . la mésentente conjugale peut être rangée parmi les causes internes dans la mesure où l'absence de concertation entre les époux affaiblit leurs capacités à affronter les difficultés. Ceci se traduit souvent par une absence de responsabilité de l'un ou des deux dans le domaine de la gestion financière.

A partir de l'importance de chaque catégorie de causes, trois types de familles ont été définies : type externe, type interne, type mixte.

Type externe

Causes externes prépondérantes : chômage, prestations non versées, accidents de santé, décès d'un conjoint, abandon du foyer par un conjoint

Type interne

Causes internes prépondérantes : très faible niveau socio-culturel, déficiences psychiques et physiques alcoolisme chronique, profonde mésentente conjugale

Type mixte

Présence de causes externes et de causes internes, sans que l'une de ces catégories paraisse exclusivement déterminante

Après divers recoupements entre les données de l'enquête quantitative et celles de l'enquête qualitative, les chercheurs ont estimé que le type interne représente environ le tiers des familles en tutelle.

- . un tiers environ des familles ont en elles des déficiences telles que la mesure de tutelle est la seule qui aujourd'hui fournit une réponse institutionnelle à leur situation. Non pas que le montant des prestations sociales soit détourné délibérément de son affectation au bénéfice des enfants, mais les circonstances sont telles que sans l'intervention de la mesure les conditions matérielles resteraient défectueuses ou le deviendraient encore davantage ;
- . les deux autres tiers concernent des familles "accidentées". Certaines le sont uniquement à l'origine pour des causes externes. Pour ces familles dont l'importance numérique ne peut être fixée, la tutelle ne paraît pas représenter la solution appropriée.

Chez celles du type mixte, où interviennent des accidents extérieurs et certaines déficiences internes, il est difficile de distinguer ce qui a été déterminant et si la tutelle est la solution appropriée sinon par l'examen individuel des cas.

Quelles que soient les estimations auxquelles on aboutit, il faut souligner que la tutelle est appliquée à de nombreuses familles pour lesquelles cette mesure n'était pas explicitement prévue par les textes.

## L'action des délégués

---

Face à la complexité du diagnostic, à l'urgence de la situation et aux directives des textes officiels, les délégués à la tutelle interviennent dans les domaines suivants :

. l'action dans le domaine financier : au moment de la mise en tutelle, des dettes existent dans 95 % des familles.

Les dettes s'élèvent en moyenne à 12 532 F par famille dont 4 838 F de dettes de loyer (13 mensualités de loyer) ; parmi les autres dettes il faut noter l'importance des achats à crédit.

L'action des délégués a permis une diminution notable du montant des dettes. Le montant total s'élève au moment de l'enquête à 5 530 F par famille ; et les dettes de loyer à 1 737 F (6 mensualités environ). La proportion des familles ayant encore des dettes de loyer passe à 51 % (au lieu de 86 % en début de tutelle).

On constate que la tutelle intervient surtout dans le règlement des loyers, les frais concernant le logement et l'accession à la propriété, les assurances, les frais médicaux, et que les familles assurent une part importante du règlement des dépenses courantes.

. l'accès aux droits sociaux : dans 57 % des cas la tutelle a permis d'assurer à la famille le bénéfice des prestations sociales qu'elle ne touchait pas auparavant.

Ce pourcentage traduit de façon éloquente une action très positive des services et des délégués à la tutelle dans ce domaine. Il s'agit aussi bien de l'accès à certaines prestations que du rétablissement de prestations.

La tutelle a permis également de faire bénéficier 51,7 % des familles d'aides sociales et de secours d'origines diverses. Il s'agit le plus souvent de l'Aide Sociale à l'Enfance dont 41 % de familles ont bénéficié.

. l'action au niveau du logement : selon les informations recueillies, la tutelle a évité l'expulsion dans 45 % des cas. Pendant la durée de la tutelle, 30 % des familles ont accédé à un meilleur logement. Parmi ces familles 85 % sont restées en location et 15 % accèdent à la propriété.

L'amélioration du logement concerne 73 % des cas à travers notamment l'équipement ménager (40,9 %) l'achat de literie (37,1 %) et de mobilier (33,7 %).

. l'action au niveau professionnel : les actions des délégués ont visé notamment la remise au travail (20,9 % des cas), la recherche d'un emploi (17,4 % des cas), l'obtention de l'allocation de chômage (8,4 % des cas).

. l'action au niveau ménager : cette action est assez importante puisqu'elle a touché 31,5 % des familles, soit pour hygiène (21,8 % des familles), soit pour des problèmes alimentaires (21 %). Dans ce cadre 21,8 % des familles ont reçu la visite d'une travailleuse familiale, et 6,8 % celle d'une conseillère en économie sociale familiale.



. l'action au niveau des enfants :

- l'action au niveau de la santé, si elle concerne aussi les mères, plus rarement les pères, se fait surtout sentir à l'égard des enfants.

- cette action est intervenue dans 61 % des familles à travers la scolarité : accès à la cantine (34,6 %), contacts avec les enseignants (28,1 %) ; contacts entre les familles et les enseignants (24,7 %) ; diminution de l'absentéisme (20,2 %) ; orientation scolaire (18,8 %) ; accès à l'apprentissage (7,8 %).

- l'action sur les loisirs, menée essentiellement au niveau des enfants, concerne 60 % des familles. Les délégués ont contribué à favoriser le départ des enfants en colonie de vacances (dans 46,7 % des familles) en classe de neige ou en classe verte (dans 16,6 % des familles) et en centre aéré (dans 21,4 % des cas). Leur action a permis également à 5 % de familles de partir en gîte rural ou en village de vacances.

Sur le plan culturel, une action a été tentée avec 17 % des familles. 10,4 % pour la fréquentation des centres sociaux, 3,6 % celle des maisons de jeunes et 2,1 % les bibliothèques. Mais le faible niveau culturel des membres de la famille et l'attitude fréquemment rencontrée de repliement sur soi-même représentent des freins à une telle action.

. vers une action concertée des travailleurs sociaux : des contacts réguliers interviennent entre délégués et assistantes sociales de secteur pour près de la moitié des familles. Dans 71 % des cas, les assistantes sociales restent en contact avec les familles en tutelle. Les contacts entre délégués et juges des enfants n'ont pas eu lieu à propos de 41,7 % des familles.

Il faut noter enfin que d'autres interventions sociales ont été menées auprès de 36,2 % des familles en cours de tutelle et auprès de 40,9 % des familles avant la mesure de tutelle.

### Les familles et l'institution

---

Les questionnaires, remplis par les délégués, comportaient des questions qui ont permis de quantifier quelques informations sur le vécu de la tutelle par les familles.

. l'information : avant l'ordonnance de tutelle, 86,4 % des familles ont été sensibilisées par des travailleurs sociaux, et plus rarement par des tiers (voisins, parents, amis). Dans la majorité des cas, les familles ont été préparées par l'assistante sociale de secteur.

70,9 % des mères et 61,7 % des pères ont eu un contact avec le juge des enfants, lors de la décision de mise en tutelle. D'autres ont vu le juge en cours de tutelle, mais 29 % des mères et 38 % des pères n'ont pas eu de contact avec le juge des enfants.

. l'attitude des familles : la mise en tutelle est, en général, bien supportée, mais mieux par les mères (80,3 %) qui la considèrent comme une aide, que par les pères (64,9 %). En effet, 16,2 % y voient une sanction (contre 8,7 % des mères).

L'attitude des familles en cours de tutelle semble très influencée par l'attitude initiale ; mais, lorsqu'on observe une évolution dans le comportement, c'est généralement dans un sens favorable.

. la durée de la mesure : nous avons vu que la corrélation entre la durée de la tutelle et le montant des dettes n'était pas évidente.

Plus d'un quart (26,4 %) des familles sujets de l'enquête, sont en tutelle depuis plus de cinq ans. Si la première décision de tutelle est de l'ordre de 2 à 3 ans (63,7 % des cas), des renouvellements sont intervenus pour 75,9 % des familles.

Dans les familles en tutelle depuis plus de cinq ans, on peut observer une forte proportion de cas de mauvaise santé (maladies chroniques, hospitalisations, alcoolisme).

Et l'évaluation de l'avenir de la tutelle, qui est liée à une durée supérieure à cinq ans ou à la cessation des prestations, concerne des familles où l'on observe un cumul de handicaps.

En complément de l'enquête statistique, l'analyse du "vécu" de la tutelle par les familles et les différents intervenants (juges des enfants, délégués, assistants de service social) a été réalisée afin de recueillir et de confronter les opinions d'un petit nombre de personnes concernées, à des titres divers, par cette mesure, petit nombre qui ne permet pas de tirer des conclusions définitives.

Cependant, cette double approche a permis de faire un bilan de la mesure et de faire apparaître les contradictions et les ambiguïtés relatives à certains aspects de l'intervention.

La plupart des familles reconnaissent que la tutelle leur a apporté une aide. Il faut souligner que la "personne du délégué" est mieux supportée que "l'institution-tutelle". Le bilan est positif du point de vue de l'institution dans la mesure où la tutelle a permis de maintenir intégralement la famille au foyer.

Mais, elle représente des inconvénients graves, tant pour les familles qui supportent mal ou assez mal certains aspects contraignants de la mesure que pour les juges et les délégués qui se trouvent être en contradiction entre la théorie et leur pratique. Devant la complexité, la variété des situations familiales et l'imprécision des textes, les pratiques ne semblent pas homogènes.

#### Réflexions sur une réforme de la tutelle aux prestations sociales

---

Au terme de leur analyse, les chercheurs se sont posé la question suivante : peut-on aménager certains points dans la pratique de la tutelle afin de diminuer le poids des inconvénients qui ont été observés, ou bien doit-on envisager une réforme plus profonde qui impliquerait une modification des textes de base ?

Quelques pistes ont été proposées pour tenter d'offrir aux familles des réponses diversifiées aux situations différentes dans lesquelles elles se trouvent, où les déficiences propres aux familles, leur fragilité, la précarité des conditions de vie, les accidents économiques et les problèmes de santé, ont une part plus ou moins grande selon les cas. Elles concernent notamment :

Le signalement intervient souvent quand la situation financière de la famille est largement dégradée. Cela provient pour une part des assistants de service social qui, conscients des inconvénients de la tutelle pour les familles, hésitent ou répugnent même à faire le signalement. Mais par ailleurs, certaines situations ne sont pas identifiées à temps. Ainsi les services sociaux ne sont pas avertis des retards de loyer et des suspensions du versement des prestations, et effectivement, ceux-ci n'ont pas à l'être au sens strict de la loi sur la tutelle.

L'information préalable des familles sur le contenu de la mesure de tutelle laisse actuellement apparaître des lacunes, d'autant plus graves que les familles non ou mal informées sont celles qui la supportent le plus mal.

Tous les intervenants sont conscients de cette situation et de la nécessité d'y remédier.

La gestion financière : il ne s'agit pas de remettre en cause cette gestion qui paraît très convenablement assurée dans l'intérêt des familles, mais de supprimer certaines pratiques et d'en développer d'autres.

L'action éducative : celle-ci doit être redéfinie à partir du résultat à obtenir. Les termes du décret "en vue d'une réadaptation complète de la famille" paraissent ambigus. Sur quels critères va-t-on juger que cette réadaptation est complète, et qui va le faire ? Le juge ? Le tuteur ? Pas la famille semble-t-il.

Le concept d'autonomie de la famille qui paraît fondamental, ainsi que l'ont souligné des juges et des délégués, est absent de cette rédaction.

Aussi pensons-nous que l'action éducative menée par le délégué doit avoir pour objectif d'aider la famille à redevenir autonome.

La défense du consommateur s'impose particulièrement quand il s'agit de familles en tutelle. Ces familles sont mal armées pour se défendre contre les pressions de la distribution que celle-ci s'exerce dans les points de vente ou à domicile. Les visites que font les démarcheurs à domicile auprès des familles à faibles ressources ont des conséquences particulièrement graves. Souvent le prix de revient total de l'article proposé est passé sous silence, d'autant plus qu'il est élevé, et seul le montant de chaque versement, modeste par définition, est mis en évidence.

Dans ce domaine, le délégué doit s'efforcer de développer progressivement l'esprit critique de la famille. Il doit amener celle-ci à prendre ses décisions d'achat en connaissance de cause plutôt que de décider lui-même ce qu'elle doit acquérir et comment elle doit l'acquérir.

Cette recherche d'une certaine autonomie vis-à-vis de la société de consommation relève du rôle du délégué puisqu'elle a des répercussions évidentes sur le domaine financier.

L'autonomie dans l'accès aux droits sociaux qui implique par conséquent une certaine maîtrise des démarches administratives, relève également de l'action du délégué, dans la mesure où bien souvent l'une de ses premières tâches consiste à obtenir l'ouverture ou la réouverture de certains droits.

Les délégués font déjà des efforts éducatifs dans ce domaine. Ils déclarent que 32 % des familles ont "fait de nets progrès pour prendre elles-mêmes en charge les démarches administratives".

Là encore, il convient de rendre cette action plus systématique en l'orientant dans les termes suivants : apporter à la famille une aide technique afin qu'elle puisse elle-même faire les démarches et accéder aux droits.

Les aménagements proposés, s'ils représentent des améliorations sensibles ne répondent pas à la situation des familles qui sont endettées uniquement à cause d'"accidents externes".

C'est pourquoi les chercheurs ont également proposé :

. de réserver la tutelle aux familles dans lesquelles les déficiences internes sont totalement ou largement à l'origine des difficultés rencontrées. La pratique de cette tutelle étant aménagée aux niveaux de l'information des familles, de la gestion des prestations et de l'action éducative.

. de mettre au point une procédure nouvelle qui permette aux familles "accidentées" d'éviter l'expulsion ou la saisie mais qui ne présente pas les contraintes et les inconvénients de la tutelle.

Cette procédure nouvelle pourrait :

. apporter aux créanciers une garantie concernant le règlement futur des dettes. Le plan de règlement pourrait se présenter sous la forme d'un engagement contractuel, librement discuté et accepté par la famille, et entériné par une autorité administrative ou judiciaire.

Ces suggestions simplement indicatives d'un axe de recherche impliquent des dispositions nouvelles à développer tant du point de vue juridique qu'administratif.

Elles pourraient servir de point de départ à tous ceux qui, poursuivant la réflexion sur les caractéristiques des familles et leurs conditions de vie souhaitent apporter une aide à un plus grand nombre de familles en difficulté.

ANNEXE III : Intervention de  
M. MARSHALL, Juge d'Instance au  
Tribunal d'Evreux.

---

LE RECOUVREMENT DES CREANCES IMPAYEES ET LA MESURE DE TUTELLE

---



L'étude effectuée sur la tutelle aux prestations sociales par l'A.C.T. à la demande de l'U.N.A.F. et de la C.N.A.F., en 1978, confirme qu'un nombre très important de tutelles aux prestations sociales ont un fondement économique, c'est-à-dire qu'elles n'ont été ordonnées qu'en raison des dettes très importantes que la famille devait régler. Parmi celles-ci, le logement et le crédit à la consommation viennent en tête.

Pour les créanciers la tutelle offre le double avantage de faire porter le règlement des dettes sur des revenus légalement insaisissables et d'éviter les aléas du chômage ou du changement d'employeur.

Cette pratique, contraire à l'esprit et à la lettre des textes législatifs organisant la Tutelle, doit être replacée dans un contexte plus large, celui du recouvrement des créances impayées.

En effet l'inorganisation relative de ce domaine du droit explique au moins partiellement ce détournement de procédure.

Après avoir étudié rapidement les systèmes actuels de recouvrement des créances, il conviendra de réfléchir sur l'éventuelle organisation d'une faillite familiale contrôlée par un juge, qui pourrait peut être éviter ce recours abusif aux mesures de tutelle.

La loi offre aux créanciers qui cherchent à se faire rembourser par les débiteurs, différentes procédures appelées VOIES D'EXECUTION (saisie, exécution, saisie-arrêt sur salaires, saisies-immobilières).

La loi n'impose aucune d'elles aux créanciers. Ceux-ci peuvent choisir la voie qui leur parait la meilleure, voir plusieurs d'entre elles successivement ou simultanément. La multiplication des créances et des créanciers peut donc conduire à de nombreuses poursuites sans qu'aucune organisation entre elles ne soit instituée.

Le seul système légal organisant les rapports des créanciers entre eux se trouve dans les procédures d'ordre et de contribution. Mais ces procédures sont limitées à une hypothèse précise : celle où des biens (meubles ou immeubles) appartenant au débiteur ont été saisis. Il s'agit alors de répartir le prix de vente entre les créanciers en fonction des privilèges conférés à certains d'entre eux. Hormis cette hypothèse, il n'y a pas d'organisation des rapports des créanciers entre eux comme cela existe en matière commerciale dans le cas de règlement judiciaire ou de liquidation des biens (ancienne faillite).

Mais à côté des procédures de poursuite instituées par la loi, demeurent d'autres systèmes de recouvrement qualifiés généralement d'"AMIABLES".

I - Procédures légales

II - Procédures "amicales"

I - PROCEDURES LEGALES DE RECOUVREMENT

En fonction de la nature de la créance (loyers, primes d'assurance, contrat de crédit, frais d'hospitalisation, redevance de l'O.R.T.F., impôts, etc...) les procédures relèvent du domaine judiciaire ou du domaine administratif.

Le principe est que le recouvrement se fait par la voie judiciaire sauf lorsqu'un texte particulier prévoit la possibilité pour le Trésor Public de recourir à des procédures spéciales. Celles-ci sont généralement privilégiées et donnent au Trésor le droit d'être payé par priorité.

Ces procédures, pour une large part, sont mises en oeuvre par les huissiers de justice, auxiliaires de justice.

A - Procédures judiciaires

B - Procédures administratives

C - les huissiers de justice

#### A - Les procédures judiciaires

Sans vouloir en faire une étude exhaustive, sans intérêt ici, on peut retenir trois procédures couramment utilisées : la saisie mobilière, la saisie-arrêt sur salaires et la saisie-immobilière. Une considération particulière peut-être faite pour le recouvrement des pensions alimentaires.

En principe toutes ces procédures ne peuvent être mises en mouvement que lorsque le créancier a obtenu un TITRE c'est-à-dire une décision d'un tribunal ou d'un juge reconnaissant son droit. Ces titres se présentent sous forme de JUGEMENT ou d'ORDONNANCE rendues EXECUTOIRES, c'est-à-dire applicables au débiteur, (ex : jugement du Tribunal d'Instance ou du Tribunal de Grande Instance, ordonnance de référé, ordonnance d'injonction de payer, ordonnance du Juge aux Affaires Matrimoniales, voire arrêt de la Cour d'Appel ou de la Cour de Cassation, etc...).

##### 1) - Saisie mobilière ou saisie-exécution

Elle a pour objet de faire procéder à la vente des meubles du saisi. Lorsqu'elle est pratiquée à la requête d'un propriétaire contre son locataire, elle s'appelle SAISIE GAGERIE (A. 819 et suivants de l'ancien Code de Procédure Civile).

Elle se déroule en deux temps :

1) - L'huissier de justice se présente au domicile du SAISI et dresse la liste des meubles destinés à être vendus : c'est le PROCES-VERBAL DE SAISIE. L'article 592 de l'ancien code de Procédure Civile a limité les meubles saisissables (décret du 24 mars 1977).

"Article 592 (décret n° 77-273 du 24 mars 1977). Ne peuvent être saisis, en application de l'article 2092-2 (4°) du Code Civil et, sous réserve des dispositions des articles 592-1 et 592-2, les biens mobiliers ci-après nécessaires à la vie et au travail du saisi et de sa famille.

- les vêtements,
- la literie,
- le linge de maison,
- les objets et produits nécessaires aux soins corporels et à l'entretien des lieux,



- les denrées alimentaires,
- les objets de ménage nécessaires à la conservation, à la préparation et à la consommation des aliments,
- les appareils nécessaires au chauffage,
- les tables et chaises permettant de prendre les repas en commun,
- un meuble pour abriter les vêtements et linges et un meuble pour ranger les objets ménagers,
- les objets nécessaires aux handicapés,
- les livres et autres objets nécessaires à la poursuite des études ou à la formation professionnelle,
- les objets d'enfants,
- les souvenirs à caractère personnel ou familial,
- les animaux d'appartement ou de garde,

Deux vaches, ou douze chèvres ou brebis, au choix du saisi, ainsi qu'un porc et vingt-quatre animaux de basse-cour, avec les pailles, fourrage, grains et autres denrées nécessaires à l'alimentation de ces animaux jusqu'à la récolte suivante ; les instruments de travail nécessaires à l'exercice personnel de l'activité professionnelle".

"Article 592-1 (décret n° 77-273 du 24 mars 1977). Toutefois, les objets énumérés à l'article précédent restent saisissables :

- 1) - S'ils se trouvent dans un lieu autre que celui où le saisi demeure ou travaille habituellement ;
- 2) - S'ils sont des biens de valeur, en raison notamment de leur importance, de leur matière, de leur rareté, de leur ancienneté ou de leur caractère luxueux ;
- 3) - S'ils perdent leur caractère de nécessité en raison de leur nombre ou de leur quantité ;
- 4) - S'ils constituent des éléments corporels d'un fonds de commerce".

"Article 592-2 (décret n° 77-273 du 24 mars 1977). Les objets énumérés à l'article 592 ne sont saisissables pour aucune créance, même de l'Etat, si ce n'est pour paiement des sommes dues à leur fabricant ou vendeur, ou à celui qui aura prêté pour les acheter, fabriquer ou réparer".

"Article 593 (décret n° 77-273 du 24 mars 1977). Les difficultés d'application, des articles 592 à 592-2 sont tranchées en référé par le juge du tribunal d'instance du lieu de la saisie sur le procès-verbal que dresse l'huissier de justice spontanément ou à la demande du débiteur soit au moment de la saisie, soit sur observations ultérieures du saisi. Le saisi peut également assigner le créancier devant le même juge.

Dans tous les cas, la contestation n'est recevable que jusqu'à l'expiration d'un délai de huit jours à compter de la signification de la saisie".

"Article 593-1 (décret n° 77-273 du 24 mars 1977). Le texte des articles 592, 592-1, 592-2 et 593 sera reproduit, à peine de nullité, dans le procès-verbal de saisie.

Si le saisi est présent, le délai de huit jours lui sera rappelé verbalement par l'huissier de justice ; mention de l'accomplissement de cette formalité sera faite dans le procès-verbal".

2) - L'huissier de justice va procéder à la vente soit lui-même soit par l'intermédiaire d'un commissaire priseur. Il l'annonce en apposant des PLACARDS au domicile du saisi. (PROCES VERBAL D'APPOSITION DE PLACARDS). Ensuite, il viendra avec des déménageurs et éventuellement un serrurier et la force publique (police ou gendarmerie) pour enlever les meubles et les porter au lieu de la vente. La vente aura lieu au jour fixé. Il s'agit d'une vente aux enchères. La date peut en être reportée si le saisi propose des versements partiels.

Cette procédure est assez onéreuse en raison des différents actes d'huissier (au moins trois dont le coût est de 120 à 200 Frs pour chacun) et des frais de vente (déménageurs - serrurier - publicité - commissaire-priseur). Le coût global minimum est de 1 000 Frs à 1 200 Frs. Compte tenu de la limitation des meubles saisissables et du fait que les meubles vendus en salle des ventes sont souvent enlevés à faible prix, cette procédure apparaît peut intéressante tant pour le saisi que pour le saisissant lorsque les meubles sont courants et sans réelle valeur, ce qui est le cas des familles concernées par les tutelles aux prestations sociales.

Cependant il s'agit souvent d'une procédure d'intimidation qui ne va pas jusqu'à son terme mais est utilisée comme moyen de pression.

2) - Saisies-arrêt sur salaires (article L 145-1 et R 145-1 et suivants du Code du Travail)

L'idée générale est de permettre au créancier de saisir une part du salaire du débiteur appelée QUOTITE SAISSISSABLE. Celle-ci est variable en fonction du salaire. Elle est actuellement, en 1979, la suivante :

<u>SALAIRE</u>	<u>RETENUE</u>
1.000 F.....	62,50 F.
1.400 F.....	102,50 F.
1.800 F.....	172,50 F.
2.000 F.....	212,50 F.
2.500 F.....	325,-- F.
3.000 F.....	450,-- F.
4.500 F.....	1200,-- F. + totalité du salaire supérieur à 3.000 F.

Cette quotité est modifiée périodiquement pour tenir compte de l'inflation. En outre, le nombre des enfants à charge entre en ligne de compte.

Cette mesure protège les personnes ayant de faibles revenus. En revanche elle apparaît très contraignante pour les salaires importants (ex : pour un salaire de 5.000 F par mois la retenue sera de 2.800 F). Cette procédure est entièrement gratuite. Elle est placée sous le contrôle du Juge d'Instance qui l'autorise et vérifie la régularité des retenues et leur

répartition. L'employeur verse au Tribunal d'Instance les retenues et celui-ci répartit ces sommes entre les créanciers environ deux fois par an.

Lorsque plusieurs créanciers viennent en concurrence, la retenue est la même et les répartitions se font proportionnellement à leur créances. Si elle présente l'avantage d'être gratuite (pas d'intervention d'huissier), elle conserve deux inconvénients puisque le débiteur doit être salariés et que le règlement se fait lentement si les revenus sont faibles au regard de la dette.

Un trait important à retenir est le fait qu'une organisation entre les différents créanciers est prévue et que face à eux le débiteur conserve un revenu minimal.

### 3) - Saisie-immobilière

Il s'agit d'une procédure lente, formaliste et coûteuse destinée à permettre au créancier de faire vendre "à la barre du Tribunal" un bien immobilier appartenant au débiteur. Elle est mentionnée ici pour mémoire car il est relativement rare que les familles placées sous tutelle soient propriétaires d'un appartement ou d'une maison.

Cette procédure est souvent mise en jeu par les organismes de crédit qui ont assuré le financement d'un logement.

Elle est diligentée par un avocat et est placée sous le contrôle du Tribunal de Grande Instance. Le contrôle se limite en fait à la régularité de la procédure.

### 4) - Recouvrement des pensions alimentaires

Lorsqu'une personne a été condamnée à payer à une autre une pension alimentaire (un mari à sa femme ou à ses enfants, des enfants à leur parents, etc...) il apparaît souvent difficile de faire exécuter cette décision.

Plusieurs moyens ont été prévus :

#### a) - paiement direct (loi du 2 janvier 1973)

Il suffit, dès qu'une échéance est restée impayée, de présenter à un huissier de justice le jugement fixant cette pension alimentaire. L'huissier doit aviser l'employeur du débiteur dans les huit jours qui suivent - Celui-ci doit alors reverser directement la pension chaque mois entre les mains du bénéficiaire.

Les frais de procédure sont avancés par l'huissier qui les récupère sur le débiteur.

Cette procédure permet de recouvrer, outre les mensualités courantes, le montant des six derniers mois.

#### b) - Saisie-arrêt sur salaires

La saisie-arrêt du débiteur peut être autorisée par le Juge d'Instance sur présentation du jugement de condamnation.

La pension est alors reversée au Greffe (Secrétariat) du Tribunal d'Instance, puis remise au créancier.

Cette procédure gratuite, est moins rapide que la procédure du paiement direct. (voir (a) ).

Elle présente l'intérêt de permettre de recouvrer un arriéré important (supérieur à 6 mois).

#### c) - Recouvrement par le Trésor Public (décret du 31.12.1975)

Cette procédure est assez longue et ne constitue qu'une voie de recours en cas d'échec des systèmes précédents.

Le créancier doit adresser une demande au Procureur de la République de son domicile en justifiant qu'il n'a pu recouvrer autrement cette pension.

Le Procureur de la République avise le débiteur de la procédure engagée contre lui et transmet au Trésorier Payeur Général du domicile du débiteur le dossier pour que celui-ci procède à son recouvrement comme en matière d'impôts.

#### Précisions générales

Pour toutes ces procédures, il est nécessaire de connaître le domicile et l'employeur du débiteur ce qui constitue souvent un obstacle important pour le recouvrement de la pension.

Il est à noter également que la pension alimentaire s'impute sur la part insaisissable du salaire ce qui permet de la saisir en plus de la quotité saisissable.

#### B - Les procédures administratives

Pour assurer le recouvrement des IMPOTS DIRECTS PRIVILEGIÉS le Trésor Public dispose de la procédure de l'AVIS A TIERS DETENTEUR prévue par le code général des impôts (art. 1841 à 1881).

Il s'agit en vertu d'un ETAT EXECUTOIRE visé par le Préfet qui a valeur de titre.

Pour les autres créances de nature administrative (loyers H.L.M., frais d'hospitalisation, redevance de télévision, autres impôts) le trésor doit utiliser les procédures de droit commun : saisie mobilière ou saisie-arrêt sur salaires autorisées par le Juge d'Instance. Les offices d'H.L.M., contrairement à certaines pratiques, n'ont pas le droit d'utiliser la voie de l'avis à tiers détenteur pour recouvrer leurs loyers.

#### C - Les huissiers de justice

Les huissiers de justice ont une double fonction : ils sont les auxiliaires des magistrats (délivrance des actes, police des audiences) et ils assurent la mise en mouvement des voies d'exécution (saisies, expulsion).

Les frais d'huissiers sont soumis à un tarif qui fait l'objet d'un décret. Le texte actuellement en vigueur est le décret du 9 mars 1978. Globalement chaque acte comprend des émoluments proportionnels à la créance, une indemnité forfaitaire de transport, éventuellement des frais d'enregistrement et un émolument supplémentaire lorsque l'acte a été remis en mains propres à son destinataire. Le coût total varie entre 50 et 200 F par acte.

Lorsqu'ils assurent le recouvrement des créances les frais qu'ils exposent peuvent faire l'objet d'une vérification par un magistrat : il s'agit de la procédure de TAXE. Dans chaque Tribunal de Grande Instance est désigné un JUGE TAXATEUR qui appréciera les frais exposés par les auxiliaires de justice : huissier, certains frais d'avocats, notaires.

A l'occasion de la procédure de saisie-arrêt sur salaire, il appartient au Juge d'Instance de taxer les frais de poursuite précédemment exposés. Il le fait d'office évitant ainsi des abus.

Enfin le Procureur de la République exerce sur les huissiers comme sur tous les auxiliaires de justice un contrôle disciplinaire.

## II - PROCEDURES DE RECOUVREMENT "AMIABLES"

S'agissant de procédures qui, par hypothèse, ne sont pas prévues par la loi, elles ne peuvent pas faire l'objet d'un classement systématique.

Dans le cadre de cette étude rapide, deux points méritent d'être approfondis : d'une part les procédures qui sont exercées par les sociétés dites de "gestion de dettes" et d'autre part celles qui sont parfois utilisées par les offices d'H.L.M. pour assurer le recouvrement des loyers arriérés.

### A - Les sociétés de gestion de dettes

Il convient d'opérer la distinction entre ces sociétés et les sociétés privées de recouvrement. Ces sociétés privées de recouvrement sont des entreprises commerciales auxquelles s'adressent les créanciers. Moyennant des honoraires, ils tentent un recouvrement amiable et saisissent éventuellement des huissiers de justice seuls habilités à pratiquer des saisies. Ils agissent comme des services de contentieux. Ceux-ci sont des prestataires de services.

Les sociétés de gestion de dettes s'adressent au contraire aux débiteurs, offrant des facilités de règlement de leurs dettes. En fait elles se font payer des honoraires représentant parfois 10 % des créances pour proposer aux créanciers un échéancier de règlement. Le débiteur règle alors entre leurs mains des versements réguliers qu'elles distribuent entre les créanciers. Elles ne disposent d'aucun pouvoir de contrainte. Leur rôle se limite à servir d'intermédiaire entre le débiteur qu'est leur client, et les créanciers.

Aucun contrôle de leurs honoraires n'est possible puisqu'il s'agit de sociétés privées concluant un contrat avec le débiteur. De plus ceux-ci sont généralement prélevés lors de la conclusion de l'accord et restent acquis même si les versements cessent.

B - Recouvrement des loyers arriérés par certains offices d'H.L.M.

Les comptables des offices d'H.L.M. sont des fonctionnaires des impôts. Faisant état de leur qualité de receveur-percepteur ils adressent parfois à l'employeur du locataire une proposition de saisie-arrêt "amiable" ainsi libellée :

"Monsieur,

*Votre employé désigné ci-contre est redevable de loyers et charges locatives à l'Office Public Départemental d'H.L.M. de ...*

*Malgré les rappels adressés, il ne s'est pas acquitté de cette dette.*

*Afin de lui éviter les frais et les désagréments d'une procédure de saisie-arrêt et dans l'éventualité où ses salaires sont libres de toute opposition, je propose que le règlement de cette somme soit opéré par retenue sur chaque paie.*

*Le montant de ces retenues me serait versé périodiquement en atténuation de sa dette.*

*Je vous serais très obligé de bien vouloir me faire connaître la suite que vous envisagez de réserver à ma demande au moyen de l'accusé de réception ci-joint et, éventuellement, de m'indiquer la nature et le montant des saisies-arrêt déjà signifiées.*

*Avec mes remerciements, veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.*

*Le Receveur de l'Office  
Par Procuration".*

Cette procédure n'est pas illégale puisqu'elle est amiable. Elle constitue cependant une contrainte très forte sur le locataire qui se trouve mis en cause par son employeur pour des dettes étrangères à son travail sans qu'aucun contrôle ne soit exercé par une autorité judiciaire sur le fondement de cette demande.

De plus, les employeurs et les salariés ignorent souvent que cette lettre adressée par un percepteur n'a aucune valeur coercitive. Cette pratique va parfois plus loin puisque certains percepteurs utilisent des imprimés portant l'en tête "Avis à tiers détenteur amiable".

Ces procédures sont critiquables à plusieurs égards. Outre le fait qu'elles sont pratiquées sans contrôle, elles tendent à conférer aux offices H.L.M. un privilège sur les autres créanciers que la loi ne leur donne pas.

D'autre part elles se multiplient parfois lorsque plusieurs créanciers y ont recours augmentant ainsi considérablement la quotité du salaire qui se trouve saisi. Il n'est pas rare de rencontrer ainsi sur un même bulletin de salaire une ou deux saisies-arrêt amiables auxquelles s'ajoute une saisie-arrêt légale pratiquée par le Tribunal d'Instance. Les familles concernées ignorent souvent les règles applicables en la matière. La loi sur les saisies-arrêts sur salaire se trouve alors contournée.

Exemple de Bulletin de salaire dans lequel apparaissent une saisie-arrêt pratiquée par le Tribunal d'Instance et d'autres retenues dites "AMIABLES" permettant de dépasser largement la quotité saisissable

C. paie	Nature	Nbre ou base	Taux	A payer	A déd.
001	Salaire de base pl.trait.	1.804,66	-	1.804,66	-
0 1	Indemnité résidence pl.tr.	171,35	-	171,35	-
155	Indemnité sujétion	-	9,00	112,32	-
168	Indemnité trav. intens.nuit	-	162,00	324,00	-
168	Indemnité " " "	-	-	165,73	-
169	Indemnité horaires nuit	-	162,00	97,20	-
202	Prime 2° catégorie	-	-	18,00	-
234	Indemnité spéciale	-	-	-	700,00
300	S.S. maladie 1 (0)	1.804,66	1,50	-	27,06
302	S.S. maladie 2 (0)	1.804,66	1,75	-	31,58
322	C.N.B. (0)	1.804,66	6,00	-	108,28
416	Mutuelle M.N.H. cumul.	-	-	-	16,09
440	<u>Saisie-arrêt salaire manu.</u>	-	-	-	287,11
441	<u>Retenue Crédit Municipal</u>	-	-	-	335,70
443	<u>Retenue prêt oeuvres soc.</u>	-	-	-	250,00

En fait il s'agit souvent pour ce type de créanciers d'éviter d'entrer en concours dans le cadre d'une procédure judiciaire de saisie-arrêt sur salaires, avec d'autres créanciers, ce qui diminue automatiquement l'importance des remboursements.

C'est d'ailleurs dans ce but que les offices H.L.M. sollicitent parfois une mesure de tutelle aux prestations sociales faisant alors porter le recouvrement sur les prestations sociales et non plus seulement sur le salaire.

## CONCLUSION : VERS UNE FAILLITE DE LA FAMILLE ?

---

La situation actuelle, avec les abus qu'elle comporte, semble être en fait la résultante de deux éléments, l'un économique, l'autre juridique. En effet les tentations du crédit et l'augmentation du coût relatif de services comme le logement entraînent un endettement croissant des familles. C'est ainsi que les impayés en matières de loyer et de consommation se sont multipliés depuis quelques années, et constituent maintenant l'essentiel des affaires dont connaissent les Tribunaux d'Instance.

Exemple :

en 1977 un Tribunal d'Instance a rendu 1800 décisions en matière civile dont :

- 250 pour des primes d'assurance impayées,
- 250 pour des contrats de crédit non respectés,
- 200 pour des loyers impayés.

Or, il convient de constater que face à cette augmentation des impayés, de tous genres, aucune structure cohérente de recouvrement n'existe. Les procédures légales, décrites précédemment, ont été mises en place à une époque où les impayés étaient assez rares. Cette inadéquation peut expliquer la multiplication des systèmes de recouvrement parallèles.

Mais au delà des pratiques plus ou moins régulières des différents créanciers qui cherchent le meilleur moyen d'assurer le recouvrement de leur dû, se pose le problème d'une organisation globale du recouvrement des créances.

Sur ce point plusieurs éléments de réflexion paraissent devoir être pris en considération. Dans un premier temps faut-il admettre, contrairement aux principes de procédure civile, que l'Etat doit prendre en charge le recouvrement des créances ? Il le fait actuellement dans le cadre de la procédure de saisie-arrêt sur salaires. En pratique il le fait également par le biais de la procédure de tutelle aux prestations sociales lorsque celles-ci ne sont demandées que dans un but purement économique. Cependant le principe qui gouverne la matière actuellement est fondé sur une prise en charge par les créanciers eux-mêmes des poursuites destinés à les désintéresser.

Organiser un système global conduirait donc à revoir ce principe qui nous l'avons vu, est déjà souvent transgressé dans la réalité.

D'autre part les créanciers qu'ils soient organismes publics ou personnes privées sont à la recherche de procédures leur garantissant un recouvrement efficace. Si l'Etat ne prend pas les devants, il est probable que les pratiques, dont la légalité est parfois contestable, iront en se multipliant au préjudice du débiteur qui risque de se voir véritablement "pressuré" de toutes parts sans qu'existe un véritable contrôle.



Il s'agit donc de concilier ces différents impératifs : offrir aux créanciers un système de recouvrement efficace, et conférer au débiteur des garanties suffisantes tant sur le contrôle du recouvrement (frais notamment) que sur la quotité insaisissable de ses revenus (prestations sociales incluses).

Dans cette perspective une mesure de tutelle ordonnée dans un but purement économique paraît néfaste puisqu'elle constitue une procédure s'ajoutant aux autres, elle assure mal le respect d'un minimum vital pour la famille et elle implique l'intervention dans la famille des travailleurs sociaux, ce qui peut être inutile voire inopportun.

Offrir aux créanciers un système de recouvrement efficace implique d'une part que ce recouvrement puisse porter sur l'ensemble de revenus de la famille sauf à en moduler la part saisissable en fonction de l'importance des personnes à charge ; en effet l'étude de l'U.N.A.F. (rapport d'enquête 1978 réalisé par l'A.C.T.) fait apparaître que pour les familles mises en tutelles le salaire représente un peu moins de la moitié des revenus totaux ; d'autre part, pour éviter les risques de fraude et de dissimulation, il paraît nécessaire de doter l'organisme assurant le recouvrement de pouvoirs d'investigation suffisants pour lui permettre d'appréhender la totalité des ressources de la famille.

Conférer au débiteur des garanties, nécessite l'intervention d'une autorité de contrôle indépendante, et d'autre part l'obligation pour les créanciers de se plier à cette procédure.

Il paraît en effet indispensable que ce système repose sur une autorité indépendante des parties en cause, ayant des pouvoirs de contrôle sur les huissiers de justice et qui ne soit pas partie prenante des services sociaux qui pourraient être amenés à intervenir. A cet égard l'autorité judiciaire et plus précisément le Juge d'Instance paraît offrir les garanties les plus importantes.

Il est déjà le Juge des saisies-arrêt sur salaires. Il connaît des injonctions de payer, procédure assurant le recouvrement des créances les plus courantes (contrat de crédit, primes d'assurances). Il est le Juge des loyers, donc celui qui connaît des loyers impayés, des problèmes de réparations locatives et des expulsions.

Les textes récents lui ont confié le soins de régler les litiges relatifs aux saisies mobilières (décret du 24 mars 1977) et ceux liés aux contrats de ventes à crédit (loi du 10 janvier 1978). Il connaît donc bien les problèmes de recouvrement des impayés.

A cet égard deux autres textes confèrent au Juge des pouvoirs qui l'orientent vers cette fonction de Juge de la "faillite familiale" en lui permettant de suspendre l'exécution de certaines décisions de justice et le jeu de certains contrats.

La loi du 1er décembre 1951 (provisoire mais toujours prorogée) permet au Juge d'accorder aux locataires sous le coup d'une décision d'expulsion des délais renouvelables exécutant une année, "chaque fois que le relogement des intéressés ne pourra avoir lieu dans des conditions normales".

La loi du 10 janvier 1978 permet au Juge d'Instance de suspendre le jeu des intérêts d'un contrat de vente à crédit en cas de chômage du débiteur.

Enfin il conviendrait de prévoir que comme en matière de règlement judiciaire, les créanciers soient contraints de cesser toutes poursuites individuelles, collectifs de règlement des créances impayées. Un tel système existe d'ailleurs en droit québécois.

Ces quelques éléments de réflexion n'ont pas la prétention de résoudre le problème des impayés. Ils ne cherchent qu'à imaginer un système de règlement collectif permettant d'éviter d'avoir recours à une mesure de tutelle aux prestations sociales lorsque celle-ci apparaît comme un moyen d'assurer un recouvrement efficace des dettes sans que les conditions d'ouverture prévues par la loi ne soient remplies pour autant. Un tel système éviterait sans doute une partie importante des tutelles à fondement économique qui touchent selon le rapport de l'U.N.A.F. (page 129) environ un tiers des familles.

ANNEXE IV : Intervention de  
l'U.N.A.P.E.I.

---

LE REGIME DE PROTECTION DES MAJEURS

---



Le régime français de protection des majeurs est institué par :

- la loi du 18 octobre 1966, relative à la tutelle aux prestations sociales (décret du 25 avril 1969 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi).
- la loi du 3 janvier 1968, portant réforme du droit des incapables majeurs,
- le décret du 6 novembre 1974, portant organisation de la tutelle d'Etat.

Le législateur a organisé :

- la protection de la personne majeure, et non point son incapacité systématique, sous le contrôle et la responsabilité d'un magistrat spécialisé, le Juge des tutelles, qui seul décide qu'une personne doit (ou non) faire l'objet d'une mesure de protection.

## I - QUEL EST LE DOMAINE D'APPLICATION DE LA LOI ?

La loi a vocation à s'appliquer aux malades, mais aussi aux inadaptés.

Les justiciables sont des personnes majeures, qui en raison de leur état physique, de leur santé (tels les malades mentaux), de leur âge (les sénielles), de leur comportement (éthyliques), de leur déficience intellectuelle, ont besoin d'être accompagnées, aidées ou représentées dans certains actes de leur vie.

### 1 - La tutelle - substitutions ?

La tutelle sous ses diverses formes est une mesure de "protection contre autrui", lorsqu'elle vise le majeur qu'une altération de ses facultés personnelles met dans l'impossibilité de pourvoir seul à ses intérêts, en même temps qu'une mesure de protection contre lui-même, lorsqu'elle concerne le majeur, qui par sa prodigalité, son intempérance ou son oisiveté, s'expose à tomber dans le besoin ou compromet l'exécution de ses obligations familiales.

La tutelle est à la fois soutien et soustraction de liberté : le majeur est empêché de passer des actes juridiques qui lui seraient préjudiciables, et une autre personne est obligatoirement chargée d'intervenir à sa place (représentation) ou à ses côtés (assistance).

La représentation suppose qu'une personne, appelée représentant (le tuteur) est chargée de mettre sa volonté créatrice d'obligations au service d'une autre le représenté (le majeur protégé). Le représentant se trouve investi de certains pouvoirs qui lui permettent d'agir pour le compte et au nom de la personne protégée. Le représentant élève toujours un écran qui limite l'autonomie de la volonté du représenté. Aussi la technique de représentation ne se justifie t-elle que lorsque le majeur a besoin d'une protection attentive.

### 2 - Tutelle - assistance ?

L'assistance est un procédé où la volonté personnelle de l'assisté demeure. La personne qui exerce l'assistance, doit exercer une mission de conseil et

d'administrateur tant en matière personnelle qu'en matière patrimoniale.

La tutelle aux prestations sociales est une mesure de substitution dans un but d'assistance, qui prive un ou même deux individus majeurs en danger social, d'une partie de l'exercice de leurs droits.

## II - ANALYSE DE LA LOI DU 18 OCTOBRE 1966 RELATIVE A LA TUTELLE AUX PRESTATIONS SOCIALES

### 1 - But de la tutelle

La loi du 18 octobre 1966 ne constitue pas une innovation.

Dans le régime institué vingt ans auparavant par la loi du 22 août 1946, l'ancien article 526 du Code de la Sécurité Sociale prévoyait en effet, la possibilité pour le Juge des enfants, lorsque les allocations familiales n'étaient pas utilisées dans l'intérêt des enfants, de décider que les allocations étaient versées, non plus au chef de famille, mais à une personne physique ou morale "le tuteur aux allocations familiales".

La loi du 18 octobre 1966 étend à toutes les prestations sociales la charge de la tutelle, celle-ci aux termes de l'article 1er de la loi, pouvant être ouverte au profit des adultes, au cas où les prestations "ne sont pas utilisées dans l'intérêt du bénéficiaire, ou lorsqu'en raison de son état mental ou d'une déficience physique, celui-ci vit dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuse".

C'est une mesure prise dans l'intérêt des personnes. On protège non plus des tiers, mais l'adulte à qui on offre une assistance, l'article 29 du décret d'application du 25 avril 1969, stipule que le tuteur doit exercer une action éducative auprès des adultes qui ont fait l'objet d'une mesure de tutelle aux prestations sociales.

Deux principes fondamentaux ressortent de cette loi :

- protéger,
- éduquer - Madame LAUNAY, en présentant son rapport à l'Assemblée Nationale, précisait (cf. documents parlementaires - Annexe 1795 16 septembre 1966).

"La tâche de ces tuteurs est lourde et... bien souvent cette tâche ne consiste plus seulement à gérer des prestations... mais elle doit être élargie aux dimensions de soutien moral et d'éducation".

### 2 - Prestations couvertes par la tutelle

- les allocations d'aide sociale prévues au titre III du Code de la Famille et de l'Aide Sociale.
- l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (Livre IX du Code de la Sécurité Sociale).
- rentes accidents du travail.
- l'allocation aux adultes handicapés (loi du 30 juin 1975).

- les avantages vieillesse servis tant aux salariés qu'aux non-salariés au titre d'un régime légal ou réglementaire de sécurité sociale et attribués sous condition de ressources.

### 3 - Ouverture, organisation et fonctionnement de la tutelle

La tutelle aux prestations sociales retire aux adultes la disposition des prestations qui leur sont dues : c'est une mesure constituant une atteinte à la liberté des individus et une amputation de leurs droits.

Cette mesure individuelle établissant un régime restrictif nécessite une protection que seul le Juge peut décider et contrôler.

Le Juge des tutelles possède une triple compétence :

- se prononcer sur l'opportunité d'ouvrir ou non la mesure de tutelle,
- désigner le tuteur et s'assurer que celui-ci remplit sa mission.

## III - PROBLEMES POSES PAR L'APPLICATION DE LA LOI

### 1 - Combinaison de la tutelle aux prestations sociales et des autres régimes de protection applicables aux majeurs.

La loi du 3 janvier 1968 en réformant la condition juridique du majeur protégé, a ajouté une disposition nouvelle à la loi du 18 octobre 1966 relative à la tutelle aux prestations sociales :

- l'article 10 bis dispose que le juge des tutelles, lorsqu'il ouvre une tutelle de droit civil, alors qu'une mesure de tutelle aux prestations sociales a été instituée préalablement à la possibilité de maintenir ou non ce régime de protection.

#### 1.1. - Suppression de la tutelle aux prestations sociales

Le tuteur civil qui a qualité pour représenter le majeur protégé dans tous les actes de la vie civile, perçoit les prestations sociales.

La fonction de tuteur aux prestations sociales dans le cadre de la loi de 1966 disparaît.

#### 1.2. - Maintien de la tutelle aux prestations sociales

Deux hypothèses se présentent alors :

- le juge désigne un tuteur différent du tuteur aux prestations sociales. Chacun des deux représentants exerce son activité dans sa sphère respective et est soumis, l'un aux dispositions du Code Civil, l'autre à celle du décret du 25 avril 1969.
- le juge confie au tuteur chargé des intérêts civils du majeur protégé le droit d'assumer la tutelle aux prestations sociales ; celui-ci est alors dispensé de l'agrément prévu par le règlement d'administration publique du 25 avril 1960, tout en restant soumis aux mesures de contrôle, selon le régime commun.

## 2 - Incidences sur le financement des services tutélares

2.1. - Les tutelles civiles sont normalement financées sur les ressources personnelles des pupilles (seules exceptions : gérance de tutelle, tutelles exercées par la D.D.A.S.S.).

2.2. - En matière de tutelle aux prestations sociales, les frais de tutelle incombent aux organismes ou services débiteurs de prestations sociales, dans les conditions fixées par l'article 12 de la loi 66-774 du 18 octobre 1966 et par la circulaire n° 43 du 3 avril 1970 du Ministère de la Santé Publique et de la Sécurité Sociale.

En présence d'une décision expresse du Juge qui confie au tuteur civil, dans l'ordonnance de tutelle, le soin de gérer, la tutelle aux prestations sociales de son pupille, le tuteur perçoit la rémunération de tuteur aux prestations sociales. En l'absence de cette décision, il en est privé. L'U.N.A.P.E.I. estime que tout tuteur ou curateur (1) civil nommé par le juge des tutelles pour assister un majeur protégé, doit automatiquement être investi du statut de tuteur aux prestations sociales et des droits qui y sont attachés, sauf décision contraire.

## 3 - Financement des services de tutelle aux prestations sociales

Le nombre des tutelles aux prestations sociales risque de s'accroître en raison :

- du texte formel de la loi de 1966 qui a expressément prévu l'application des mesures de tutelle aux prestations sociales aux adultes.
- du texte social instituant la loi en faveur des majeurs handicapés, et créant de nouvelles prestations (telle l'allocation aux adultes handicapés).
- de l'orientation actuelle qui tend à maintenir ou à réinsérer en milieu ordinaire tant les personnes handicapées que celles qui sont en traitement médical.

L'expérience acquise par les associations tutélares (dans le cas de handicapés mentaux), montre que le travail qu'entraîne ces tutelles de jeunes majeurs est particulièrement exigeant : il s'agit d'adultes qui sont souvent instables et manquent de formation professionnelle. Il convient de leur donner une assistance souvent très étendue : recherche de travail, organisation des conditions de vie (les aider à trouver un logement, à assumer leur propre vie affective...).

(1) Rappelons pour mémoire que le curateur a pour mission non discutée, (puisqu'elle résulte des articles 510 et 512 du Code Civil) de percevoir les revenus de son pupille et d'en contrôler l'utilisation.



Cette forme de soutien commande que soient reconnus aux Associations Tutélaires les moyens matériels leur permettant d'exercer une mission particulièrement lourde.

#### 4 - Système actuel du financement des tutelles aux prestations sociales

Il est fondé sur deux éléments.

- un prix à l'acte, par service (mois-tutelle) :  
les coûts d'une tutelle varient souvent du simple au double selon le département.
- le prix de revient moyen des tutelles aux prestations sociales adultes est différent de celui d'une tutelle aux prestations sociales famille :  
une T.P.S.-ADULTE est égale à la moitié, aux 3/4 d'une T.P.S.-FAMILLE.  
Ce raisonnement (qualitatif et non quantitatif) est une vue de l'esprit pour tous ceux qui vivent les problèmes d'assistance dans nos Associations Tutélaires.

L'U.N.A.P.E.I. souhaite pour éviter les distorsions actuelles :

- la définition de normes nationales du coût de la tutelle aux prestations sociales (des ajustements pouvant être apportés localement pour des motifs exceptionnels).
- automaticité du financement, quel que soit le nombre de mesures de protection.



T A B L E A U X





TABLEAU COMPARATIF SUR 22 CAISSES D'ALLOCATIONS  
DU % DES TUTELLES PAR RAPPORT A LA POPULATION ALLOCATAIRE  
(Année 1978)

<u>V I L L E</u>	<u>% DES TUTELLES PAR RAPPORT AUX ALLOCATAIRES</u>	<u>V I L L E</u>	<u>% DES TUTELLES PAR RAPPORT AUX ALLOCATAIRES</u>
PARIS R.P.	0,5	REIMS	0,5
LYON	0,1	METZ	1,2
MARSEILLE	0,6	NANCY	0,5
TOULON	0,2	VALENCE	1,-
LE HAVRE	1,5	GRENOBLE	0,1
ROUEN	0,7	MONT DE MARSAN	0,7
BLOIS	0,1	BAYONNE	0,3
TOURS	0,5	SAINT-BRIEUC	1,-
MELUN	0,2	BREST	0,3
CHARLEVILLE	1,7	DIJON	0,2
ALLHUCH	1,2	CAEN	0,7

E V O L U T I O N   S T A T I S T I Q U E   D E S   F A M I L L E S   E N   T U T E L L E

Régime général des allocations familiales (71,3 % des allocataires 1978 France entière) (1)

	1 9 7 1	1 9 7 2	1 9 7 3	1 9 7 4	1 9 7 5	1 9 7 6	1 9 7 7	1 9 7 8
Nombre de familles en tutelle	15.462	17.405	18.578	19.842	20.814	21.113	21.955	21.783
Nombre d'enfants	73.887	87.089	85.820	93.238	92.749	91.780	92.650	88.875,
Nombre d'enfants par famille	4,8	5,-	4,6	4,7	4,-	4,35	4,22	4,08
% des allocataires du régime général en tutelle	0,4	0,36	0,51	0,53	0,55	0,55	0,57	0,53
Montant moyen des allocations :								
- par famille en tutelle	-	-	-	-	-	14.922	17.268	20.136
- pour l'ensemble des allocataires	-	-	-	-	-	6.889	7.791	8.815
Dépense de fonctionnement de la C. N. A. F. en action tutelle	1.256.000	705.000	449.000	753.000	516.000	528.000	596.000	557.000
Coût de la tutelle rapporté par les allocations	19.870.000	25.256.000	32.337.000	41.086.000	51.186.000	66.078.000	74.000.000	92.486.347

Nombre de familles en tutelle aux prestations sociales  
 année 1978. Régime général (1)



- Régimes particuliers
- Pêche maritime 42
  - Navigation intérieure 5
  - Marin du commerce 32
  - U.R. secrets marins
- |                 |    |
|-----------------|----|
| Metz            | 48 |
| dens            | 41 |
| Mouans et mines | 1  |
| Toulouze        | 8  |
| Alès            | 6  |
| St Etienne      | 7  |

(1) Le régime général recouvre 71,3 % des familles allocataires. France entière





ELEMENTS BIBLIOGRAPHIQUES

---



I - LEGISLATION

Loi n° 66-774 du 18 octobre 1966  
relative à la Tutelle aux Prestations Sociales.  
J.O. du 19.10.1966

Loi du 3 janvier 1968  
portant réforme du droit des incapables majeurs.  
L'article 13 harmonise les dispositions de la loi du 18 octobre 1968  
sur la Tutelle aux Prestations Sociales avec celles de la réforme du  
droit des incapables majeurs.  
J.O. du 4 janvier 1968

Decret du 29 novembre 1968  
relatif à la déconcentration en matière de Tutelle des organismes de  
Sécurité Sociale.  
B.O. SS 68/48

Decret n° 69-399 du 25 avril 1969  
portant règlement d'administration publique pour l'application de la  
loi n° 66-774 du 18 oct. 66 relative à la Tutelle aux Prestations So-  
ciales.  
J.O. du 29.06.1969

Circulaire n° 117 du 16 juillet 1969  
relative à la Tutelle aux Prestations Sociales.  
B.O. SS 69/30-31

Circulaire n° 19 SS du 18 mars 1970  
relative au remboursement des frais exposés par les tuteurs aux presta-  
tions sociales au cours de l'année 1969.  
B.O. SS 70/13

Circulaire n° 43 du 3 avril 1970  
relative à la Tutelle aux Prestations Sociales.  
B.O. SS 70/18

Circulaire n° 53 du 27 avril 1970  
relative à la Tutelle aux allocations familiales.  
B.O. SP SS 71/2

Circulaire DAS n° 22 du 16 février 1979  
relative à la Tutelle aux Prestations Sociales.

B.O. SP SS 71/9

Circulaire DAS n° 23 du 16 février 1971  
relative à la suppression des Tutelles officieuses ou "mandats" de  
"gestion" sur les prestations familiales.

B.O. SP SS 71/8

Circulaire n° 49 du 21 octobre 1974  
relative à la Tutelle aux Prestations Sociales.

B.O. SP SS 74/44

Arrêté du 30 juillet 1976  
relatif à la compétence des délégués à la Tutelle aux Prestations  
Sociales.

J.O. du 13.08.1976

commentaire in : Actualités Sociales, 1976, août-sept., n° 8/9, pp. 10-11

Arrêté du 16 septembre 1976  
fixant la composition de la Commission Nationale et des Commissions  
Pédagogiques Inter-Régionales en application de l'arrêté interministé-  
riel du 30.07.1976 relatif à la compétence des délégués à la Tutelle  
aux Prestations Sociales.

J.O. du 7.10.1976

Arrêté du 24 mars 1977  
portant nomination des membres de la Commission Nationale créée par  
l'article 7 de l'arrêté interministériel relatif à la compétence des  
délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales.

J.O. du 14 avril 1977

Arrêté du 16 juin 1977  
fixant le contenu et le programme des stages de formation prévus par  
l'arrêté du 30 juillet 1976 relatif à la compétence des délégués à la  
Tutelle aux Prestations Sociales.

J.O. - N.C. du 23.07.1977

commentaire in : Actualités Sociales Hebdomadaires, du 30.09.1977, n° 1.081,  
pp. 19-20

Circulaire du 13 octobre 1977  
relative à l'application des textes relatifs à la compétence des délè-  
gués à la Tutelle aux Prestations Sociales.

B.O. SP SS 77/42 - SP 6/61

Decret n° 78-435 du 29 mars 1978  
relatif à l'absence et à la protection des incapables majeurs.

J.O. du 30.03.1978

Circulaire n° 55 AS du 13 novembre 1978  
relative à la prise en charge des frais de formation des délégués à  
la Tutelle.

B.O. SF 78/52



## II - BIBLIOGRAPHIE

A.C.T. (Etudes et recherches économiques et industrielles)

La Tutelle aux Prestations Sociales.

Rapport d'enquête U.N.A.F. - C.N.A.F., 1978, 182 p.

### ARFEUX

La Tutelle aux Prestations Sociales. Conférence donnée devant les travailleurs sociaux du CEDIAS, le 9 novembre 1966.

in : Vie Sociale, Cahiers du CEDIAS, 1967, févr., n° 2, pp. 51-63

*Nature de la Tutelle ; qui peut être tuteur ; financement ; système préféré par les Unions d'Associations Familiales ; étude de ce qu'apportent les nouveaux textes en matière de Tutelle.*

### A.F.S.E.A.

Compte-Rendu des Journées d'Etudes de l'A.F.S.E.A., Laon, 5 et 6 mai 73. "Tutelles aux Prestations Sociales, épanouissement de l'enfant, promotion de la famille".

in : Sauvegarde de l'Enfance, 1973, sept.-oct., n° 7/8

- BOUILLET (Patrick). *Historique de la Tutelle aux Prestations Sociales, sa place dans l'ensemble des mesures de Tutelle et de protection de l'enfant.*
- CHEMIN (Bernard), (Juge des enfants). *Le Juge des enfants et la Tutelle aux Prestations Sociales.*
- RIO (René), (Directeur Adjoint C.N.A.F.). *Les C.A.F. et la Tutelle aux Prestations Sociales.*
- LETOQUART (Jean). *Le rôle de la D.A.S.S. dans la mesure de Tutelle aux Prestations Sociales.*

- KREMP (Dr. Louis). *Point de vue de l'A.F.S.E.A. sur la Tutelle aux Prestations Sociales.*

Annexe I : *Etude sur la Tutelle aux Prestations Sociales, épanouissement de l'enfant, promotion de la famille.*

1. : *Buts de la Tutelle fixés par les adhérents de l'A.F.S.E.A.*

2. : *Rôle des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales.*

3. : *Formation des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales.*

Annexe II : *Extrait du compte-rendu de la journée, rencontre des adhérents de l'A.F.S.E.A. gestionnaires de services de Tutelle aux Prestations Sociales.*

Séance de clôture. Travaux de groupe :

- *Buts de la Tutelle aux Prestations Sociales.*

- *Bilan de la situation de la famille.*

- *Problèmes de la formation des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales.*

- *Problèmes administratifs et du financement de la Tutelle aux Prestations Sociales.*

BERTIN (Claude)

Recherche d'une forme d'action éducative en milieu ouvert à partir de la Tutelle aux allocations familiales, dactylo, 1971, 49 p.  
Mémoire présenté à l'examen d'éducateurs spécialisés, Rennes, 1968-1969

BING (J.)

La Tutelle aux Prestations Sociales. Analyse du décret n° 69-399 du 25 avril 1969.  
in : Questions de Sécurité Sociale, 1969, juil-août, n° 7/8, pp. 169-174

BOBROFF (Jacotte)

La Tutelle aux Prestations Sociales.  
in : Esprit, 1972, (rééd. en 1976), n° 4/5, pp. 172-195

BOBROFF (Jacotte), LUCCIONI (Micheline)

La Clientèle du travail social. Assistés marginaux ou travailleurs à intégrer ?  
Paris, E.S.F., 1975, 125 p.

BROUCKE

Action sur le milieu familial. La Tutelle aux allocations.  
in : Jambville, 1954

BRUANT (M.)

La Tutelle aux Prestations Sociales. Une création permanente de l'action familiale.  
in : Bulletin de Liaison U.N.A.F., 1972, févr., n° 223, pp. 81-84

BURNEL (Roger)

Rapport moral de l'année 1969 présenté au nom du Conseil d'Administration de l'U.N.A.F., Paris, 21-22 juin 1969.  
in : Bulletin de Liaison U.N.A.F., 1969, juil., n° 197, pp. 455-470  
*notamment : Réforme de la Sécurité Sociale ; la Tutelle aux Prestations Sociales.*

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES, CENTRE DE RECHERCHES, D'ETUDES ET DE DOCUMENTATION SUR LA CONSOMMATION

Recensement des services et équipements sociaux réalisé en 1970 par les assistantes sociales des Caisses d'Allocations Familiales, Paris :  
C.N.A.F., C.R.E.D.O.C., 1973

CAISSE NATIONALE DES ALLOCATIONS FAMILIALES

La Tutelle aux Prestations Sociales destinée aux enfants, Paris :  
C.N.A.F., 1973



CARPENTIER (Liliane)

Tutelle aux Allocations Familiales.  
in : Vie enseignante, 1955, oct., 7 p.

CECCALDI

La Tutelle aux allocations familiales. Journées d'Etudes des responsables sociaux des C.A.F., Paris, 22-23 juin 1948.  
in : Informations Sociales, 1948, 1er août, pp. 965-975

CENTRE D'ETUDE DE LA DELINQUANCE JUVENILE (Bruxelles)

L'Assistance éducative et la Tutelle aux prestations familiales. Journées d'information, Bruxelles, 5 décembre 1966.  
Bruxelles, Centre d'Etude de la délinquance juvénile, 1967, 111 p.

COLLOMP (J.P.)

Les Droits des mineurs.  
Vaucresson : Association d'Etudes et de Recherches de l'Education Surveillée, 1978

COLLOMP (J.P.), CADORET (M.)

Essai de profil des familles sous Tutelle aux Prestations Sociales.  
in : Rééducation, 1972, mai-juin, n° 242/243, pp. 1-32  
*Compte-Rendu d'une enquête réalisée par l'Association départementale des Tutelles aux Prestations Sociales des Côtes du Nord, 1971.*

COULOMBER

La Tutelle aux allocations familiales.  
in : Droit Social, 1951, janv.-févr., pp. 45-61

CORBEAU (H.)

Fiche technique concernant les problèmes des Tutelles des majeurs.  
in : Bulletin U.B.A.S.F., 1978, nov.-déc., n° 175  
*Régime appliqué en ce qui concerne la Tutelle aux Prestations Sociales et les Tutelles des majeurs antérieurement aux lois 18.10.66 et 3.01.68.*  
I - Historique.  
II - Situation actuelle.  
III - Procédure.  
IV - Fonctionnement.

CRAPUCHET (Simone)

Sciences de l'Homme et professions sociales (réalisé sous les auspices du Centre International de Gérontologie Sociale et de la Fédération Française des Travailleurs Sociaux).  
Paris, Ed. Privat, 1974, 472 p.

*notamment : le délégué à la Tutelle.*

DELAFOSSÉ (Jean-Marie)

La Tutelle aux allocations familiales. Exposé.  
Paris, Institut de Criminologie, 1964, 4 mars, dactyl., 23 p.

Le Délégué à la Tutelle aux Prestations Sociales

Fiche professionnelle.

in : T.A.S. (Techniques d'Action Sociale), 1977, déc., n° 28, pp. 14-18

Délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales. Les Stages d'adaptation, de formation professionnelle et de formation en cours d'emploi

Analyse de l'arrêté du 16.06.1977 paru du 23 juillet 1977.

in : Actualités Sociales Hebdomadaires, du 30.09.1977, n° 1.081, pp. 19-20

DESMOTTES (Georges)

Tutelle aux prestations destinées à des mineurs. Analyse du décret n° 69-399 du 25 avril 1969.

in : Revue trimestrielle de Droit Sanitaire et Social, 1969, juil.-sept., n° 19, pp. 237-241

DESMOTTES (Georges)

Tutelle aux Prestations Sociales. Circulaire du 16 juillet 1969.

in : Revue trimestrielle de Droit Sanitaire et Social, 1970, janv.-mars, n° 21, pp. 28-30

Les Familles en difficulté

in : Union Sociale, 1979, janv., n° 284, pp. 7-12.

*Les Difficultés, les processus sociaux, les types d'action possible en direction de ces familles.*

Familles en Tutelle aux Prestations Sociales

in : Bulletin C.A.F., 1979, n° 4/5, pp. 24-32

*Présentation de l'enquête sur la "Tutelle aux Prestations Sociales" entreprise à l'initiative de l'U.N.A.F. avec l'aide technique et financière de la C.N.A.F., et réalisée par la société A.C.T. 1978.*

FICATIER (Germain)

Rapport sommaire sur le fonctionnement de la Tutelle aux prestations familiales. Stage des Juges des enfants, 8ème, Session juin 1954, 1er Groupe d'Etude.  
Vaucresson, Centre de Formation et de Recherche, 1954, 10 p.

La Formation des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales

in : Actualités Sociales Hebdomadaires, 1975, 11 avril, n° 965, p. 22

GIOVANNONI (J.L.)

Tuteur, tu t'entêtes et t'as tort.  
in : Champ Social, 1974, déc., n° 12, pp. 6-8

HENRY (Michel)

Protection judiciaire de la jeunesse. Textes législatifs et réglementaires. Commentaires juridiques. 3ème éd.  
Vaucresson, 1976

*notamment : "La Tutelle aux Prestations Sociales, pp. 100-106.*  
*- Genèse de l'institution.*  
*- Caractères généraux de l'institution.*  
*- Champ d'application :*  
*. Prestations familiales*  
*. Prestations sociales.*  
*- Procédure.*  
*- Tuteurs - Délégués à la Tutelle.*  
*- Exercice de la Tutelle."*

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

Rapport annuel 1967.  
Paris, I.G.A.S., 1968, 427 p.

*notamment : "Le Service de la Tutelle aux Prestations Familiales",*  
*pp. 171-174.*

JAULT-PENINON (Monique)

La Tutelle aux allocations familiales.  
Thèse de Doctorat.  
Paris, U.N.C.A.F., 1964, 242 p.

JOFFRE

La Structure des services de la Tutelle aux prestations familiales.  
in : Réalités Familiales, 1954, n° 72, pp. 22-29.

*Définition.*  
*Positions de divers organismes.*  
*Intéressés.*  
*Mise en place d'un service de Tutelle.*

LEQUETTE (Yves)

Protection familiale et protection étatique des incapables.  
Paris, Dalloz, 1976.

*notamment : chapitre III : Tutelle aux Prestations Familiales.*

LEVY (Michel)

Législation et administration.

in : Revue trimestrielle de Droit Sanitaire et Social, 1977, oct.-déc.,  
n° 52, pp. 589-591.

*III - Personnels sociaux et médico-sociaux - 25 délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales - Création et programme des stages de formation.*

LIBMANN (J.)

Les Magistrats de l'enfance et de la famille.

in : Techniques d'Action Sociale, 1977, mars, n° 25, pp. 21-25

La Loi du 18 octobre 1966 sur la Tutelle aux Prestations Sociales (Analyse)

in : Pour la Vie, 1966, n° 105/106, pp. 272-273

LOMBARD (P.)

La Tutelle aux allocations familiales. Résultats d'une expérience tentée dans le département de Meurthe-et-Moselle.

in : Sauvegarde de l'Enfance, 1950, n° 2, pp. 10-112

MALAVIALE (J.L.)

La Tutelle officielle aux allocations familiales. Commentaires.

in : Cahiers de l'Enfance Inadaptée, 1958, déc., pp. 28-30

MASSIP

Combinaison de la Tutelle aux Prestations Sociales et des mesures de protection applicables aux incapables majeurs.

in : Répertoire Dufrénois, 1969, p. 146

MINISTÈRE DE LA JUSTICE - DIRECTION DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

La Tutelle aux allocations familiales.

Session des Juges des enfants de 1956.

Paris, Ministère de la Justice, 1957, 147 p.

- *Considérations générales : La Tutelle aux allocations familiales, statistiques.*

- *La Détection des familles ; les Comités de Tutelle ; la création et l'évolution des services de Tutelle ; la Tutelle dite officieuse ; la fin de la Tutelle.*

- *La Saisine du Juge des enfants ; l'instruction de la demande de Tutelle ; la décision du Juge ; les voies de recours ; la procédure devant la Cour d'Appel ; les frais de procédure.*

*En annexe : Textes et circulaire.*

MINISTERE DE LA JUSTICE - DIRECTION DE L'EDUCATION SURVEILLEE

21ème Rapport annuel de la Direction de l'Education Surveillée à  
M. le Garde des Sceaux, sur les activités des années 1969, 1970, 1971.  
Paris, Direction de l'Education Surveillée, 1977, 319 p.

*notamment : La Tutelle, pp. 60-101.*

NECTOUFFE

"Servir l'enfant dans le foyer".

in : Tribune de l'Enfance, 1970, mai, n° 39

*Fonctionnement d'un service de Tutelle aux Prestations Sociales.*

PALASSET (Christiane)

Le Rôle éducatif de la Tutelle aux allocations familiales.

in : Pour la Vie, 1970, mars, n° 116, pp. 11-45

PANDELE (Gilbert)

La Protection des jeunes par le Juge des enfants.

Paris, E.S.F., 1977.

*notamment : chapitre 3 : La Tutelle aux Prestations Sociales,  
pp. 95-116.*

PEIGNE (J.P.)

La Tutelle aux Prestations Sociales.

in : Liaisons A.N.E.J.I., 1970, janv., n° 71, pp. 45-48

PORTE (Louis)

La Tutelle aux prestations familiales.

Thèse de Droit.

1953, ronéo, 189 p.

PORTE (Louis)

La Tutelle aux Prestations Familiales.

in : Informations Sociales, 1955, juil., pp. 723-787

PORTE (Louis)

De la Tutelle aux allocations familiales à la Tutelle aux Prestations  
Sociales.

in : Droit Social, 1967, sept.-oct., n° 9/10

*La Tutelle aux allocations familiales ; l'évolution : la loi du  
18 octobre 1966 ; caractère des prestations visées par cette loi ;  
portée de la Tutelle aux prestations familiales.*

PORTE (Louis)

La Loi du 18 octobre 1966 relative à la Tutelle aux Prestations Sociales.  
in : Bulletin C.A.F., 1967, mars, n° 3, pp. 245-257.

*En annexe : Les Travaux préparatoires à la loi du 18 octobre 1966.*

PORTE

Face aux problèmes de la "détection" et des signalements (Tutelle aux Prestations Sociales).

in : Bulletin de Liaison de l'Association Nationale des Délégués Permanents à la Tutelle aux Allocations Familiales, 1968, févr., n° 8, pp. 2-4

POSTIC (Melle J.)

Tutelle aux Prestations Sociales et A.E.M.O. : la double mesure.

in : Handicaps et Inadaptations, les Cahiers du C.T.N.E.R.H.I., 1979, juil.-sept., n° 7, pp. 7-18.

*Etude effectuée par un service d'Action Educative de Metz qui a procédé à l'examen critique de pratique des doubles mesures en A.E.M.O. et Tutelle aux Prestations Sociales.*

Présentation sommaire des familles en Tutelle

in : Bulletin de Liaison de l'Association Nationale des Délégués Permanents à la Tutelle aux Prestations Sociales, 1978, juin, n° 2, pp. 5-14

PREVAULT (Jacques)

La Loi du 18 octobre 1966, relative à la Tutelle aux Prestations Sociales.  
in : La Semaine Juridique, 1967, p. 2.074

Projet de code de déontologie du délégué à la Tutelle

in : Bulletin de Liaison de l'Association Nationale des Délégués Permanents à la Tutelle aux Prestations Sociales, 1978, sept., n° 3, pp. 14-30

Répression douce ou amère ? La Tutelle aux Prestations Sociales

in : Marginalités, 1976, avr.-juin, n° 3, pp. 74-83

RISLER (Marcelle)

La Tutelle aux allocations familiales et ses résultats.

in : Cahiers du Musée Social, 1958, juil.-août, n° 4, pp. 119-122

ROBERT (Philippe)

La Tutelle aux Prestations Sociales en droit des mineurs après la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966.

in : Recueil Dalloz, 1967, 22 novembre, n° 40, pp. 245-250

ROBERT

Traité de droit des mineurs.  
Paris, Cujas, 1969.

*notamment* : pp. 209-274.

ROELS (R.)

Tutelle aux Prestations Familiales. (Comparaison entre la législation française et la législation belge).

in : Revue Belge de Sécurité Sociale, 1970, avr., n° 4, pp. 623-627

ROSSI

Vers une plénitude de compétence des lois françaises relatives à la protection de l'enfance (Assistance Educative. Tutelle aux Prestations Familiales).

in : J.C.P., 1967, I, 2.051 p.

SALOMON (Georges-Michel)

La "Tutelle aux Prestations Sociales", mesure d'action éducative et d'"aide personnalisée".

in : Bulletin de Liaison de l'Association Nationale des Délégués Permanents à la Tutelle aux Allocations Familiales, 1977, juil., n° 7, pp. 1-3

SAVATIER

Le Détournement des allocations familiales et les remèdes.

in : Actualités Sociales, 1942, févr., pp. 45 et suiv.

SAVATIER

La Tutelle aux allocations familiales et le droit civil.

in : Recueil Dalloz, 1958, 8 janv., p. 19

Service Social spécialisé et Tutelle aux Prestations Familiales : compte-rendu des Journées d'Etude de la Fédération Nationale des Services Sociaux Spécialisés de Protection de l'Enfance en Danger, Paris, mai 1968. Paris : Fédération Nationale des Services Sociaux Spécialisés de Protection de l'Enfance et de l'Adolescence en Danger (67, rue de la République, 75011 PARIS), 1970, 132 p.

MARTAGUET (M.). *La Tutelle aux Prestations Sociales (exposé historique et juridique).*

MURY (G.). *La famille, ses rôles, leur mutation.*

BELANGER (M.). *Dimensions et significations de l'être familial.*

DAGALLIER (R.). *L'Assistante Sociale et les Tutelles aux Allocations Familiales.*

Les Services de Tutelle aux Prestations Familiales gérés par les Caisses de Mutualité Sociale Agricole

in : Bulletin de Liaison de l'Association Nationale des Délégués Permanents à la Tutelle aux Allocations Familiales, 1966, févr., n° 4, 7 p.

SIBILEAU

La Tutelle aux Prestations Sociales. Analyse de la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966.

in : Revue trimestrielle de Droit Sanitaire et Social, 1967, janv.-mars, n° 9, pp. 14-19

SIBILEAU

Tutelle aux Prestations Sociales.

in : Revue trimestrielle de Droit Sanitaire et Social, 1970, janv.-mars, n° 20

SOMMABERE (J.)

"De la Tutelle aux Prestations Familiales..."

s. 1., Centre de Formation d'Educateurs Spécialisés, 1973, juin

Suppressions des Tutelles officieuses aux prestations familiales. Commentaire à propos de la circulaire DAS n° 23 du 16 février 1971 aux C.A.F.

in : Questions de Sécurité Sociale, 1971, avr., n° 4, pp. 87-88

SYNDICAT DE LA MAGISTRATURE

Dossier logement, consommation, Tutelle.

in : Justice, 1976, n° 46

TARABEUX (F.)

La Tutelle aux Prestations Sociales (Décret n° 69-399 du 25 avril 1969).

in : La Semaine Juridique, 1969, 1er oct., n° 40, pp. 1-10

TOURNIER (M.L.)

Problèmes soulevés par la Coopération entre l'Association de Service Social et le délégué à la Tutelle aux Allocations Familiales.

in : Bulletin de Liaison de l'Association Nationale des Délégués Permanents à la Tutelle aux Prestations Sociales, 1968, févr., n° 8, pp. 2-4

Tutelle aux allocations familiales. (Extrait du XIème Rapport annuel de la Direction de l'Education Surveillée)

in : Revue Pénitentiaire et de Droit Pénal, 1958, juil.-sept., pp. 664-678

- . *La législation de la Tutelle aux allocations familiales.*
- . *Le rôle créateur des Juges des enfants dans le développement de la Tutelle.*
- . *L'esprit de l'institution.*
- . *Le financement de la Tutelle.*
- . *Le tuteur aux allocations familiales.*



La Tutelle aux Prestations Familiales

in : Droit Social, 1949, janv., pp. 33-35

La Tutelle aux Prestations Familiales

in : Informations Sociales, 1950, 1er avr., pp. 413-454.

- . *Les principes de l'institution.*
- . *Le fonctionnement de l'institution.*

La Tutelle aux Prestations Familiales. (Tableaux statistiques extraits de la Revue "Rééducation" pour les années 1952, 1953, 1954)

in : Informations Sociales, 1956, déc., p. 1.393

La Tutelle aux Prestations Sociales

in : Liaisons Sociales, Législation Sociale, 1969, 12 mai, n° 3.504, 5 p.

La Tutelle aux Prestations Sociales

in : Actualités Sociales Hebdomadaires, 1969, 10 oct., n° spécial 700, mis à jour 15 juin 1976

Tutelle aux Prestations Sociales. (Extrait du rapport de M. BRUANT, présenté à l'Assemblée Générale de l'U.N.A.F., Paris, 18-19 avril 1970)

in : Bulletin de Liaison U.N.A.F., 1970, juin, n° 206, pp. 344-347

Tutelle aux Prestations Sociales. (Bref compte-rendu du Colloque organisé par l'U.N.A.F. sur les problèmes de formation des délégués à la Tutelle aux Prestations Sociales, Dourdan, 27-28 avril 1974)

in : Bulletin de Liaison U.N.A.F., 1974, juil., n° 250, pp. 271-273

La Tutelle aux Prestations Sociales

in : Justice, Revue du Syndicat de la Magistrature, 1976, avr., n° 46, 10 p.

Tutelle aux Prestations Sociales

in : Droit de l'Enfance et de la Famille, 1976, n° 1, pp. 101-105.

*Jurisprudence.*

Tutelle aux Prestations Sociales (deux arrêts)

in : Droit de l'Enfance et de la Famille, 1977, 2ème semestre, n° 2, pp. 190-193

La Tutelle aux Prestations Sociales

in : Informations Sociales, 1978, n° 1/2, pp. 71-91

- . *Les modalités de la Tutelle.*
- . *La Tutelle à Cholet.*
- . *Le point de vue d'un Juge.*
- . *La formation des délégués à la Tutelle.*

La Tutelle aux Prestations Sociales

in : Cahiers d'Economie Sociale Familiale, 1978, oct., n° 95, pp. 3-26

*Modalités de la Tutelle, profil des familles en Tutelle, l'endettement aujourd'hui : aperçu psycho-sociologique, accès à la fonction, expériences professionnelles, réflexion sur la fonction de délégué.*

La Tutelle aux Prestations Sociales

in : Bulletin d'Information et Liaison des Services Sociaux de Loire-Atlantique (B.I.L.), 1978, nov., n° 14

- . *Quelles sont les prestations sociales pouvant faire l'objet d'une mesure de Tutelle ?*
- . *Qui peut demander l'ouverture d'une Tutelle ?*
- . *Qui ordonne la mise sous Tutelle ?*
- . *Qui gère les prestations sociales ?*

UNION NATIONALE DES ASSOCIATIONS FAMILIALES

Guide de la Tutelle, 2ème éd.  
Paris, U.N.A.F., 1969, 43 p. + annexes

- I - *Rappel historique.*
- II - *Bases légales.*
- III - *L'exercice de Tutelle : l'institution des Tutelles aux Prestations Sociales ; la responsabilité de l'U.D.A.F. ; l'organisation des tâches ; l'action éducative ; la formation du délégué.*

UNION NATIONALE DES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES, ECOLE NATIONALE DE LA SANTE PUBLIQUE

Les Familles en Tutelle aux allocations familiales.  
Paris, U.N.C.A.F., 1965, 164 p.

VAN DER VORST

La Tutelle aux Prestations Familiales ou autres allocations sociales.  
Bruxelles, Ed. de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles, Faculté de Droit, Institut de Sociologie, 1969, 221 p.

III - LISTE DES PERIODIQUES CITES

- ACTUALITES SOCIALES  
7, rue du Château-Landon  
75010 PARIS
  
- ACTUALITES SOCIALES HEBDOMADAIRES  
14, Boulevard Montmartre  
75009 PARIS
  
- BULLETIN BIMESTRIEL DE L'U.B.A.S.F.  
Union Nationale des Bureaux d'Aide Sociale  
26, rue de la Bienfaisance  
59200 TOURCOING
  
- BULLETIN C.A.F. - REVUE DE LA C.N.A.F.  
23, rue Daviel  
75634 PARIS CEDEX 13
  
- BULLETIN D'INFORMATION ET LIAISON DES SERVICES SOCIAUX  
DE LOIRE-ATLANTIQUE  
D.D.A.S.S. - M.A.N.  
Rue Viviani - Ile Beaulieu  
44062 NANTES
  
- BULLETIN DE LIAISON DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES DELEGUES  
PERMANENTS A LA TUTELLE AUX ALLOCATIONS FAMILIALES  
3, rue de Stockholm  
75008 PARIS
  
- BULLETIN DE LIAISON U.N.A.F.  
28, Place Saint-Georges  
75442 PARIS CEDEX 09
  
- LES CAHIERS DE L'ENFANCE INADAPTEE S.U.D.E.L.  
5, rue Palatine  
75278 PARIS CEDEX 06
  
- CHAMP SOCIAL  
Ed. SOLIN  
1, rue des Fossés Saint-Jacques  
75005 PARIS

- DROIT DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE  
Association d'Etudes et de Recherches de l'Education Surveillée  
4, Place de l'Eglise  
92420 VAUCRESSON
  
- DROIT SOCIAL  
3, rue Soufflot  
75005 PARIS
  
- ESPRIT  
19, rue Jacob  
75006 PARIS
  
- HANDICAPS ET INADAPTATIONS, LES CAHIERS DU C.T.N.E.R.H.I.  
C.T.N.E.R.H.I.  
27, Quai de la Tournelle  
75005 PARIS
  
- INFORMATIONS SOCIALES - REVUE DE LA C.N.A.F.  
23, rue Daviel  
75634 PARIS CEDEX 13
  
- JUSTICE  
Syndicat de la Magistrature  
35, rue Sedain  
75523 PARIS CEDEX 11
  
- LIAISONS A.N.E.J.I.  
27, rue de Maubeuge  
75009 PARIS
  
- MARGINALITES  
54, rue de Garches  
92420 VAUCRESSON
  
- POUR LA VIE  
28, Place Saint-Georges  
75009 PARIS
  
- QUESTIONS DE SECURITE SOCIALE  
1, rue de Castiglione  
75001 PARIS

- REALITES FAMILIALES  
U.N.A.F.  
28, Place Saint-Georges  
75442 PARIS CEDEX 09
  
- RECUEIL DALLOZ  
11, rue Soufflot  
75240 PARIS CEDEX 05
  
- REEDUCATION  
25, rue des Ecoles  
75005 PARIS
  
- REVUE BELGE DE SECURITE SOCIALE  
Ministère de la Prévoyance Sociale  
3, rue de la Vierge Noire  
1000 BRUXELLES
  
- REVUE TRIMESTRIELLE DE DROIT SANITAIRE ET SOCIAL  
22, rue Soufflot  
75005 PARIS
  
- REVUE PENITENTIAIRE ET DE DROIT PENAL  
27, rue de Fleurus  
75006 PARIS
  
- SAUVEGARDE DE L'ENFANCE  
A.F.S.E.A.  
28, Place Saint-Georges  
75009 PARIS
  
- SEMAINE JURIDIQUE (LA)  
Editions Techniques  
18, rue Séguier  
75006 PARIS
  
- TECHNIQUES D'ACTIONS SOCIALES  
C. N. A. F.  
23, rue Daviel  
75634 PARIS CEDEX 13  
n° 28, 1977.  
Fiche professionnelle sur "le délégué à la Tutelle aux Prestations Sociales".

- TRIBUNE DE L'ENFANCE  
Fédération Nationale des Comités de Vigilance et d'Action  
pour la Protection de l'Enfance Malheureuse  
9, rue Trévisé  
75009 PARIS
  
- UNION SOCIALE  
U.N.I.O.P.S.S.  
103, Faubourg Saint-Honoré  
75008 PARIS
  
- VIE SOCIALE  
Cahiers du C.E.D.I.A.S.  
5, rue Las Cases  
75007 PARIS

**Art. L. 551.** (L. n° 66-774 du 18 oct. 1966) Dans le cas où les enfants donnant droit aux prestations familiales sont élevés dans des conditions d'alimentation, de logement et d'hygiène manifestement défectueuses ou lorsque le montant des prestations n'est pas employé dans l'intérêt des enfants, le juge des enfants peut ordonner que les prestations soient, en tout ou partie, versées non au chef de famille, mais à une personne physique ou morale qualifiée, dite tuteur aux prestations sociales.

**Art. L. 552.** (L. n° 75-6 du 3 janv. 1975) Les allocations postnatales sont incessibles : elles ne pourront faire l'objet de saisie qu'en vue d'assurer l'acquit des dépenses faites dans l'intérêt exclusif de l'enfant, soit avant, soit après la naissance de celui-ci.

**Art. L. 553.** Les allocations familiales et de salaire unique et les allocations prénatales sont incessibles et insaisissables sauf pour le paiement des dettes alimentaires prévues à l'article 203 du Code civil et pour le recouvrement des prestations indûment versées à la suite d'une fraude ou d'une fausse déclaration de l'allocataire.

Toutefois, lorsque l'organisme payeur a versé indûment des prestations familiales à l'allocataire, il est autorisé, sous réserve que l'allocataire ne conteste pas l'indu, à retenir 20 p. 100 des allocations familiales et de salaire unique à chaque échéance, jusqu'à concurrence du montant des prestations indûment versées.

(Ord. n° 67-708 du 21 août 1967) « La même retenue peut être effectuée en cas de non-remboursement par l'allocataire d'un prêt qui lui a été consenti, à quelque titre que ce soit, par l'organisme débiteur des prestations familiales. »

**Art. L. 554.** (L. n° 72-8 du 3 janv. 1972) La créance du bénéficiaire de l'allocation de logement est incessible et insaisissable. Toutefois, dans les cas et selon les conditions prévues par décret, le paiement de l'allocation de logement pourra être effectué provisoirement par remise au bénéficiaire d'un chèque à l'ordre, soit du bailleur, soit de l'organisme prêteur ou responsable du remboursement du prêt contracté en vue d'accéder à la propriété.

En cas de non-paiement des loyers ou en cas de non-remboursement de la dette contractée en vue d'accéder à la propriété, l'organisme ou le service débiteur de l'allocation de logement peut décider, à la demande des bailleurs ou des prêteurs, de leur verser la totalité de cette allocation. — *Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juill. 1972.*

**Art. L. 555.** Lorsqu'un même enfant ouvre droit aux prestations familiales et à une majoration de l'une quelconque des allocations ci-après énumérées :

- allocation de chômage ;
  - allocations aux réfugiés ;
  - allocations militaires ;
  - retraites ou pensions attribuées par l'Etat, les collectivités publiques ou les organismes de prévoyance obligatoire,
- les prestations familiales sont perçues par priorité et excluent, à due concurrence, lesdites majorations.

Dans le cas où le montant des prestations familiales serait inférieur au montant des majorations visées au précédent alinéa, ces dernières seront réduites à due concurrence du montant des prestations familiales.

(L. n° 75-1278 du 30 déc. 1975, art. 78) « Toutefois, l'allocation de logement servie au titre d'enfants infirmes dont l'âge est supérieur aux limites fixées pour le bénéfice des allocations familiales est cumulable avec les majorations de retraites ou de pensions susvisées allouées au chef de ces enfants. »

## CODE CIVIL

### Des majeurs en tutelle.

(L. n° 68-5 du 3 janv. 1968.)

**Art. 492.** Une tutelle est ouverte quand un majeur, pour l'une des causes prévues à l'article 490, a besoin d'être représenté d'une manière continue dans les actes de la vie civile.

**Rép. civ., v° Incapables majeurs, 229 s. — Nouv. Rép., cod. v° 20 s.**

**Art. 493.** L'ouverture de la tutelle est prononcée par le juge des tutelles à la requête de la personne qu'il y a lieu de protéger, de son conjoint, à moins que la communauté de vie n'ait cessé entre eux, de ses ascendants, de ses descendants, de ses frères et sœurs, du curateur ainsi que du ministère public; elle peut être aussi ouverte d'office par le juge.

Les autres parents, les alliés, les amis peuvent seulement donner au juge avis de la cause qui justifierait l'ouverture de la tutelle. Il en est de même du médecin traitant et du directeur de l'établissement.

Les personnes visées aux deux alinéas précédents pourront, même si elles ne sont pas intervenues à l'instance, former un recours devant le tribunal de grande instance contre le jugement qui a ouvert la tutelle. — *Pr. 800 s.*

**Rép. civ., v° Incapables majeurs, 235 s., 255 s., 295 s.**

**Art. 493-1.** Le juge ne peut prononcer l'ouverture d'une tutelle que si l'altération des facultés mentales ou corporelles du malade a été constatée par un médecin spécialiste choisi sur une liste établie par le procureur de la République.

L'ouverture de la tutelle sera prononcée dans les conditions prévues par le Code de procédure civile. — *Pr. 800 s.*

Si la constatation, par un médecin spécialiste, de l'altération des facultés mentales ou corporelles du malade constitue une formalité substantielle préalable à l'ouverture d'une tutelle ou d'une curatelle, la personne qui fait l'objet de cette mesure ne saurait être fondée à se prévaloir du non-accomplissement de cette formalité alors que c'est par son propre fait que cet examen médical n'a pas eu lieu. — *Civ. 1<sup>re</sup>, 18 janv. 1972, D 1972 373, note Contamine-Haynaud*

**Art. 493-2.** Les jugements portant ouverture, modification ou mainlevée de la tutelle, ne sont opposables aux tiers que deux mois après que mention en aura été portée en marge de l'acte de naissance de la personne protégée, selon les modalités prévues par le Code de procédure civile.

Toutefois, en l'absence même de cette mention, ils n'en seront pas

moins opposables aux tiers qui en auraient eu personnellement connaissance.

**Rép. civ., v° Incapables majeurs, 432 s.**

**Art. 494.** La tutelle peut être ouverte pour un mineur émancipé comme pour un majeur.

La demande peut même être introduite et jugée, pour un mineur non émancipé, dans la dernière année de sa minorité; mais la tutelle ne prendra effet que du jour où il sera devenu majeur.

**Rép. civ., v° Incapables majeurs, 233 s.**

**Art. 495.** Sont aussi applicables dans la tutelle des majeurs les règles prescrites par les sections 2, 3 et 4 du chapitre II, au titre dixième du présent livre, pour la tutelle des mineurs, à l'exception toutefois de celles qui concernent l'éducation de l'enfant et, en outre, sous les modifications qui suivent.

**Rép. civ., v° Incapables majeurs, 309 s.**

**Art. 496.** L'époux est tuteur de son conjoint, à moins que la communauté de vie n'ait cessé entre eux ou que le juge n'estime qu'une autre cause interdit de lui confier la tutelle. Tous autres tuteurs sont datifs.

La tutelle d'un majeur peut être déléguée à une personne morale.

**Rép. civ., v° Incapables majeurs, 312 s.**

**Art. 496-1.** Nul, à l'exception de l'époux, des descendants et des personnes morales, ne sera tenu de conserver la tutelle d'un majeur au-delà de cinq ans. A l'expiration de ce délai, le tuteur pourra demander et devra obtenir son remplacement.

**Rép. civ., v° Incapables majeurs, 321 s.**

**Art. 496-2.** Le médecin traitant ne peut être tuteur ni subrogé tuteur du malade. Mais il est toujours loisible au juge des tutelles de l'appeler à participer au conseil de famille à titre consultatif.

La tutelle ne peut être déléguée à l'établissement de traitement, ni à aucune personne y occupant un emploi rémunéré à moins qu'elle ne soit de celles qui avaient qualité pour demander l'ouverture de la tutelle. Un préposé de l'établissement peut, toutefois, être désigné comme gérant de la tutelle dans le cas prévu à l'article 499.

**Rép. civ., v° Incapables majeurs, 323 s.**

**Art. 497.** S'il y a un conjoint, un ascendant ou un descendant, un frère ou une sœur, apte à gérer les biens, le juge des tutelles peut décider qu'il les gèrera en qualité d'administrateur légal, sans

Portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966 relative à la tutelle aux prestations sociales.

**Art. 1<sup>er</sup>.** Sans préjudice des dispositions de l'article 14 du décret du 10 décembre 1946 susvisé, la tutelle aux prestations sociales instituée par la loi n° 66-774 du 18 octobre 1966 s'applique dans les conditions prévues au présent décret :

1° Aux prestations ci-après désignées destinées à des adultes :

a) Les allocations d'aide sociale prévues au titre III du Code de la famille et de l'aide sociale ;

b) Les avantages de vieillesse servis tant aux salariés qu'aux non-salariés au titre d'un régime législatif ou réglementaire de sécurité sociale et attribués sous une condition de ressources ;

c) L'allocation supplémentaire prévue par le livre IX du Code de la sécurité sociale.

2° Aux prestations ci-après désignées à caractère familial ou destinées à des enfants :

a) Les prestations familiales énumérées à l'article L. 510 du Code de la sécurité sociale ;

b) Les rentes d'orphelins instituées par l'article L. 454 (b et c) du Code de la sécurité sociale ;

c) Les allocations prévues au titre III du Code de la famille et de l'aide sociale et à l'article L. 711-1 du Code de la sécurité sociale lorsqu'elles sont versées pour des mineurs ;

d) Dans le cas où la tutelle a déjà été instituée, l'allocation prévue à l'article 53 du Code de la famille et de l'aide sociale, les bourses d'études, les majorations pour enfants prévues à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 64-555 du 20 avril 1964.

**Chapitre I<sup>er</sup>. — De l'institution des tutelles aux prestations sociales.**

**Art. 2.** L'ouverture de la tutelle concernant les prestations énumérées à l'article 1<sup>er</sup> (1°) ci-dessus peut être demandée au juge des tutelles du domicile ou de la résidence de l'allocataire par :

1° Le bénéficiaire des prestations ;

2° Son conjoint, à moins que la communauté de vie n'ait cessé entre eux, ses ascendants, ses descendants, ses frères et sœurs ;

3° Le préfet ;

4° Les organismes ou services débiteurs des prestations sociales ;

5° Le directeur régional de la sécurité sociale ;

6° L'inspecteur divisionnaire des lois sociales en agriculture ;

7° Le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ;

8° Le procureur de la République.

Le juge des tutelles peut d'office ouvrir la tutelle.

Toute personne, autorité, organisme ou service autre que le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, qui prend l'initiative de saisir le juge, doit en informer immédiatement le directeur départemental, qui fait connaître son avis au juge compétent.

**Art. 3.** L'ouverture de la tutelle concernant les prestations énumérées à l'article 1<sup>er</sup> (2°) ci-dessus peut être demandée au juge des enfants du domicile ou de la résidence de l'allocataire ou de l'attributaire par :

1° Le père, la mère ou la personne investie du droit de garde sur le mineur au profit duquel est versée la prestation ;

2° La personne qui a la charge effective et permanente du mineur ;

3° Le préfet ;

4° Les organismes ou services débiteurs des prestations sociales ;

5° Le directeur régional de la sécurité sociale ;

6° L'inspecteur divisionnaire des lois sociales en agriculture ;

7° Le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ;

8° Le procureur de la République.

Le juge des enfants peut d'office ouvrir la tutelle.

Toute personne, autorité, organisme ou service, autre que le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale qui prend l'initiative de saisir le juge des enfants doit en informer immédiatement le directeur départemental qui fait connaître son avis au juge compétent.

**Art. 4.** Le juge, après avoir recueilli toutes informations utiles, convoque par lettre recommandée avec demande d'avis de réception le chef de famille, la personne qui perçoit les prestations si ce n'est pas le chef de famille, et, s'il y a lieu, la personne qui prend soin du bénéficiaire des prestations.

**Art. 5.** Les audiences du juge statuant en matière de tutelle aux prestations sociales ne sont pas publiques et les tiers ne peuvent obtenir des expéditions de ses décisions qu'avec l'autorisation du président du tribunal de grande instance.

Quand il n'agit pas d'office, le juge doit statuer dans le mois qui suit le dépôt de la requête. Les décisions sont toujours motivées. Elles sont exécutoires par provision et ne sont pas susceptibles d'opposition.

**Art. 6.** Le juge fixe la durée de la mesure et désigne le tuteur. Il s'assure auparavant que la personne qu'il se propose de désigner comme tuteur aux prestations sociales est en mesure de remplir la mission qui lui sera confiée et l'acceptera.

La décision peut porter soit sur la totalité des prestations, soit sur une ou plusieurs d'entre elles.

**Art. 7.** Les décisions sont, à la diligence du juge, notifiées dans les huit jours à la personne qui perçoit les prestations, au demandeur, au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, à l'organisme payeur et au tuteur, s'il en est désigné.

La notification est faite par lettre recommandée avec demande d'avis de réception : le juge peut toutefois décider qu'elle aura lieu par ministère d'huissier ou par la voie administrative.

La simple remise d'une copie, quand elle a eu lieu au greffe contre récépissé daté et signé, équivaut à la notification.

La notification doit comporter l'indication du délai d'appel.

**Art. 8.** Les personnes ou organismes auxquels la décision du juge doit être notifiée peuvent, dans le délai de quinze jours à compter de la notification, interjeter appel, soit par déclaration au greffe de la juridiction qui a rendu la décision attaquée, soit par simple lettre recommandée avec accusé de réception adressée à ce greffe.

Dans les huit jours qui suivent la déclaration d'appel ou la réception de la lettre recommandée, le greffier de la juridiction qui a rendu la décision attaquée transmet le dossier de la procédure au greffier de la cour d'appel.

L'appel est instruit et jugé par la chambre de la cour d'appel chargée des affaires des mineurs selon la procédure fixée à l'article 7 de l'ordonnance susvisée du 22 décembre 1958.

La cour statue dans le mois de la réception du dossier par arrêt motivé. Les audiences de la cour ne sont pas publiques et les tiers ne peuvent obtenir des expéditions de ses arrêts qu'avec l'autorisation du premier président.

L'arrêt est notifié dans les huit jours aux parties, au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, à l'organisme payeur et, s'il y a lieu, au tuteur aux prestations sociales.

**Art. 9.** Les décisions prises en matière de tutelle aux prestations sociales sont toujours provisoires. Elles peuvent à tout moment, être modifiées ou rapportées, soit d'office par le juge, soit à la demande du tuteur ou de l'une des personnes, autorités, organismes ou services mentionnés aux articles 2 et 3.

**Art. 10.** Lorsque le juge des tutelles se prononce sur le maintien ou la suppression d'une tutelle aux prestations sociales dans les conditions prévues à l'article 10 bis de la loi susvisée du 18 octobre 1966, il statue sur ce point par décision séparée et dans les conditions prévues aux articles 4 à 9 ci-dessus.

**Chapitre II. — Des tuteurs.**

**Art. 11.** Peuvent être agréés en qualité de tuteur aux prestations sociales :

1° Les personnes morales à but non lucratif qui, en vertu de leur statut, ont vocation à l'exercice de cette tutelle, à condition, lorsque cette vocation n'est pas exclusive, qu'elles disposent d'un service spécialisé et qu'elles tiennent une comptabilité distincte pour les tutelles ;

2° Les personnes physiques âgées de vingt-cinq ans au moins, de nationalité française, jouissant de leurs droits civils et politiques, présentant toutes garanties de moralité et justifiant de la compétence nécessaire en raison soit de leur formation sociale, soit de leur connaissance des problèmes familiaux.

**Art. 12.** Les bureaux d'aide sociale peuvent être agréés en vue d'exercer, dans leur circonscription respective, les tutelles aux prestations sociales prévues au 1° de l'article 1<sup>er</sup>.

**Art. 13.** La demande d'agrément présentée par application de l'article 11 ou de l'article 12 est adressée au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou, après avoir procédé à toutes enquêtes qu'il juge utiles, notamment à une enquête de moralité, transmet la demande à la commission départementale des tutelles.

**Art. 14.** L'agrément est prononcé par le préfet après avis de la commission départementale des tutelles.

Dans les huit jours, le directeur de l'action sanitaire et sociale notifie cet agrément au tuteur ainsi qu'aux juridictions intéressées.

Le retrait d'agrément est prononcé et notifié dans les mêmes formes, le tuteur ayant été appelé à présenter ses observations. Dès réception de la notification du retrait d'agrément, le juge des tutelles ou le juge des enfants procède au remplacement du tuteur pour les tutelles en cours.

Le tuteur aux prestations sociales qui désire cesser ses fonctions en informe, avec un préavis de deux mois, le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ainsi que les juridictions qui lui ont confié ces fonctions.

Il lui est donné acte par le préfet de la cessation de son activité et l'agrément lui est retiré.

La liste des tuteurs agréés est établie et tenue à jour par le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale.

**Art. 15.** Dans le cas où les fonctions de tuteur aux prestations sociales sont confiées au tuteur chargé des intérêts civils d'un incapable dans les conditions déterminées à l'article 10 bis de la loi susvisée du 18 octobre 1966, ce dernier est soumis aux obligations et contrôles prévus au présent décret. Il est dispensé de l'agrément.

**Art. 16.** A titre exceptionnel, le juge des tutelles ou le juge des enfants peut confier une tutelle aux prestations sociales à une personne physique ou morale non agréée.

Cette décision est notifiée au préfet dans les conditions de forme et de délai prévues à l'article 5 du présent décret. Le préfet peut en interjeter appel même s'il n'était pas partie dans l'instance.

**Art. 17.** Le tuteur doit contracter une assurance contre les vols, abus de confiance, escroqueries, détournements et pertes de fonds couvrant au minimum le montant des fonds qui peuvent lui être confiés pendant trois mois.

**Art. 18.** Lorsque le tuteur a des intérêts en opposition avec ceux de la famille ou de la personne auprès de qui son action s'exercerait, il doit se récuser.

**Chapitre III. — Des délégués à la tutelle.**

**Art. 19.** Les personnes morales qui ont été nommées en qualité de tuteur aux prestations sociales agissent auprès des personnes ou des familles par l'intermédiaire de délégués à la tutelle placés sous leur contrôle et leur responsabilité.

**Art. 20.** Peuvent être habilités à exercer les fonctions de délégués à la tutelle, les personnes physiques âgées de vingt-cinq ans au moins, présentant toutes garanties de moralité et remplissant les conditions de compétence fixées par arrêté conjoint du ministre des affaires sociales, du garde des sceaux, ministre de la justice, et du ministre de l'économie et des finances. L'habilitation est donnée par le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale. Elle est retirée après que l'intéressé ait été appelé à présenter ses observations.

**Art. 21.** Le tuteur fait connaître au juge le délégué auquel il entend confier la tutelle d'un individu ou d'une famille. Il peut être mis fin à tout moment aux fonctions de délégué à la tutelle à l'égard de cet individu ou de cette famille, par décision du juge, le délégué ayant été appelé à présenter ses observations.

**Art. 22.** Le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ainsi que les juridictions intéressées sont informés immédiatement par le tuteur lorsqu'un délégué à la tutelle cesse son activité.

**Art. 23.** Les dispositions de l'article 18 ci-dessus sont applicables aux délégués à la tutelle.

**Chapitre IV. — De la commission départementale des tutelles aux prestations sociales.**

**Art. 24.** La commission départementale des tutelles comprend :

Le préfet ou son représentant, président ;

Un magistrat, juge des enfants ou juge des tutelles, désigné par le premier président de la cour d'appel, vice-président ;

Le directeur régional de la sécurité sociale ou son représentant ;

L'inspecteur divisionnaire des lois sociales en agriculture ou son représentant ;

Le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant ;

Le trésorier-payeur général ou son représentant ;

L'inspecteur d'académie du département ou son représentant ;

Deux représentants des régimes débiteurs des prestations sociales désignés par le préfet, sur proposition conjointe du directeur régional de la sécurité sociale et de l'inspecteur divisionnaire des lois sociales en agriculture ;

Deux personnes désignées par le préfet en raison de leur compétence particulière en matière de politique familiale et de protection des personnes âgées.

Le secrétaire de la commission est assuré par la direction départementale de l'action sanitaire et sociale.



**Art. 25.** Avant le 15 novembre de chaque année, la commission départementale des tutelles élabore pour l'année suivante un budget prévisionnel des dépenses pour l'ensemble des tutelles dans le département.

Les prévisions de dépenses de fonctionnement des services de tutelle sont établies sur la base des résultats de l'année précédente, compte tenu des propositions des tuteurs, assorties de toutes justifications utiles.

Après évaluation par la commission du prix de revient moyen des tutelles selon leur objet, le préfet fixe, avant le 1<sup>er</sup> décembre de chaque année, par arrêté et pour chaque catégorie de tutelles, les plafonds dans les limites desquels seront remboursés les frais exposés par les tuteurs au cours de l'année suivante.

Le préfet fixe également le montant des avances trimestrielles à la charge des organismes ou services débiteurs d'une participation aux frais de tutelle, après avoir, le cas échéant, révisé les prévisions de dépenses lorsqu'il juge certaines de celles-ci non justifiées.

**Art. 26.** Les tuteurs sont autorisés à faire figurer dans leurs dépenses de fonctionnement :

1<sup>o</sup> Les frais se rapportant directement et exclusivement à l'exercice de la tutelle, notamment les frais de déplacement, d'assurance et de secrétariat ;

2<sup>o</sup> La rémunération du personnel appointé du service ainsi que les charges fiscales et sociales correspondantes ;

3<sup>o</sup> Les frais afférents aux locaux et au matériel indispensable au service des tutelles.

Les tuteurs personnes physiques ne peuvent faire figurer dans leurs dépenses que les frais indiqués au 1<sup>o</sup> ci-dessus.

**Art. 27.** A l'expiration de chaque exercice financier, la commission, sur le rapport du directeur départemental de l'action sanitaire et sociale, procède à l'examen des comptes de frais de tutelle présentés par chaque tuteur. Elle propose au préfet de refuser la prise en considération de toute dépense qui n'entrerait pas dans le cadre de celles qui sont prévues à l'article précédent ou qui lui paraîtrait excessive ou non justifiée.

Au vu des propositions de la commission, le préfet arrête pour chacun des tuteurs et dans la limite des plafonds prévus à l'article 25 ci-dessus le montant définitif de la contribution par famille ou par personne selon le cas que doivent verser les organismes ou services débiteurs de prestations sociales. — *V. Circ. n<sup>o</sup> 43 S. S. du 3 avr. 1970 (B. O. S. S. 1970-18, n<sup>o</sup> 21315).*

**Art. 28.** La commission propose aux tuteurs toutes mesures susceptibles d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des tutelles dans le département.

#### Chapitre V. — Du rôle des tuteurs, du contrôle de leur gestion et du fonctionnement des services de tutelle.

**Art. 29.** Le tuteur aux prestations sociales reçoit les fonds versés par les services ou organismes débiteurs.

Le tuteur doit affecter les prestations à caractère familial ou destinées à des enfants aux besoins exclusifs de ceux-ci et aux dépenses de première nécessité les concernant, en particulier aux dépenses d'alimentation, de chauffage et de logement. Dans le cadre de sa gestion, il est habilité à prendre toutes mesures de nature à améliorer les conditions de vie des enfants et à exercer auprès des parents une action éducative en vue de la réadaptation complète de la famille.

Le tuteur aux prestations sociales doit affecter les prestations versées pour des adultes aux dépenses de première nécessité des bénéficiaires et, en particulier, aux dépenses d'alimentation, de chauffage et de logement. Il peut remettre aux intéressés, s'il le juge utile et possible, une partie des sommes mises à sa disposition. Il est habilité à exercer une action éducative en vue de la réadaptation des intéressés à une existence normale.

Le tuteur tient une comptabilité de l'emploi des fonds.

**Art. 30.** Le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale contrôle la gestion des tuteurs aux prestations sociales, notamment au moyen d'inspections sur place. Chaque trimestre, les tuteurs lui adressent un compte de gestion par tutelle. Il peut leur demander toutes explications complémentaires sur l'utilisation des prestations. Il présente au tuteur, à cette occasion, les observations nécessaires.

En cas de gestion défectueuse d'un tuteur, le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale introduit auprès de la juridiction compétente une

demande motivée de changement de tuteur, sans préjudice, le cas échéant, du retrait d'agrément prévu à l'article 14 du présent décret et de la mise en jeu de la responsabilité du tuteur ou du délégué à la tutelle.

Le juge peut, à tout moment, soit d'office, soit à la demande de tout intéressé, demander que les comptes de la tutelle lui soient produits.

**Art. 31.** Chaque semestre, le tuteur adresse au juge qui a ordonné la tutelle et au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale un rapport sur les résultats de son action faisant état, en particulier, des améliorations constatées et des possibilités de rééducation individuelle ou familiale.

En outre, le juge et le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale peuvent, à tout moment, s'informer de la situation d'une personne ou d'une famille placée sous tutelle ou demander au tuteur qu'il leur soit rendu compte des effets de la mesure ordonnée.

Les rapports ainsi établis sont toujours adressés à la fois au juge et au directeur départemental de l'action sanitaire et sociale.

**Art. 32.** Les services de tutelle des établissements, associations et organismes agréés sont placés sous le contrôle du directeur départemental de l'action sanitaire et sociale qui peut se faire présenter à tout moment la comptabilité et les pièces justificatives de dépenses.

Ce contrôle porte notamment sur l'autonomie financière des services de tutelle et le respect de l'affectation des personnels administratifs soit à plein temps, soit à temps partiel.

