



Vers un nouvel accueil familial des personnes âgées et des personnes handicapées

Rapport de
Valérie ROSSO-DEBORD

Députée de Meurthe-et-Moselle

Parlementaire en mission auprès de Xavier BERTRAND,
Ministre du travail, des relations sociales,
de la famille et de la solidarité

et de Valérie LETARD, Secrétaire d'État à la solidarité

2008

Sommaire.....	p.2
Introduction : Un état des lieux de l'accompagnement de la population vieillissante et handicapée.....	p.4
1) Un dispositif complexe et non identifié.....	p.6
1.1) Un dispositif qui répond aux besoins des personnes accueillies mais qui ne rencontre pas un grand succès en raison de complexités administratives et financières.....	p.6
1.2) Les obstacles au développement de l'accueil familial.....	p.8
1.2.1) Le démarrage de l'activité.....	p.9
1.2.2) Le statut de l'accueillant.....	p.9
1.2.3) Une image peu valorisante et brouillée.....	p.10
1.2.4) Le remplacement.....	p.10
1.2.5) Les difficultés de développement accentuées en milieu urbain.....	p.11
1.2.6) Des difficultés à recruter.....	p.11
2) Vers le développement d'un accueil familial adapté.....	p.12
2.1) Un statut à créer	p.12
2.2) Le remplacement.....	p.14
2.3) L'agrément.....	p.15
2.4) La formation.....	p.16
2.5) Un contrat de sous-location pour les personnes accueillies.....	p.17
2.6) Le contrôle.....	p.17

3) Les avantages de l'accueil familial

3.1) Offrir une troisième voie aux aînés et aux personnes handicapées vieillissantes.....	p.18
3.2) Développer un accueil de jour.....	p.18
3.3) Accueillir d'autres publics en difficultés.....	p.18
3.4) Préserver les populations rurales et péri-urbaines dans leur milieu.....	p.19
3.5) Développer une nouvelle filière d'emploi.....	p.19
Conclusion	p.20
Synthèse : 10 enjeux pour améliorer l'accueil familial et le rendre adapté aux besoins de notre société.....	p.21
Liste des personnes auditionnées et des contributions écrites.....	p.22
Lettre de mission.....	p 23

Introduction : Un état des lieux de l'accompagnement de la population vieillissante et handicapée

Selon l'INSEE¹, les personnes âgées de plus de 65 ans représentent plus du cinquième de la population française. Pour la plupart, elles vivent seules dans leur logement (18% des sexagénaires, 30% des septuagénaires et 40% des octogénaires). Ces personnes sont en général propriétaires (70,7%) et résident en ville.

Ces chiffres confirment qu'un processus de désinstitutionalisation s'est développé grâce à la multiplication des services d'aide à domicile.

Seule la dépendance et un mauvais état de santé déclenchent le placement en institution² alors que l'hébergement par la famille n'est adopté qu'une fois sur cinq.

Dans les années à venir alors que la population globale des plus de 65 ans va augmenter, le nombre des seniors autonomes restera quasi constant par contre le nombre de ceux dépendants de plus de 80 ans augmentera considérablement notamment en raison du nombre accru des maladies neurodégénératives (225 000 nouveaux cas par an selon les gériatres consultés).

Ces maladies sont déjà à l'origine de 72% des demandes d'APA et de 70% des placements en institution.

Ainsi alors que le nombre de personnes âgées de plus de 85 ans est resté stable entre 1995 et 2005, il devrait doubler dans les quinze prochaines années (1,1 millions en 2005 puis 2,2 millions en 2020).

On estime aujourd'hui que 6 à 7 % des personnes de plus de 60 ans perdent leur autonomie.

Le senior vivant à domicile est aidé par le conseil général avec l'APA afin d'accompagner son maintien à domicile dans le cadre d'un plan d'aide personnalisé qui lui est suggéré. L'aide mensuelle va de 509,91 € à 1189,80 €.

Quant au senior vivant en institution, il est soumis à la convention tripartite de l'établissement qui répartit le coût du séjour en forfaits hébergement, dépendance et soins. Le coût moyen à sa charge est alors de 2000 €.

Au final, le coût à domicile est moins important que celui en institution.

En outre, le progrès médical et l'amélioration de l'accompagnement des personnes handicapées conduit à réfléchir à un accueil adapté de ces personnes de plus en plus souvent confrontées au vieillissement.

¹ Recensement 2005.

² Étude 2006 de la revue « la société française ».

L'action résolue de l'État a déjà permis depuis 2003 d'améliorer la situation des personnes âgées mais aussi des personnes handicapées : plan vieillissement et solidarité, journée de solidarité, loi relative à l'autonomie et à la citoyenneté des personnes handicapées, plan « Solidarité-grand âge », congé de soutien familial en sont les principales illustrations.

Cette stratégie est principalement bi-directionnelle : augmenter les places d'accueil et faciliter le maintien à domicile. Cependant, malgré des efforts conséquents, l'État ne pourra financer à moyen terme assez de places en institutions pour tous les seniors et toutes les personnes handicapées le nécessitant.

De plus toutes les familles ne voudront pas ou ne pourront pas en assurer le coût.

Face à ce constat il est nécessaire d'envisager des modes alternatifs d'accueil pour les grands aînés.

C'est pourquoi Xavier BERTRAND et Valérie LETARD ont souhaité que soit menée une réflexion approfondie sur un mode d'accueil encore confidentiel : l'accueil familial.

L'accueil familial, dont la définition et les objectifs seront détaillés dans ce rapport, doit donc être développé pour assurer une réponse complémentaire, adaptable notamment en milieu péri-urbain ou rural.

1) Un dispositif complexe et non identifié

1.1) Un dispositif qui répond aux besoins des personnes accueillies mais qui ne rencontre pas un grand succès en raison de complexités administratives et financières

En France, l'accueil familial est un mode de prise en charge des personnes rencontrant des difficultés passagères ou permanentes - adultes handicapés, personnes âgées, malades, convalescents.

L'accueil se fait au sein d'une famille d'accueillants familiaux, les personnes accueillies prenant part selon leurs capacités aux activités de celle-ci.

On distingue deux catégories d'accueil familial : l'accueil thérapeutique et l'accueil social.

L'accueil familial thérapeutique désigne « un mode de traitement, sous la responsabilité d'un établissement ou d'un service de soins, offert à des malades mentaux susceptibles de bénéficier d'une prise en charge en famille d'accueil ».

L'accueil familial social est quant à lui un dispositif « répondant à des besoins d'hébergement et d'aide sociale de personnes âgées ou de personnes handicapées ».

C'est à cette deuxième mission que nous nous attacherons dans ce rapport, il s'agit d'offrir aux personnes accueillies, au-delà du seul hébergement, un cadre de vie familial et sécurisant afin de lutter contre l'isolement.

Si le métier d'assistant(e) maternel(le) devenu assistant(e) familial(e) est universellement connu, celui d'accueillant familial est encore relativement confidentiel.

Les accueillants familiaux sont agréés et contrôlés par le Conseil général de leur département.

Les agréments sont délivrés pour l'accueil permanent ou intermittent d'une à trois personnes, nourrie, logée, blanchie et accompagnée au quotidien, en contrepartie d'un salaire, d'un loyer et de remboursements de frais.

Les accueils peuvent être permanents ou temporaires, à temps plein, partiel ou séquentiel (par exemple, quelques jours par semaine ou par mois).

Le Conseil général assure dans le cadre de sa compétence générale sur les personnes âgées et les personnes handicapées le suivi de la personne accueillie et le contrôle de l'accueillant. Il n'a par contre pas compétence pour régler les conflits entre les accueillants et les personnes accueillies.

Par ailleurs il existe souvent une confusion entre le suivi et le contrôle nécessaire à la qualité de la réponse à apporter à la personne.

L'appellation « famille d'accueil » est une ancienne appellation de « l'accueil familial », périmée depuis la loi du 17 janvier 2002 mais demeurant source de confusion.

L'accueil familial en quelques chiffres

Aujourd'hui dans notre pays 9 220 accueillants familiaux sont recensés, ce nombre a peu évolué en dix ans et ce métier est exercé à 94% par des femmes dont l'âge moyen est de 56 ans.

Ces accueillants hébergent 13 868 personnes âgées ou handicapées (6 541 personnes âgées et 7 327 personnes handicapées), 1/3 des personnes accueillies ont plus de 60 ans et perçoivent l'APA. (Sources DGAS 2008)

Pour la personne accueillie le coût moyen mensuel est de :

- 1 365€ en emploi direct
- 1 508,98€ en accueil familial salarié

Quel cadre juridique

Le premier cadre juridique de ce dispositif est contenu dans la loi du 10 juillet 1989 et vient organiser une formule d'accueil existante mais très peu développée. Il vise à protéger les personnes accueillies et prévenir tout risque d'abus.

C'est donc sous cet angle que sont prévues les premières dispositions qui seront complétées à plusieurs reprises et encore récemment avec la loi du 5 mars 2007.

Le décret du 30 décembre 2004 a consacré la fonction d'employeur de la personne accueillie.

Depuis sa reconnaissance il y a 20 ans, cette question centrale n'a jamais connue une parfaite adéquation entre la demande des associations, la volonté des pouvoirs publics et les réalités de terrain.

On peut ainsi retrouver des accueillants salariés dans le cadre d'un dispositif de mandataire, travailleurs indépendants en gré à gré, voire professions libérales.

Ces imprécisions nuisent au développement de la profession et sont également source de confusions, de contentieux et de perte de motivations.

Ainsi, la question du droit à la formation professionnelle, dont on peut saluer la mise en œuvre par les lois *Fillon et Bertrand* de 2004 est quasi impossible à mettre en œuvre et le droit à une couverture d'assurance chômage n'est pas assuré en dépit de l'action du législateur en 2007 sur le choix donné au salariat (l'article 57 de la loi du 5 mars 2007 organise la possibilité de salarier des accueillants familiaux par des personnes morales de droit public ou de droit privé).

Au final, il faut indiquer qu'à ce jour plusieurs obstacles majeurs empêchent le dispositif de se développer alors qu'il présente de nombreux avantages pour notre société.

1.2) Les obstacles au développement de l'accueil familial

Ces obstacles sont de plusieurs natures.

Le nombre actuel d'accueillant familial reste très modeste en France.

En effet, face à un métier difficile et éprouvant ce n'est pas un problème de demande qui pourrait facilement être mieux coordonné mais surtout un problème d'offre à mobiliser et à professionnaliser qui empêche le développement de cette forme d'accueil.

1.2.1) Le démarrage de l'activité

Pour démarrer un accueil familial il faut obtenir un agrément de la part du Conseil général et suivre une formation initiale qui n'est malheureusement pas codifiée et précisée ce qui introduit des disparités territoriales et des insuffisances notoires dans la préparation à l'accueil de personnes fragilisées.

Pour solliciter cet agrément, les familles accueillantes doivent disposer d'un logement adapté : soit leur domicile actuel, soit un nouveau domicile aménagé par leur soin ou dans le cadre d'une offre coordonnée d'accueil.

Ce sont souvent des frais importants qui doivent être consentis avant de pouvoir réaliser le premier accueil rémunérateur.

Par ailleurs la procédure d'agrément est lourde et complexe, elle peut décourager les candidats qui ne sont pas toujours prêts à se lancer dans un processus dont on ne connaît pas au départ la date d'échéance.

De plus la composition de la commission d'agrément est discutée de même que les motivations du refus d'agrément qui sont parfois jugées par les associations trop succinctes.

1.2.2) Le statut de l'accueillant

De fait, puisqu'il ne figure dans aucune convention collective et qu'il échappe encore au code du travail malgré le décret du 30 décembre 2004 et la loi du 5 mars 2007 (en application de ce texte, un projet de décret a été soumis à la concertation le 14 septembre 2007 puis le 20 mai 2008), le contrat entre l'accueillant et l'accueilli reste souvent une convention de gré à gré qui n'est pas réellement une relation d'employeur et qui n'implique pas une relation de subordination.

De plus, en dépit de l'obligation d'employeur, qu'a la personne accueillie, de cotiser à un fond d'assurance formation, il semble qu'aucun accueilli ne souscrive à ce jour à cette obligation.

Cependant, le code de l'action sociale et familiale prévoit que ce sont les conseils généraux qui assurent le suivi de la formation.

Ce sont donc les conseils généraux qui financent les formations, sans que ne soit précisé s'il s'agit de la seule formation initiale ou si cette obligation comprend la formation continue, et celles-ci se déroulent de manière très inégale sans compétences spécifiques clairement définies au niveau national.

Le code de l'action sociale et familiale précise que les conseils généraux doivent veiller à ce que les accueillants suivent ces formations qui sont une des conditions essentielles de l'agrément.

A cela s'ajoute une confusion dommageable : ce sont trop souvent les services chargés ensuite du contrôle qui sont les opérateurs de ces formations.

Enfin le statut actuel des accueillants est inadéquat :

- les notions d'emploi et de métier ne sont pas retenues (c'est une activité connexe à un hébergement et non une réelle activité de service !).
- une absence de formation professionnelle, de qualification et de validation préparant à cet emploi s'ajoute à une absence de formation tout au long de la vie
- pas de repos hebdomadaire et de congés organisés
- impossibilité de bénéficier des aides publiques pour l'accès à l'emploi
- absence de cotisation ASSÉDIC et donc d'indemnités en cas de perte d'emploi

1.2.3) Une image peu valorisante et brouillée

L'accueil de personnes affaiblies, fragilisées, non autonomes nous renvoie à une réalité difficile celle de notre propre vieillissement voire de notre propre handicap.

Cet accueil suppose compétence mais aussi un tempérament solide car les situations rencontrées sont complexes, elles nécessitent initiative, précision et même intuition.

Avec la complexité de l'agrément, les contrôles imposés, légitimes s'agissant de personnes fragiles peuvent être perçus comme source de complexité pour les accueillants, il n'est surprenant que l'on soit face à une crise des vocations !

Pourtant, nombreux sont ceux qui, travaillant dans le milieu social ou médical, souhaitent franchir le pas. Nombreux sont ceux qui l'ont déjà faits mais qui souhaitent revenir en arrière tant ils se sentent abandonnés et peu reconnus pour leur travail.

Notons également que traditionnellement dans notre pays l'accueil à domicile n'a pas bonne presse, les suspicions de maltraitements financiers, morales ou physiques à l'encontre des accueillants sont souvent revenues dans les différents entretiens.

Cette image reflète également le manque d'information sur le dispositif à l'attention du grand public.

1.2.4) Le remplacement

Actuellement, les besoins en termes de remplacements hors week-end se situent selon les associations entre cinq à semaines.

Ainsi, un accueillant pris isolément ne peut créer un emploi durable par ses seuls besoins de remplacement.

La capacité à recruter est donc faible et beaucoup de remplacements soit ne s'effectuent pas soit sont opérés de manière précaire voire illégale (une personne non agréée, un membre de la famille des accueillants...).

Certaines solutions impliquent de déplacer les personnes accueillies vers d'autres accueillants ou vers des établissements, solutions qui ne sont pas toujours conciliables avec la fragilité des personnes et qui bouleversent le modèle de stabilité et de confort d'accueil qu'offre ce dispositif.

1.2.5) Les difficultés de développement accentuées en milieu urbain

La demande d'hébergement se situe en majorité en agglomération or c'est là qu'il y a le moins d'accueil familial.

Ces insuffisances sont certainement dues en premier lieu à un problème d'image et notamment au fait que c'est en milieu rural que l'essentiel de cette formule existe.

En second lieu la difficulté qui me semble prépondérante, réside dans la moindre disponibilité immobilière des territoires urbains même si le départ des enfants du foyer peut permettre de libérer des chambres permettant de prévoir un tel accueil et dans l'absence de relais sur le terrain du fait d'une méconnaissance du dispositif notamment dans la plupart des CCAS.

1.2.6) Des difficultés à recruter

Le nombre actuel d'accueillant familial reste très modeste en France. En effet, face à un métier difficile et éprouvant ce n'est pas un problème de demande qui pourrait facilement être mieux coordonné mais surtout un problème d'offre à mobiliser et à professionnaliser qui empêche le développement de cette forme d'accueil.

Pour créer une réelle dynamique de l'accueil familial et voir son développement il est nécessaire de revoir le dispositif.

2) Vers le développement d'un accueil familial adapté

Le plan « Solidarité grand âge 2007-2012 » prévoit de permettre le développement de l'accueil familial.

Pour y parvenir un certain nombre d'évolutions sont nécessaires.

2.1) Un statut à créer

Il est nécessaire de créer un nouveau statut pour étoffer l'offre de service et mieux répondre aux besoins des personnes âgées et handicapées.

Actuellement trois formules de statut coexistent :

- Une personne physique propriétaire ou locataire de droit commun de son logement exerçant l'activité d'accueillant familial de gré à gré ;
- Une personne locataire d'un logement adapté préalablement (propriété d'investisseurs publics ou privés) exerçant l'activité d'accueillant familial de gré à gré ou par l'intermédiaire d'un mandataire;
- Une personne salariée d'un établissement médico-social (article 57 de la loi DALO).

Proposition n° 1 : Reconnaître le statut de salarié à l'accueillant familial

Depuis les premiers décrets d'application sur l'accueil familial, le législateur n'a pas clairement tranché la question du statut juridique de l'accueillant familial.

Si les décrets de 1989 relatifs à l'accueil familial excluaient explicitement ce secteur du champ d'application du code du travail, le législateur dans le cadre de la loi 2002-2 n'écarte plus l'accueil familial du code du travail mais ne l'intègre pas.

Cette situation génère ambiguïté et instabilité, la relation entre l'accueillant et l'accueilli doit relever du droit commun dans le cadre d'un contrat de travail.

Un des freins majeurs au développement de l'accueil familial réside dans son statut trop peu protecteur, le salariat permettra très largement d'y remédier.

Ainsi les accueillants se verront appliquer la législation relative au droit du travail et notamment les indemnités chômage, ils bénéficieront de 35 jours de congés payés et du maintien d'une partie de leur rémunération entre deux accueils.

L'employeur aura l'obligation de mettre en place le remplacement pendant les congés.

La coopération

Cette perspective de salariat va complexifier la relation entre les personnes accueillies et les personnes accueillantes, les tâches administratives, de formation etc, vont devenir plus importantes.

Par l'intermédiaire d'un système de mandataire un tiers régulateur s'introduit dans la relation accueillant/accueilli, ce tiers mandataire effectue la fonction d'employeur et toutes les obligations afférentes.

Pour la structure porteuse d'un tel dispositif le Groupement de Coopération Sociale ou Médico-sociale « GCSMS » paraît être pertinent pour gérer l'ensemble du dispositif et s'adjoindre éventuellement d'autres acteurs du territoire.

Ainsi on pourrait tout à fait imaginer qu'une collectivité ou un établissement public ou privé crée un réseau d'accueillants familiaux dans le cadre d'un GCSMS tout en conventionnant avec un SSIAD, un réseau gérontologique, un établissement d'accueil temporaire, un EHPAD, un CHU...

Ainsi une offre complète, lisible et continue pourrait être proposée à la personne âgée ou handicapée en respectant son niveau de dépendance et son choix de vie.

Proposition n° 2 : Encourager la création de « GCSMS » pour mutualiser la fonction d'employeur

L'accueil familial intégré

La mise en place du salariat s'accompagne d'une évolution de l'accueil familial vers un accueil familial intégré : il s'agit de villas ou d'appartements constitués de plusieurs logements, trois chambres aux normes d'accueil pour les accueillis, un espace partagé par ces personnes avec la famille d'accueil, un logement destiné à la famille et un studio pour le remplaçant.

L'accueillant familial indépendant

La proposition de salariat de l'accueillant familial doit bien évidemment rester une affaire de choix, l'accueillant familial indépendant doit pouvoir continuer à exercer son activité dans le cadre du gré à gré.

Pour l'aider dans son exercice nous pourrions envisager de lui permettre de rémunérer dans le cadre du CESU son remplaçant.

Proposition n° 3: Intégrer le paiement du remplaçant de l'accueillant familial indépendant dans le CESU

2.2) Le remplacement

Il est indispensable pour assurer la réalité de ce statut rénové de solutionner les difficultés de remplacement qui sont un frein très fort au développement actuel de l'accueil familial.

En effet, les accueillants rencontrent souvent des difficultés à se faire remplacer en cas d'absence ou de congés.

De plus les remplaçants se retrouvent à ce jour dans une situation encore plus précaire ce qui réduit les chances de recrutement (le salaire net du remplaçant pour 107 jours travaillés avec 14,5 jours de congés payés annuels par personne accueillie est de 198,07€).

A l'image des « balluchoneuses » mises en place au Québec, le statut doit prévoir une variante pour les accueillants familiaux remplaçants, agréés eux aussi, pour assurer la continuité du service offert aux personnes accueillies.

Le remplacement ne doit pas être exercé à distance ou par un autre accueillant dont le logement serait mitoyen mais chez l'accueillant.

A l'échelle d'un territoire (département ou infra-départemental) il sera nécessaire d'organiser un service de remplacement permettant de répondre aux besoins des accueillants familiaux.

De plus, ces remplaçants pourraient également développer un accueil de jour (cf. supra) pour les moments où ils ne sont pas sollicités pour des remplacements.

Afin de favoriser dans les logements des accueillants la création d'un espace pour le remplaçant, on pourrait envisager d'exonérer d'impôts locaux la surface de l'habitation consacrée à l'accueil de celui-ci.

Proposition n° 4 : Exonérer d'impôts locaux la surface de l'habitation consacrée à l'accueil du remplaçant.

2.3) L'agrément

Avec le développement voulu de l'accueil familial, il est nécessaire de réfléchir à deux types d'agrément : l'un à la personne de l'accueillant, l'autre à la structure qui l'emploie.

2.3.1) L'agrément à la personne de l'accueillant

Il faut encadrer le délai de réponse à formuler par les conseils généraux.

Cependant, cette étape est bien trop essentielle dans la sélection des personnes qui se verront confier les personnes à accueillir pour admettre que le silence de l'administration vaut acceptation.

De plus en attendant que la validation des acquis de l'expérience soit pleinement mise en place, un pré agrément pourrait être institué pour accélérer l'agrément des professionnels du secteur sanitaire et social et médico-social (titulaires d'un diplôme ou d'une formation visée au titre 5, sous section 2, du code de l'action social et des familles) souhaitant rejoindre la formule de l'accueil familial ce qui pourrait faciliter leur envie de donner une nouvelle orientation à leur carrière professionnelle.

Proposition n° 5 : La commission technique d'agrément devra statuer sous trois mois et motiver ses refus en recevant le demandeur afin d'échanger sur les raisons de sa décision.

Un délai d'un mois est prévu pour les titulaires d'un diplôme ou d'une formation visée au titre 5, sous section 2, du code de l'action social et des familles.

Par ailleurs on pourrait prévoir une coordination entre les agréments donnés pour tous les métiers de l'accueil familial : assistante maternelle pour la petite enfance, assistante familiale pour l'enfance en difficulté au titre de l'aide sociale à l'enfance, accueillante familiale pour les personnes âgées ou adultes handicapées, accueillante familiale thérapeutique pour les personnes en situation de handicap psychique, aidant familial salarié au titre d'une tierce personne.

Sans parler d'agrément unique il s'agirait de mieux organiser les passerelles entre ces différents métiers et des tronc communs de formation.

2.3.2) *L'agrément à la structure*

Afin d'assurer la promotion de l'accueil familial et dans le cadre progressif de la mise en œuvre du salariat il est nécessaire que l'Etat garantisse à la fois la diffusion du dispositif sur l'ensemble du territoire et la qualité et l'engagement des structures publiques ou privées qui les porteront.

Pour ce faire il apparaît nécessaire de créer un label unique d'agrément aux établissements, label qui pourrait être attribué par l'Agence Nationale des Services à la Personne.

Proposition n° 6 : Création d'un agrément national pour les structures employeurs d'accueillants familiaux

2.4) La formation

Le métier d'accueillant familial doit s'inscrire dans le cadre d'une formation qualifiante reconnue et à terme diplômante.

Il faut répondre à l'absence de pré requis de formation en créant un référentiel métier à l'image de celui des assistantes maternelles.

La CNSA pourrait financer ces formations de professionnalisation dans le cadre de sa section 4.

Proposition n° 7 : Inscrire dans les textes législatifs la cotisation au titre de la formation professionnelle et mutualiser pour les employeurs isolés par la mise en place du système du mandataire

Face aux enjeux tant liés à la qualité de vie des personnes accueillies qu'à l'obligation pour la société de former au mieux des professionnels, il faut que les formations répondent à un référentiel dûment certifié.

De plus ces formations doivent permettre de construire un cursus validant des compétences.

Enfin, cela permet de répondre à la trop grande hétérogénéité existant dans les formations, notamment initiales, dispensées en proposant un pré-requis pour l'accueil de personnes âgées et de personnes handicapées.

Proposition n° 8 : Bâtir un référentiel national de la formation, qualifiant, et développer un livret de formation continu qui permettrait une certification progressive des compétences acquises par les accueillants familiaux.

Ce livret devra permettre également de valider les acquis de l'expérience.

2.5) Un contrat de sous-location pour les personnes accueillies

Dans le cadre de l'accueil familial, la personne accueillie bénéficie d'une simple mise à disposition de la chambre.

Juridiquement, la personne accueillie n'est pas chez elle, les espaces personnels ou collectifs ne sont pas clairement définis. Il n'y a pas d'état des lieux ou d'inventaire réalisé lors de l'entrée de la personne.

Cette situation étant source de contentieux et de désagréments pour les uns et pour les autres, il serait souhaitable d'établir ce contrat de sous-location qui définirait les espaces propres à chacun et qui garantirait à la personne accueillie un remplacement dans son cadre habituel sauf si d'un commun accord la sous-location était suspendue durant les congés de la famille d'accueil.

Ce contrat serait tout comme le nouveau contrat d'accueil défini à l'article 442-1 du code de l'action sociale.

Proposition n° 9 : Création d'un contrat de sous-location pour les personnes accueillies

2.6) Le contrôle

Il faut séparer l'opérateur chargé de la délivrance de l'agrément à la personne via la formation initiale (le conseil général) et le contrôle de l'accueillant dans le cadre de l'exercice de sa mission.

Pour ce faire, l'Etat doit retrouver son rôle de garant de l'équité territoriale en assurant ce contrôle via les DRASS.

Le dispositif de contrôle est admis et même réclamé par les accueillants familiaux mais il ne saurait y avoir confusion entre les intervenants.

3) Les avantages de l'accueil familial

3.1) Offrir une troisième voie aux aînés et aux personnes handicapées vieillissantes

A côté du maintien à domicile et de l'EHPAD, cette formule conviviale et de proximité viendrait renforcer la palette de l'offre proposée aux Français.

L'accueil familial permet de rompre l'isolement dont souffrent de très nombreuses personnes âgées tout en prévenant ou retardant l'entrée en établissement et en favorisant l'autonomie.

Concernant les adultes handicapés cette solution permettrait d'éviter l'entrée en établissement médicalisé de personnes jeunes qui à l'issue d'une activité dans un cadre protégé arrivées à 60 ans n'ont pas leur place dans les EHPAD où la moyenne d'âge est de plus de 85 ans.

Par ailleurs les petites structures à caractère proprement familial sont aujourd'hui plus en adéquation avec l'évolution de notre société il s'agit donc de répondre à la politique de libre choix menée par le gouvernement.

Enfin c'est un mode d'accueil moins coûteux pour les personnes : autour de 1 500€ par mois contre 2 500€ pour la maison de retraite médicalisée.

3.2) Développer un accueil de jour

Cet accueil n'a aujourd'hui aucune existence légale.

Ainsi à la différence de l'accueil temporaire qui répond aux mêmes conditions d'agrément que l'accueil permanent, sa mise en œuvre ne saurait alors dépendre que des orientations souhaitées par les conseils généraux. Cette situation doit être modifiée car cette formule offre une solution pour des besoins réels et notamment la demande de répit des aidants naturels des personnes âgées ou des personnes handicapées qui souhaitent, le temps de la journée ou de la demi-journée, confier leur parent à une structure d'accueil conviviale et structurée

3.3) Accueillir d'autres publics en difficultés

L'accueil familial permet de répondre à d'autres problématiques telles que l'accueil de femmes victimes de violences conjugales.

Il ne s'agirait pas pour les familles d'accueil de prendre en charge les femmes victimes mais de leur permettre de bénéficier d'une structure accueillante et

chaleureuse correspondant mieux pour certaines femmes à leurs souhaits face aux offres de structures collectives ou de logement isolé.

La réglementation pourrait être adaptée en ce sens.

Proposition n° 10 : Utiliser l'accueil familial pour répondre à la problématique des femmes victimes de violences conjugales

3.4) Préserver les populations rurales et péri-urbaines dans leur milieu

Le développement d'une offre collective d'accueil n'est pas généralisable dans chacune des communes.

Certes, en milieu urbain l'offre a crû de manière importante même si les besoins augmentent. L'un des obstacles au développement de l'accueil familial, outre la crise des vocations, réside dans le fait que l'offre immobilière individuelle n'est pas forcément adaptée (chambres à l'étage, salle de bain non adaptable...).

Même s'il ne faut que 9 m² par personne accueillie, l'environnement global du domicile doit pouvoir permettre une vie quotidienne de qualité pour les personnes accueillies.

Les organismes membres de l'USH pourraient prolonger leur vocation d'accueil des personnes aux ressources modestes en intégrant dans leurs projets de développement, en partenariat soit avec des associations soit avec les acteurs locaux volontaires, des appartements répondant aux normes de l'accueil qui seraient sous-loués à des accueillants agréés.

3.5) Développer une nouvelle filière d'emploi

Au fur et à mesure de mes déplacements et de mes rencontres dans le cadre de ce rapport j'ai acquis la conviction que l'accueil familial est appelé à être une nouvelle filière d'emplois **non dé localisables** et stables sur notre territoire.

Avec le vieillissement de la population se sont demain plusieurs millions de personnes âgées et/ou handicapées qu'il faudra accompagner et à qui la société devra proposer une solution face aux défis de la longévité.

Ces emplois doivent être professionnalisés, inscrits dans une filière métier et valorisés ils seront alors porteurs de sens et d'humanité pour leurs détenteurs.

En conclusion, le développement de l'accueil familial est une solution pertinente et complémentaire à l'offre actuelle.

Toutefois, seule une refonte de son statut et une politique volontariste de l'État permettront de répondre aux besoins d'accueil des personnes âgées et des personnes handicapées au sein de l'accueil familial.

Outil d'aménagement du territoire, filière d'emploi dont la qualification est à construire mais qui permet le développement de proximité et réponse à une prise en charge personnelle et adaptée à certains besoins, l'accueil familial offre une opportunité à approfondir dans notre pays.

Le travail de concertation menée à l'occasion de ce rapport me semble devoir être poursuivi pour aboutir aux évolutions qui sont attendues par les acteurs locaux et qui doivent principalement être portées par l'État et les conseils généraux.

La question de l'adaptation de l'offre immobilière ne doit pas être ignorée même si elle ne doit que répondre à la volonté de personnes de s'engager dans cette profession difficile mais très riche humainement.

Enfin, depuis la préparation à l'agrément jusqu'au suivi quotidien et à l'assistance en cas de difficultés, il est essentiel de prévoir des relais et des mécanismes précis pour garantir à la personne accueillie et aux accueillants, qualité, sécurité et humanité.

Pour mener à bien ces nouvelles orientations, un travail législatif et réglementaire doit aboutir à la création d'un véritable métier reconnu.

Synthèse : 10 enjeux pour améliorer l'accueil familial et le rendre adapté aux besoins de notre société et des personnes accueillies

Proposition n° 1 : Reconnaître le statut de salarié à l'accueillant familial.

Proposition n° 2 : Encourager la création de « GCSMS » pour mutualiser la fonction d'employeur.

Proposition n° 3: Intégrer le paiement du remplaçant de l'accueillant familial indépendant dans le CESU.

Proposition n° 4: Exonérer d'impôts locaux la surface de l'habitation consacrée à l'accueil du remplaçant.

Proposition n° 5: La commission technique d'agrément devra statuer sous trois mois et motiver ses refus en recevant le demandeur afin d'échanger sur les raisons de sa décision.

Un délai d'un mois est prévu pour les titulaires d'un diplôme ou d'une formation visée au titre 5, sous section 2, du code de l'action social et des familles.

Proposition n° 6: Création d'un agrément national pour les structures employeurs d'accueillants familiaux.

Proposition n° 7: Inscrire dans les textes législatifs la cotisation au titre de la formation professionnelle et mutualiser pour les employeurs isolés par la mise en place du système du mandataire.

Proposition n° 8: Bâtir un référentiel national de la formation, qualifiant, et développer un livret de formation continu qui permettrait une certification progressive des compétences acquises par les accueillants familiaux.

Ce livret devra permettre également de valider les acquis de l'expérience.

Proposition n° 9: Création d'un contrat de sous-location pour les personnes accueillies.

Proposition n° 10: Utiliser l'accueil familial pour répondre à la problématique des femmes victimes de violences conjugales.

**LISTE DES PRINCIPALES AUDITIONS POUR LE
RAPPORT
« VERS UN NOUVEL ACCUEIL FAMILIAL DES
PERSONNES AGEES ET DES PERSONNES
HANDICAPEES »**

1. GROUPE ELYSEE-VENDOME HOLDING :
 - Jacques BOUVIER Président
 - Michel BOTTEMANNE Président de l'Accueil des Sages
2. AFFA : Monsieur FRADET Président
3. IFREP : Monsieur CEBULA Directeur
4. CPPDOS : Monsieur POULET Président délégué
5. FNAAF : M. NOURI, M. MONTANGON, F. LECORDIER, G. DAVID, P. SEYMARC, F. DUBIN, O. CANY, L. FREYSSIGNAC, J. PALLIERE, N. DE LAITRE, D. MARQUES
6. Docteur Florence MEYER-VITRY gériatre
7. UNAF : M. LE BECHEC et M. BEAUMONT Sénateur
8. UNCG-GPE : Bernard de FROMENT, M. SCHMITT, M. LOUBENS
9. Association de recherche sur l'économie du vieillissement : G. DUTHIL Président
10. PAIPH
11. Paul BLANC Sénateur des Pyrénées Orientales
12. FAMIDAC : Mme Marie NUEZ administratrice représentant M. Etienne FROMMELT Président
13. Professeur JEANDEL
14. ARH : M. GRALL Directeur
15. Madame RAKOMANGA accueillant familial
16. Colloque sur le placement des personnes âgées et personnes handicapées à LYON
17. Déplacement dans la région de LIMOGES avec notamment la visite du centre d'accueil des personnes handicapées de JARNAGE et Villa Family de GRAND BOURG



Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité

Le Ministre

La Secrétaire d'Etat

Paris, le - 5 FEV. 2008

Madame la Députée,

Sur le territoire national, l'accueil familial de personnes âgées et handicapées concerne environ 10 000 accueillants familiaux pour 14 000 personnes accueillies.

En 2002 et 2007, plusieurs réformes législatives et réglementaires ont notablement amélioré le statut et les conditions d'agrément et d'organisation de ce dispositif. Malgré cela, l'accueil familial reste très peu développé alors qu'il constitue une forme d'accueil de proximité et une véritable alternative entre le maintien à domicile et un placement en établissement.

La dernière évolution législative, par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, a ouvert la possibilité de recourir au salariat. Mais, ce dispositif soulève de nouvelles questions.

Afin d'appréhender les enjeux suscités par cette évolution, nous avons décidé de vous confier une mission de réflexion et de proposition sur l'accueil familial.

Il conviendra tout d'abord d'analyser les avantages et les inconvénients liés à son développement éventuel dans un cadre salarié et d'évaluer les conséquences d'une mise en conformité avec le droit du travail et la réglementation européenne : comment organiser, par exemple, le remplacement de l'accueillant pendant sa période de congé tout en garantissant un accueil temporaire de qualité ? Ou encore comment sécuriser les rapports entre l'accueillant et son employeur lorsque ce dernier n'est pas en mesure de mettre à disposition le nombre de personnes prévu au contrat de travail ?

Il s'agira ensuite de définir les modalités d'organisation et de coordination de l'accueil familial qu'il soit indépendant ou salarié. Le développement du salariat modifierait non seulement le cadre d'intervention et les responsabilités du Conseil général en matière de suivi social et médico-social de la personne accueillie, mais il nécessiterait également une reconfiguration des dispositifs de formation des accueillants, ainsi qu'une redéfinition et une adaptation des modes de contrôle des prestations réalisées.

Par ailleurs, en raison de la souplesse et du prix modéré de ce mode d'accueil au regard des autres formes d'hébergement, il sera également intéressant d'examiner les conditions de rentabilité du salariat. Cette nouvelle opportunité juridique impliquerait des frais supplémentaires dont le coût ne doit pas être supporté par la personne accueillie.

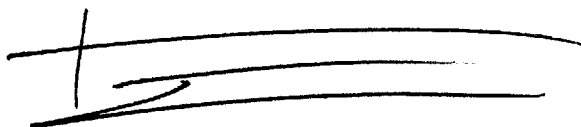
A ce titre, son impact financier, notamment dans le cadre de formules intégrées d'accueil familial, comprenant promotion immobilière, location des appartements aux accueillants familiaux, remplacement entre les accueillants familiaux d'un même ensemble immobilier, accueil de personnes âgées et/ou handicapées mérite d'être étudié.

Enfin, l'analyse technique et financière d'une mutualisation de la fonction d'employeur dans le cadre d'un groupement de coopération sociale et médico-sociale ou sous d'autres formes, pourra être approfondie et complétée par une analyse comparative d'autres modes d'accueil telles que les familles gouvernantes.

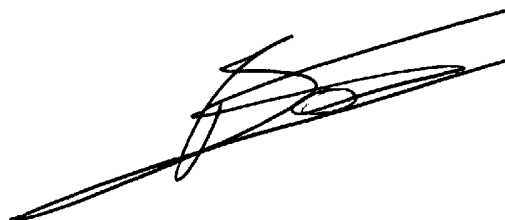
Pour l'accomplissement de votre mission, vous pourrez solliciter l'appui des services du ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité, en particulier de la direction générale de l'action sociale et de la direction générale du travail.

Nous souhaitons pouvoir disposer de vos conclusions et de vos propositions au plus tard le 30 juin 2008.

Nous vous prions de croire, Madame la Députée, à l'assurance de notre considération distinguée.



Xavier BERTRAND



Valérie LETARD