



Pour citer cet article :

Mader (M.), ACTIF, *Situation présente et avenir du secteur social à travers l'analyse institutionnelle et l'évolution des structures, Journées de Montpellier des 12-16 mai 1975, Montpellier : ACTIF, 1975, pp. 87 - 97.*



Association

Chargée des

Techniques d'

Information et de

Formation des Personnels
sanitaires et sociaux

**SITUATION PRESENTE
ET AVENIR
DU SECTEUR SOCIAL**

Journées de Montpellier 12-16 Mai 1975

2177, avenue du Père-Soulas - 34000 Montpellier

Les CREA I et les structures privées du secteur de l'enfance et l'adolescence inadaptées

INTRODUCTION

Cet exposé, avait — par erreur — été inscrit dans le programme du stage organisé par l'ACTIF sous le titre « les structures administratives des CREA I ». Etant juridiquement des structures privées les Centres régionaux ne peuvent avoir, à proprement parler, de structures administratives. Ils sont seulement soumis à une tutelle administrative de par la mission d'intérêt général qu'ils sont appelés à remplir.

Ayant été faits pour jouer un rôle dans le secteur des services privés et placés à un point de rencontre avec le ministère de la Santé Publique c'est leur position et leur rôle par rapport aux structures privées qu'il a paru intéressant d'essayer d'analyser.

En effet, plus encore que dans d'autres actions sociales le secteur de l'enfance et l'adolescence inadaptées a vu la mise en œuvre d'initiatives privées qui se sont exercées en faveur des catégories de mineurs laissées de côté par une législation créée dans un souci de protection de l'enfance abandonnée ou en danger moral. Cette législation concernait surtout les services de l'enfance du ministère de la Santé publique, les services de l'Education surveillée du ministère de la Justice et le Service de l'Education spéciale du ministère de l'Instruction publique mis en place en faveur des mineurs handicapés mais scolarisables.

Les efforts privés seront, de ce fait, amenés à s'exercer tout particulièrement depuis 1945 en faveur des autres catégories d'inadaptés à savoir les handicapés mentaux non scolarisables, les arriérés profonds, les infirmes moteurs cérébraux, les mineurs atteints de troubles du comportement et de la conduite et de nombreux déficients sensoriels.

Pourquoi ce développement des équipements privés s'est-il effectué récemment et n'a-t-il pu commencer plus tôt et pourquoi, pendant longtemps, l'histoire des œuvres de bienfaisance privées n'ont-elles guère été que le fait de congrégations religieuses ?

Tout d'abord parce qu'un cadre juridique propre à favoriser l'action privée à but non lucratif n'a été possible qu'au début du xx^e siècle grâce à la loi de juillet 1901 sur les associations. Avant cette loi, qui permet aux individus, désireux de poursuivre des activités à but non lucratif, de s'associer librement sous réserve d'une simple déclaration à l'autorité et d'un dépôt des statuts, il était en effet indispensable de solliciter une autorisation préalable des pouvoirs publics qui pendant tout le xix^e siècle s'étaient opposés à la libre création de toutes formes d'association.

A ce cadre juridique désormais à la portée de tous sont venues s'ajouter, à partir de 1945, les possibilités financières accordées à travers l'Aide sociale, des crédits Justice ou des organismes semi-publics comme la Sécurité Sociale pour tous les centres privés exerçant une action thérapeutique au sens très large du mot, bénéficiant d'un agrément de la part de ces divers organismes. Cette possibilité de recevoir des remboursements pour la majorité des dépenses de fonctionnement s'est accompagnée très souvent de la possibilité de recevoir le concours financier du ministère de la Santé publique et des Caisse de Sécurité Sociale ou d'Allocations Familiales pour les travaux de construction ou l'extension des centres ainsi que pour les achats d'équipement de base.

C'est pour ces raisons s'ajoutant à la prise de conscience par l'opinion publique du nombre de familles frappées par le fléau de l'inadaptation et les efforts menés par celles-ci pour intéresser la solidarité nationale à leurs cas que le secteur

privé de l'enfance et l'adolescence inadaptées a pu connaître le développement étonnant qui fut le sien depuis trente ans.

I. ANALYSE DES STRUCTURES PRIVEES

Quand on étudie le nombre d'associations privées concernées par une activité à but non lucratif s'exerçant dans le secteur qui nous intéresse on s'aperçoit d'abord que leurs interventions sont différentes suivant les buts qu'elles se sont données au départ : certaines ont pris la défense de familles à partir des mouvements comme ceux de l'Union Nationale des Associations Familiales (UNAF), d'autres — et ce sont les plus nombreuses — ont décidé de créer directement des établissements d'accueil et de rééducation des inadaptés, d'autres enfin se sont attachées à la formation des personnels concernés par le secteur.

D'autre part leur évolution a conduit la plupart d'entre-elles à adhérer à des fédérations organisées au plan national à partir de préoccupations ou de teintes politiques communes. L'analyse des 28 adhérents du Centre technique national pour l'enfance et l'adolescence inadaptées permet d'avoir une première idée de leur nombre et leur nature et nous y avons introduit les distinctions suivantes :

Tout d'abord neuf organismes privés nous semblent rentrer dans une catégorie que nous appelons d'action sociale étendue en faveur des inadaptés. Cette appellation implique que de tels organismes ont actuellement une organisation fédérative avec un siège social permanent ouvert dans la capitale, qu'ils ont souvent à leur tête une personnalité connue, et parfois consacrée par une carrière politique, que leurs activités rentrent à la fois dans les trois catégories mentionnées ci-dessus (défense d'usagers, ouvertures d'établissements, formation professionnelle) et que leurs adhérents représentent un quadrillage serré dans l'hexagone.

Dans un premier sous-groupe nous trouvons : l'UNIOPSS, l'AFSEA, l'UNAPEI, l'ANCE, l'UNAF.

Dans une deuxième sous-groupe, dont l'activité est moins

importante car leur création est plus récente et leur action en faveur des inadaptés plus limitée dans l'espace ou en faveur de certaines catégories, seulement : l'APAJH, l'APEP, le Secrétariat catholique pour l'enfance et l'adolescence inadaptées, la Croix-Rouge.

Nous trouvons ensuite, toujours au plan national, 14 organismes privés que nous baptiserons d'action catégorielle, soit parce que ces associations se consacrent à une catégorie limitée d'inadaptés : associations pour aveugles, malades mentaux, infirmes moteurs cérébraux, cardiaques congénitaux, paralysés (APF), soit parce que ces associations groupent des services spécialisés : association des centres médico-psycho-pédagogiques, association des clubs et équipes de prévention, association des placements familiaux spécialisés, association des centres d'hébergement et de réadaptation, association des services sociaux spécialisés de protection de l'enfance et l'adolescence en danger, soit qu'elles défendent des intérêts familiaux pour certains handicapés : association des parents d'enfants aveugles, association des parents de déficients auditifs.

Enfin une troisième catégorie d'associations se différencie nettement des autres par leur caractère professionnel car elles groupent des techniciens et employés du secteur. Ce sont : l'Association nationale des éducateurs de jeunes inadaptés (ANEJ), l'Association nationale des assistants et des éducateurs de l'enfance inadaptée (UNAEDE) ; le Comité d'entente des écoles et centres de formation des éducateurs spécialisés, l'Union nationale des associations des personnels du secteur public des établissements d'action sociale et de rééducation, les religieuses des professions de santé.

A ces organismes à but non lucratif à caractère social dominant nous devons, pour terminer cette évocation faite au plan national, mentionner deux fédérations à caractère plus médical mais qui jouent un certain rôle parmi les établissements pour mineurs qu'elles gèrent : la Fédération des établissements hospitaliers d'assistance privée, la Fédération de soins, de cure et de prévention pour enfants.

II. LES ORGANISMES DE RENCONTRE ET DE CONCERTATION DES STRUCTURES PRIVEES

— *Les ARSEA-l'UNAR.* Dès que le développement des structures privées s'est dessiné puis accentué à partir de 1945 les pouvoirs publics n'ont pas manqué de s'y intéresser en estimant que, par rapport à des créations de services publics, les initiatives privées tout en étant moins onéreuses pour les deniers de l'Etat présentaient par ailleurs plus de souplesse et plus d'adaptation aux besoins des usagers avec moins de risques de sclérose.

La politique officielle a consisté alors à inspirer la création d'organismes privés bénéficiant d'un certain soutien de l'Etat s'accompagnant en outre de la tutelle qui ne manque jamais de suivre l'appui financier et permettant éventuellement à l'Etat d'inspirer et d'orienter les structures privées adhérant à ces organismes. De cette préoccupation sont nées, à partir de 1945, les Associations régionales pour la sauvegarde de l'Enfance et de l'adolescence sans aucun cadre législatif ou réglementaire mais recommandées par de simples circulaires ministérielles. Leurs caractéristiques essentielles étaient les suivantes :

Conçues comme des associations privées elles avaient un statut-type prévoyant la participation de droit aux côtés des personnalités privées choisies pour leur compétence ou leur action en faveur de l'enfance des représentants officiels des ministères de la Santé, de l'Education nationale, de la Justice.

En l'absence de texte fixant le statut de l'enfance dite irrégulière à l'époque, et de l'équipement en ce domaine, elles avaient provisoirement pour mission de mener certaines actions d'intérêt général et notamment de coordonner les diverses activités souvent fort éparpillées, de créer un mouvement d'opinion en faveur de ces catégories de mineurs, de créer et gérer directement des établissements et d'apporter leur assistance technique aux œuvres privées.

Des ARSEA devaient ainsi se mettre en place dans dix-sept régions sur vingt-et-une et jouer un rôle important dans la prodigieuse extension de l'équipement privé en faveur des

inadaptés qui a pu être constaté dans la période des vingt années allant de 1946 à 1965. Elles apportaient à tous les promoteurs inexpérimentés l'expérience des premiers techniciens que représentaient les médecins de neuro-psychiatrie, celle des assistantes sociales et des premiers éducateurs formés dans les premières consultations d'hygiène mentale infantiles ou dans les premiers services sociaux rattachés auprès des magistrats des juridictions pour mineurs. Par ailleurs les ARSEA s'étaient fédérées au plan national en constituant l'UNAR utile pour agir auprès des départements ministériels concernés et organisatrice de congrès annuels au cours desquels étaient étudiés les principaux problèmes qui se posaient en matière d'inadaptation juvénile et de formation des personnels spécialisés.

Cependant les missions dévolues aux ARSEA privilégiaient incontestablement le mouvement dit « Sauvegarde » auxquels se rattachaient la plupart des techniciens mentionnés plus haut ce qui n'était pas sans soulever la susceptibilité d'autres mouvements qui comme l'UNIOPSS estimait avoir une place importante dans le domaine social.

C'est une des raisons qui conduisirent les pouvoirs publics à envisager, à partir de 1962, de réformer un système où par ailleurs les représentants des ministères acceptaient mal de se coordonner en l'absence de tout cadre législatif ou réglementaire. L'arrêté du 22 janvier 1964 devait sonner la fin des ARSEA et inciter à la mise en place d'un nouvel organisme régional.

— *Les CREAI- le CTNEAI.* C'est un arrêté ministériel qui préside à la naissance de nouveaux organismes régionaux et d'un organisme national fait pour la rencontre des structures privées et leur concertation. Pendant vingt années leur nombre avait considérablement augmenté tandis que marchait de pair l'organisation des grandes fédérations nationales. Il faut remarquer tout de suite que les CREAI n'avaient plus mission de coordonner leurs activités comme le faisaient les ARSEA et que d'autre part un seul ministère — celui de la Santé — en faisait partie de droit, les deux autres ayant la faculté d'y participer ou pas.

La formule juridique association privée était maintenue et les associations restaient libres d'adhérer ou non. En fait la plupart de celles qui siégeaient déjà au sein des ARSEA devaient rester à l'intérieur des CREA. En outre les plus importantes virent même leur représentation renforcée par la désignation de certains de leurs membres au rang de personnes désignées du Conseil d'administration.

Actuellement le CREA Languedoc-Roussillon compte cinquante-deux associations privées constituant le collège des personnes morales ; parmi elle trente deux font partie des grandes fédérations nationales que sont l'UNIOPSS, l'UNAPEI, l'AFSEA et l'ANCE. Toutes ont créé et gèrent des établissements. Six autres organismes sont des associations à caractère professionnel, à savoir : l'ANEJI, les CEMEA, le GRIF, l'ARDESS, l'Association Corporative des élèves-éducateurs et le Syndicat national des instituteurs.

Les CREA apparaissent avant tout comme des organismes de concertation et de coopération pour tous les membres actifs, personnes physiques et morales qui les constituent. Leur rôle essentiel est l'animation régionale au sens où la rencontre des parties intéressées, la prise de conscience des problèmes, leur examen en commun doit permettre aux participants d'agir avec plus d'efficacité sur le plan de l'action sociale et des grandes orientations telles qu'elles se définissent et à partir des réalités de base, soit à partir des axes tracés par les pouvoirs publics. Un autre rôle important reste l'assistance technique auprès des structures privées et la possibilité d'émettre des avis techniques aux autorités qui en font la demande.

Sur le terrain des principes de l'action sociale il y a incontestablement là une formule originale qui correspond à une préoccupation officielle affirmée du moins en théorie qui cherche à associer au maximum les efforts du secteur public et du secteur privé en respectant ce qui fait la richesse et l'originalité de celui-ci. Au moment où se dessine l'intérêt d'une politique contractuelle entre tous les partenaires sociaux, les CREA — après les ARSEA — semblent de nature à constituer une structure de rencontre propre à réaliser de tels objectifs.

— *Bilan et perspectives de l'activité des CREA I dans leur relation avec les structures privées.*

Une première constatation s'impose : l'extension considérable de l'importance et du rôle des associations privées au cours de ces dernières années ne s'est pas forcément accompagnée d'un accroissement correspondant de leur coopération et leur solidarité. Comme on a pu le noter et malgré leur nom les associations ne sont pas forcément portées à s'associer et on y discerne même souvent une allergie au groupement déterminée avant tout par la crainte de l'intrusion et de l'inféodation.

Une deuxième constatation suit : le développement du secteur privé s'est accompagné de sa structuration par l'intermédiaire des grandes fédérations dont les centrales parisiennes se sont organisées en groupes de pression en s'attachant à rendre à leurs adhérents le maximum de services dans tous les domaines. Cette structuration qui s'est faite dans le sens vertical a tendu à isoler les adhérents en les éloignant du contexte régional et social en leur enlevant des occasions de concertation horizontale.

Enfin une troisième constatation est le corollaire des autres. En se développant les structures privées ont de plus en plus un besoin accru de l'aide des pouvoirs publics et elles se sont constituées en groupe de pression qui a recherché l'intervention directe auprès des ministères intéressés en utilisant au maximum les intervenants parlementaires. De leur côté les pouvoirs publics n'ont pas découragé ces procédures, loin de là. De ce fait on a pu constater comme le fait M. Lory dans son dernier et remarquable ouvrage sur la « Politique d'action sociale » que l'« attitude de plus en plus égocentrique des œuvres privées est venue conforter une politique à courte vue de l'administration ».

Outre ces considérations générales touchant aux structures privées elles-mêmes et à l'évolution qu'elles ont suivie il faut invoquer les modalités de fonctionnement des organes statutaires constituant les CREA I et l'attitude à leur égard des services extérieurs des ministères de Tutelle. Les organismes

directeurs des CREA I comptent en majorité des représentant des personnes morales, membres actifs de l'association, qui se réunissent en moyenne trois ou quatre fois par an au sein d'une Assemblée Générale. Venant de points très divers de la région ils peuvent difficilement en de si rares occasions engager une communication approfondie avec les autres membres siégeant dans les organismes, entretenir des rapports suffisamment étroits avec les services permanents du Centre régional et oublier leurs préoccupations personnelles ainsi que les optiques de leur fédération pour se consacrer à une concertation constructive et à des actions communes propres à résoudre des problèmes d'ordre général. Toujours dans ce domaine il faut noter également que les CREA I ont souvent à leur présidence des personnalités dont la compétence en matière inadaptée ne fait aucun doute mais qui sont parfois trop absorbées par de multiples occupations d'ordre professionnel ou national pour pouvoir se consacrer efficacement à l'étude des réalités régionales parfois complexes et à la mise en œuvre de la concertation particulièrement délicate qu'implique le fonctionnement des CREA I.

Quant aux services extérieurs des ministères de tutelle leur attitude favorise rarement les missions que les pouvoirs publics eux-mêmes ont attribuées aux CREA I et dévalorise de fait un organisme fait pour permettre aux structures privées d'agir ensemble. On trouve là une répugnance bien connue des fonctionnaires français à reconnaître une délégation d'intérêt général à un organisme privé et à faire accomplir par celui-ci des tâches qu'ils estiment réservées à leurs propres services. A ce niveau également on a tendance à favoriser le contact direct avec les milieux privés aux dépens des relations s'effectuant à travers une structure officielle pourtant susceptible de refléter des avis et des positions élaborés par un plus grand nombre. Il est ainsi regrettable qu'à la notion de potentialité utilisable se substitue trop souvent pour l'administration celle de concurrence ou d'ignorance réciproque. Cette situation ne peut qu'éloigner les structures privées d'une plateforme d'activité que délaissent ceux qui devraient en être les premiers utilisateurs.

CONCLUSION

Sur un plan théorique les doctrines officielles continuent à prôner dans le secteur de l'enfance et l'adolescence inadaptées la co-existence bénéfique d'un secteur social public et d'un secteur social privé ainsi que leur collaboration tout particulièrement dans la perspective d'une politique sociale globale et promotionnelle associant étroitement les usagers à l'action des pouvoirs publics.

En pratique on assiste incontestablement dans le même secteur, lorsqu'on s'en réfère à l'histoire de ces trente dernières années, à une divergence entre ces doctrines et les faits qui démontre une certaine désaffection des structures privées à l'égard des organismes de concertation et de coopération et un égocentrisme certain de leurs actions se manifestant dans les formes déjà décrites plus haut.

On peut se demander au moment où le projet de loi sur les institutions sociales soulève de légitimes inquiétudes si les structures privées n'ont pas eu tort d'agir de la sorte et si leurs activités coordonnées au travers des structures comme le CTNEAI au plan national ou les CREAM au plan régional n'étaient pas plus favorables à la défense de leur indépendance que les démarches isolées qu'elles se sont habituées à mener dans les allées du pouvoir et qui se traduisent, à l'occasion des accroissements de l'aide matérielle de l'Etat, par l'augmentation de la tutelle de celui-ci.

De toutes façons l'évolution constatée ne nous semble guère réversible. Pour nous permanents des services du CREAM qui vivons par le dedans les problèmes qu'il rencontre, nous pensons, (et la récente transformation du Centre Technique National semble le confirmer), qu'une lente progression a conduit les Centres Régionaux à être de moins en moins le lieu où s'élaborent la réflexion et l'action en faveur des inadaptés. Consciemment ou non les pouvoirs publics se sont de plus en plus arrogé les prérogatives de déterminer les axes essentiels et les modalités de cette politique. Par contre, la présence de plus en plus grande et active des techniciens et des représentants des personnels de tous bords au sein des Centres

régionaux semble les orienter vers l'étude des solutions à apporter à des problèmes concrets et techniques, liés le plus souvent à des activités d'études et de recherches mettant en œuvre une pluralité de partenaires, venant du secteur public comme du secteur privé, et situant les problèmes de l'inadaptation dans l'ensemble du contexte social et économique.

M. MADER