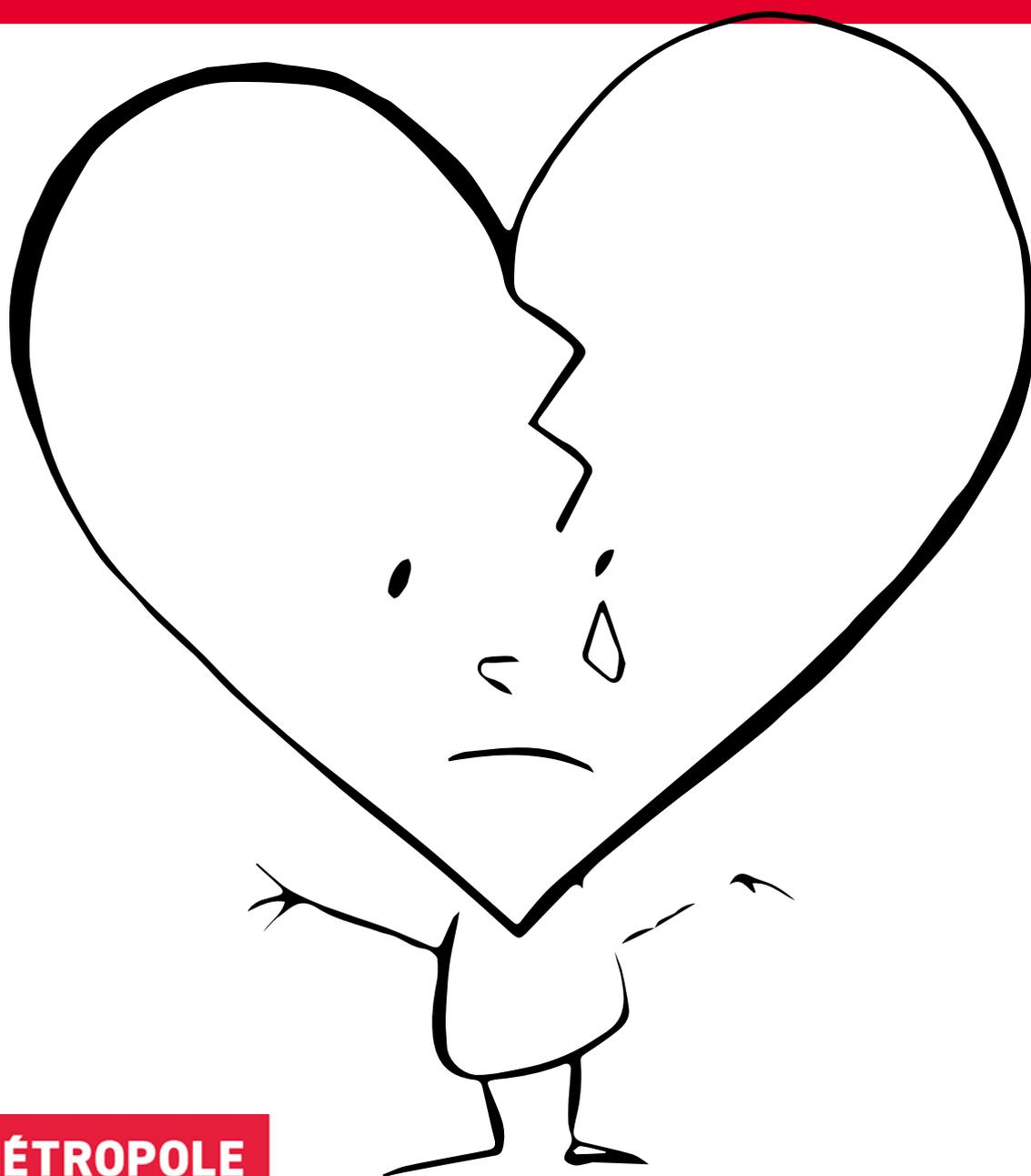


1950-2015

**Une histoire de la protection
de l'enfance au Conseil Général
du Rhône**



MÉTROPOLE

10 ANS

LYON

EN JANVIER 2025, LA MÉTROPOLE DE LYON SOUFFLE SES DIX BOUGIES.

L'histoire de sa création restera comme celle d'une épopée formidable aux termes de laquelle deux collectivités, deux grandes institutions, fusionnaient de leur plein gré pour fonder une collectivité originale, puissante, élue au suffrage universel direct et résolument tournée vers l'avenir.

À quoi servent les anniversaires ? À se rassembler, à se remémorer, à se remobiliser.

Pour ses dix ans, la Métropole a donc souhaité rendre accessible à tout un chacun les sources de son histoire :

- ▶ l'action conduite durant des décennies par le département du Rhône et par la communauté urbaine de Lyon sur un même territoire, parfois en se chamaillant mais la plupart du temps en s'accordant dans un souci de bonne gestion et de service rendu aux habitants ;
- ▶ les motifs qui ont conduit les deux institutions à s'entendre pour à la fois fusionner et se séparer ;
- ▶ l'aventure de la création et de l'installation de la nouvelle institution ;
- ▶ les projets originaux et ambitieux, enfin, qui sont rendus possibles par la nouvelle matrice métropolitaine.

Dans ce document nous vous proposons de parcourir l'histoire de la protection de l'enfance dans le contexte départemental : la création de la Cité de l'enfance au début des années 1960, le transfert de l'Aide Social à l'Enfance de l'État aux départements au début des années 1980, l'élaboration du premier schéma directeur de la protection de l'enfance du département du Rhône en 2004, etc.

Au-delà des temps forts qui apportent d'utiles repères, vous découvrirez au fil des pages les conditions de réalisation de la noble mission que constitue la protection de l'enfance. Une mission sur laquelle l'institution départementale ne lève pourtant pas aisément le voile, la souffrance et les violences au sein des familles et dans les parcours de prise en charge des enfants et des adolescents n'incitant pas à la communication.

Ce document restitue l'atmosphère politique d'un département qui se voulait humaniste. À travers de nombreux témoignages, il témoigne surtout de l'engagement de nombreux professionnels qui eurent à prendre en main des missions nouvelles pour le département. Il ouvre enfin sur des problématiques, et pour le dire nettement sur des difficultés qui deviendront à partir 2015 celles de la Métropole de Lyon : l'accueil de nombreux mineurs non accompagnés et la crise des vocations professionnelles, pour n'en citer que deux.

Bonne lecture.

Août 2024
Métropole de Lyon

Coordination
Direction de la Prospective et du Dialogue Public (DPDP)
Jean-Loup Molin

Rédaction
Julie Jeammaud, membre du réseau de veille

Réalisation
Nathalie Joly

Impression
Service Reprographie du Grand Lyon

Illustration de couverture
Illustration de la couverture du guide à usage des professionnels de l'enfance, édité en 1993 par le CG. ADRML 266 J/125.

Sommaire

Introduction

Une politique majeure mais invisible ?	06
Travailler en protection de l'enfance	07
Entre cadre juridique et relation humaine, un domaine particulièrement complexe	08
Une singularité de l'engagement	09
Un travail qui vous aspire, mais dont « il est sain de partir »	09

1950-1980. Un département humaniste, qui se donne les moyens d'être solidaire 11

L'ambition immense de la Cité de l'enfance	13
Une initiative du Conseil général.....	13
L'enjeu de s'adapter à une société en profonde mutation	14
Recréer l'image de la famille dans l'institution.....	16
Une Cité utopique	17

Années 1990. Le grand dépoussiérage de l'ASE 19

La fin du « bon service contre les mauvais parents »	21
Des inspecteurs de la DDASS aux attachés territoriaux : une déperdition des connaissances ?	23
Des professionnels convaincus et engagés	27
La territorialisation des services ou l'éclatement de l'ASE sur les territoires	27
Création de l'IDEF et choc des cultures	33

Années 2000. Reconfiguration des rôles et des missions 42

La difficulté de jouer le rôle de chef de file dans la galaxie partenariale de la protection de l'enfance	42
Une évolution des situations qui met à mal les missions de l'ASE.....	56
D'un espace d'engagement à une crise des vocations.....	59

En guise de conclusion, du Conseil général à la Métropole de Lyon 62

Annexes : Bibliographie / Liste des entretiens 63

Introduction

Je suis rentré à la DDASS en 1979 [en tant qu'assistante sociale]. Puis le rapatriement des compétences médico-sociales au département s'est fait avec les lois de décentralisation. Sauf quelques-uns qui sont allés dans le privé, je dirais que 90% du personnel social de la DDASS est passé au département. À cette époque on est vraiment rentré dans une structure institutionnelle et on n'avait pas l'habitude de ça. Parce que quand on était à la DDASS on était très électron libre, on travaillait dans des structures de proximité comme les centres médico-sociaux. Il y avait des équipes d'assistantes sociales, des équipes de médecins, d'éducateurs, du secrétariat, donc il y avait de la protection de l'enfance au plus près des familles, de la PMI, etc. Et on faisait notre travail sans beaucoup de contrôle et sans beaucoup de regard de la part de l'institution qui était l'État, le pouvoir était loin. Et c'était de très bonnes années (rires), parce qu'on construisait collectivement notre manière de travailler.

Après... il y a eu toutes ces années au département où on a fait connaissance avec une institution particulière avec des élus qui étaient quand même des notables lyonnais, donc qui ne faisaient pas forcément bon ménage avec l'action sociale, parce qu'ils la découvraient et puis parce que les travailleurs sociaux de cette époque étaient plutôt des personnes très engagées auprès des populations, un engagement on peut dire d'humanité. C'est l'action sociale de l'époque, et on était toutes un peu comme ça, toutes parce que c'était très féminin.

Donc les années département ça a été d'apprendre à travailler au sein d'une collectivité, avec des notables qui ne connaissaient pas grand-chose à l'action sociale, mais comme tous notables lyonnais ils étaient quand même très sensibles à l'aide humanitaire, donc il y a eu une confiance très nette des élus envers les services qui géraient l'action sociale et ça s'est vraiment matérialisé par des choix financiers très forts, du personnel dans les équipes, un budget pour l'action sociale et la protection de l'enfance qui était quand même conséquent. Alors quelque fois bien sûr les professionnels regrettaient que les élus ne soient pas plus directement impliqués, mais en même temps il y avait une liberté d'action qui était extraordinaire, quand on travaille en confiance et qu'on a les moyens de faire son travail c'est super. Il y avait vraiment ce climat, et beaucoup d'engagement de la part des professionnels.

Même si, et je le dis clairement, politiquement on pouvait être en désaccord avec cette collectivité, parce que c'était des élus de droite, et moi je n'étais pas du tout de droite (rires), mais je reconnais que j'ai eu du plaisir à travailler pour cette collectivité. Vraiment.»

Christine Perrin-Niquet

Ce témoignage d'une ancienne agente du département nous permet de replonger dans une période charnière de l'action publique territoriale : la décentralisation des compétences sociales. Elle nous dit la naissance du département du Rhône en tant qu'acteur social de premier plan, l'ambiance singulière qui naît de la rencontre des notables humanistes et de travailleurs sociaux engagés, l'ambition forte du Conseil général, ou encore la culture de travail partenarial et de proximité avec la population qui s'est progressivement construite. Autant de thématiques (et beaucoup d'autres) que nous allons dérouler à travers ce rapport, avec pour objectif de retracer spécifiquement l'histoire d'une politique majeure du département : la protection de l'enfance.

C'est avec la loi du 22 juillet 1983 que l'Aide sociale à l'enfance est transférée de l'État vers les départements. Créé en 1956, l'ASE, service successeur de celui des Enfants assistés, était auparavant confiée à la direction départementale des Affaires sanitaires et sociales, la DDASS. Depuis 2015, c'est la Métropole de Lyon, nouvelle collectivité territoriale née de la fusion d'une partie du département du Rhône et de la communauté urbaine du Grand Lyon, qui gère cette compétence sur le territoire grandlyonnais.

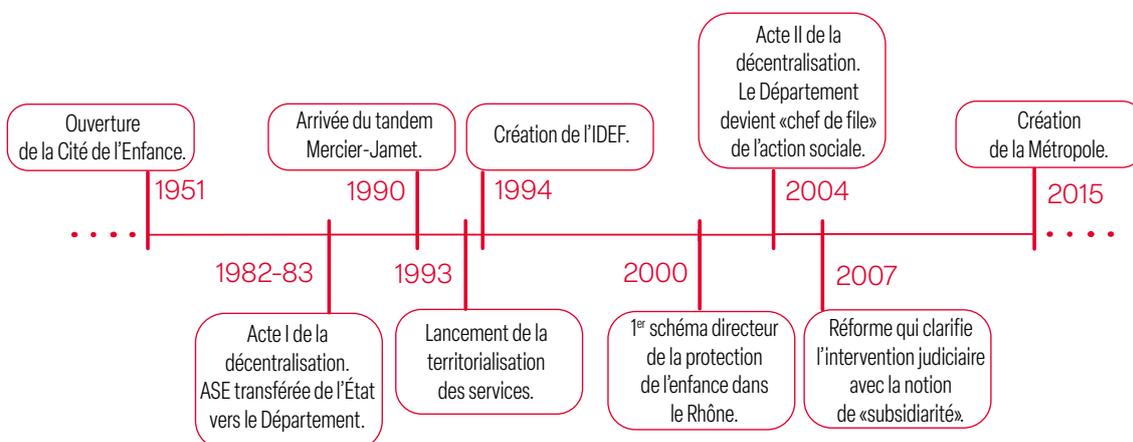
La manière dont cette politique publique est aujourd'hui mise en œuvre par la Métropole de Lyon est en partie l'héritage des choix et des sensibilités des décideurs et des agents de terrain du département du Rhône, durant les 30 années où il en a eu la charge. En effet, selon l'expression d'une de nos enquêtés, on peut présenter la protection de l'enfance comme une politique « régaliennne mais décentralisée ». Ce paradoxe apparent renvoie au fait que bien que ce soit une politique obligatoire régie par un cadre législatif national très fort, elle fait l'objet de nombreuses disparités entre les départements, tant en termes de moyens,

que d'orientations stratégiques, de pratiques professionnelles, et d'écosystème partenarial. La protection de l'enfance sur le territoire est donc le fruit d'une l'histoire locale.

Ce rapport en propose un récit, forcément subjectif et parcellaire, construit grâce aux témoignages de plusieurs anciens agents du département, de quelques-uns de leurs partenaires (Cf. liste des entretiens en annexe), ainsi qu'au dépouillement d'archives départementales. Pour retracer 30 ans de protection de l'enfance au Conseil général du Rhône, nous avons fait le choix d'entrer par quelques épisodes marquants et emblématiques, comme la construction de la Cité de l'Enfance en 1963, la territorialisation des services en 1993, la création de l'IDEF en 1994, la rédaction du premier schéma directeur en 2000, ou encore le nouveau statut de chef de file en 2004.

La chronique de ces événements permet à la fois de donner à voir comment a évolué la politique publique, et de mettre en exergue les cultures professionnelles des travailleurs de l'enfance, qui se transforment, parfois se heurtent, en restituant la manière dont ces évolutions ont été vécues par nos enquêtés.

Ce cheminement mémoriel permet de comprendre comment se sont construites certaines caractéristiques de la protection de l'enfance telle qu'elle est mise en œuvre aujourd'hui par la Métropole de Lyon. Il renseigne notamment sur la configuration tricéphale de la mission, qui doit articuler une direction centrale, des directions territoriales, et l'IDEF, entités autant imbriquées qu'indépendantes (dotés d'un lien fonctionnel, mais non hiérarchique) ; la forte proximité avec la population ; la disparité des pratiques professionnelles d'un territoire à l'autre ; ou encore les difficultés de pilotage malgré le statut de chef de file.



Une politique majeure mais invisible ?

« Je pense que la protection de l'enfance est une mission phare, mais une mission qui inquiète, une mission dont il est institutionnellement difficile de parler. Quand vous regardez les publications du Conseil général, on va vous parler des collèges, de la voirie, de la culture, de l'action sociale, le logement, le RMI, etc. Mais pas de la protection de l'enfance. »

Sylvain Bres-Vericel

Le Conseil général du Rhône s'est forgé une réputation de collectivité humaniste et engagée dans l'action sociale, notamment en protection de l'enfance. Cette politique obligatoire, directement confiée au Président du Conseil général, est très importante tant du point de vue des responsabilités juridiques qu'elle met en jeu, que des finances publiques qu'elle mobilise. En effet, elle représente un des principaux budgets du département, et nombreux sont les témoignages d'une institution dans laquelle les moyens humains et financiers étaient à la hauteur des besoins. Le Conseil général a également accompagné les transformations de l'Aide sociale à l'enfance par des projets ambitieux qui ont fait sa fierté, comme la construction de la Cité de l'enfance en 1963, ou la territorialisation des services en 1993.

Pourtant, les professionnels de la protection de l'enfance partagent régulièrement leur sentiment d'avoir été une partie peu visible, voire invisibilisée, des actions du département. Pour eux, en témoignent l'absence des plaquettes de communication institutionnelle, la difficulté parfois de trouver un portage politique, ou encore le fort déficit d'image dont ils peuvent souffrir vis-à-vis de la population.

« Pour moi c'est une politique qui est un peu dans les angles morts. Ce ne sont pas des électeurs les enfants. Je ne suis pas sûre que le département du Rhône se soit gargarisé de la mise en œuvre de cette politique. [...] Il y a des périodes où on se sentait un peu oubliés parce qu'effectivement ce n'est pas "vendeur", ce n'est pas très beau comme terme mais c'est un peu ça. C'est une politique qui oblige à des dépenses importantes, parce qu'on a une obligation de mettre en œuvre, et en plus la collectivité met en œuvre des décisions qu'elle ne prend pas forcément, puisque ce sont souvent des décisions de justice. »

Françoise Penet

À travers les archives, il est aussi frappant de constater la relative absence de la protection de l'enfance dans les comptes rendus de délibérations du Conseil général et dans les discours officiels (période 1982-2014). On retrouve dans ces sources un portage fier de « l'action sociale », mais on parle peu et de manière allusive de « l'enfance en danger », sans que les enjeux, besoins, ou caractéristiques du public ne soient réellement formulés.

Il faut nuancer en soulignant que dans les années 1970 et 1980, alors que le département cherche à se faire mieux connaître de ses administrés, ses compétences sociales sont plusieurs fois mises en avant dans des reportages télévisuels diffusés sur les chaînes régionales. La protection de l'enfance y est toujours représentée, à travers les images d'Épinal de foyers et de la Cité de l'Enfance. Cela ne dure qu'un temps : durant les décennies suivantes, la mise en image et en récit de la protection de l'enfance dans les journaux télévisés et la presse locale semble se réduire à un angle « sensationnaliste » (fait d'agression, d'abus sexuel, de décès, etc.).

« On nous critique beaucoup, on ne perçoit la protection de l'enfance qu'à travers le prisme de ses dysfonctionnements, et c'est vraiment fâcheux. On fait des émissions à scandales sur ce qu'il se passe dans certains foyers, et il est vrai que parfois c'est horrible. Je ne vais pas dire le contraire, mais il ne faut pas oublier qu'il y a des belles histoires aussi, des gamins qui ont pu vraiment évoluer... et qu'on a pu aider. On ne représente pas grand-chose dans la vie des gens, à un moment on existe pour eux, et ça peut être aussi un vrai plus. On nous perçoit de manière négative et je me dis pourtant régulièrement "heureusement que nous sommes là", il y a des abus c'est vrai, il y a des postures professionnelles absolument trop rigides, mais on peut aussi, avec une autre approche, en humanisant les choses, on arrive à aider les gens. Même si ce n'est qu'un petit bout dans leur vie, et on arrive à soutenir des parents à être parents, des enfants à grandir dans de meilleures conditions... C'est une belle mission, une mission pleine d'humanité, qui a du sens. »

Emmanuelle Romagny

Comment expliquer alors que la protection de l'enfance soit si peu visible dans les communications institutionnelles, alors qu'elle représente une part importante du budget du département ? Il faut dire que l'image produite est celle de l'institution qui

« retire », « confisque » les enfants, qui s'immisce au cœur de l'intimité des familles, qui coupe les liens familiaux. Une représentation manichéenne qui semble durer dans l'imaginaire collectif, nourrie par les traumatismes qu'a laissés la DDASS et ses pratiques parfois abusives. Quarante ans après la fin des « enfants de la DDASS », la persistance de cette expression dans le langage courant en témoigne. Les professionnels rencontrés énumèrent d'autres raisons : les faibles enjeux électoraux, le peu de risque pour les élus de se faire interpellé par des associations d'usagers, le coût énorme pour une mission dont les résultats sont difficiles à évaluer, ou encore la présence dans les situations prises en charge de sujets tabous (maltraitance, sévices, abus sexuels, violences, etc.).

« C'est toujours difficile de parler des enfants maltraités. Il y a quelque chose de l'ordre d'une pudeur, ou de quelque chose à ne pas dire. Des fois je me demande si c'est encore l'image de la DDASS qui nous colle à la peau ? On retire des enfants [...] Et quand j'étais en lien avec les conseillers généraux, en tant que responsable de MDR, on parlait de tout, sauf de la protection de l'enfance. Pour eux ce sont des compétences trop particulières, l'action sociale ils connaissent, aussi parce qu'ils peuvent être interpellés sur des questions de logement, d'environnement, de voirie, etc., je ne sais pas si un jour un élu sera interpellé par un parent d'enfants placé par exemple. [...] Bref, je n'ai pas souvenir à l'époque du CG du Rhône d'avoir eu un échange avec un élu qui nous demandait vraiment "comment vous évoluez, qu'est-ce qu'il faudrait, etc." »

Sylvain Bres-Vericel

Travailler en protection de l'enfance

La protection de l'enfance est donc une compétence départementale relativement discrète. Elle se joue en coulisses, au jour le jour, portée par les professionnels engagés auprès des usagers.

Assistants sociaux enfance, éducateurs spécialisés, moniteurs éducateurs, responsables enfance, assistants familiaux, pédopsychiatres, etc. : les métiers qui concourent à la protection de l'enfance sont nombreux et diversifiés. Si chacun a ses missions et ses singularités, les témoignages des professionnels que nous avons rencontrés permettent d'ébaucher quelques traits communs au travail en protection de l'enfance.

Entre cadre juridique et relation humaine, un domaine particulièrement complexe

La protection de l'enfance est un domaine d'exercice complexe, et ce à différents niveaux. Tout d'abord, du point de vue technique. La protection de l'enfance est fortement encadrée par un arsenal législatif très fourni et en perpétuelle évolution. Les procédures y sont compliquées, le volet administratif lourd. Les professionnels doivent en avoir une bonne connaissance, d'autant plus aux vus des responsabilités que cela engage : le Président du Conseil général, et par délégation les responsables enfance (chefs de services), peuvent être directement inquiétés en cas de dysfonctionnements.

Travailler en protection de l'enfance, c'est aussi devoir naviguer au sein d'une galaxie de partenaires très étoffée, chacun dotés de leurs prérogatives, leurs cultures métiers, etc. Les agents de l'Aide Sociale à l'Enfance sont amenés à collaborer avec la Protection Judiciaire de la Jeunesse, les magistrats du tribunal pour enfants, les opérateurs associatifs, mais aussi la CAF, l'éducation nationale, les institutions psychiatriques, et tant d'autres. Cela implique une connaissance des cadres d'interventions de chacun et des circuits à respecter, mais aussi des territoires et de leurs réseaux de partenaires.

Enfin, et avant tout, travailler en protection de l'enfance est particulièrement exigeant du point de vue émotionnel. À travers des situations individuelles et familiales complexes, les professionnels se confrontent à la violence sous toutes ses formes, aux vécus traumatiques, aux histoires les plus sordides.

« Quand on va travailler dans la protection de l'enfance on est d'abord exposé aux violences que les enfants subissent. Forcément, on sait qu'on va s'exposer à des choses qui marquent. [...] Il y a des choses de l'ordre de l'insupportable, comme certaines violences de parents sur des enfants. [...] Et quand vous travaillez en foyer de l'enfance, vous savez que vous pouvez aussi vous exposer à de la violence physique. Vous pouvez être blessé, frappé, etc. Moi à l'IDEF, je me suis fait casser la cheville, j'ai pris un coup de couteau, ce sont des choses qui arrivent. »

Sylvain Bres-Vericel

ARCHIVE

Les compétences spécifiques demandées :

- Connaissances législatives de la mission de service de l'A.S.E. et de tous les textes s'y rapportant.
- Connaissances psycho-sociales des situations d'enfants victimes de sévices, d'enfants placés, d'abandons et les conséquences qui en découlent.
- Connaissance des lieux de placement existant sur le département et hors département.
- Motivations personnelles pour tout ce qui concerne la protection de l'Enfance.
- Respect de la politique du Service mais aussi souplesse pour adapter cette politique aux cas individuels des enfants et de leur famille.
- Savoir rappeler la loi aux usagers.
- Disponibilité au niveau du temps de travail, qui doit être adapté aux besoins spécifiques des usagers.
- Mobilité, car ce technicien intervient sur tout le département au niveau des Établissements à caractère social, avec des missions également hors département.
- Esprit d'initiative car il est confronté quotidiennement à des situations d'urgence sociale et de grande détresse.
- Bonne maîtrise de soi et méthodologie adaptée pour faire l'évaluation des situations sociales où se trouvent indissociables l'intérêt de l'enfant et de sa famille naturelle.
- S'investir beaucoup dans les situations, être amené à poser des questions et à effectuer un accompagnement social concret, sans pour cela trop s'impliquer personnellement.
- Savoir travailler en concertation avec tous les intervenants sociaux et administratifs.
- Savoir rendre compte de son action au Service. ■

Extrait de fiche de poste de « L'Assistant Social Spécialisé du Service de l'Aide Sociale à l'Enfance », 1989. ADRML 5325 W/3.

L'intensité émotionnelle que cette exposition peut susciter va de pair avec l'impératif de «garder la tête froide», pour des professionnels sommés de prendre en urgence la meilleure décision pour des enfants en danger. Évaluer le danger, saisir le juge, solliciter un placement... chacune de leurs décisions impactera lourdement l'enfant et sa famille. C'est toute l'ambiguïté de cette relation d'aide : intervenir, et notamment placer, n'est jamais sans conséquences.

On mesure la difficulté de la dimension technique, celle de la dimension humaine, et bien-sûr celle d'articuler les deux. C'est tout l'enjeu de trouver la bonne distance : entre l'implication émotionnelle nécessaire à la construction d'une relation avec des enfants et des familles dont on pénètre l'intimité et la tenue d'une posture professionnelle et protectrice ; entre la rigueur du cadre administratif et la souplesse indispensable pour s'adapter aux situations toujours singulières ; etc.

« Être dans les instances de décision en protection de l'enfance, c'est très dur à vivre. Parce qu'il y a deux attitudes : soit on n'est qu'administratif, du coup on se protège derrière tout l'arsenal de textes, soit on essaye d'y mettre un petit plus d'humanité et de construire des choses qui vont un peu de l'avant. »

Christine Perrin-Niquet

Tout cela fait dire que "tout le monde ne peut pas travailler en protection de l'enfance", une formule récurrente des professionnels que nous avons rencontrés, qui soulignent ainsi la singularité de leur mission.

« Je crois que tout le monde ne peut pas travailler à l'ASE, ni en tant que secrétaire, ni en tant qu'assistante sociale, ni en tant que responsable. Une secrétaire un jour m'a dit qu'elle ne supportait pas de taper les rapports de l'enfance. Je lui ai dit : "le mieux c'est que vous demandiez votre mutation, parce qu'il ne faut pas rester si vous ne pouvez pas supporter ce que vous lisez et si ça doit vous rendre malade." Cela ne veut pas dire qu'on est insensible mais ça veut dire qu'il faut accepter de constater qu'il y a des choses horribles qui se passent dans certaines familles. »

Béatrice Pouillot

Une autre formule récurrente résonne souvent avec la précédente : « on n'arrive pas dans la protection de l'enfance par hasard ». Bien que chacun ne mette pas la même chose derrière cette affirmation (antécédents personnels, sensibilité pour le domaine, etc.), cela souligne la vocation, ou a minima les prédispositions, qu'ils sont nombreux à mettre en avant.

« On ne peut pas être indemne de tout ça, et je pense qu'on ne se dirige pas vers le travail social par hasard. Je pense, et les psys le disent aussi, qu'il y a quelque chose de l'ordre de la réparation, de la réparation pour soi qu'on veut aussi pour les autres. »

Christine Perrin-Niquet

Une singularité de l'engagement

Malgré sa difficulté, le travail en protection de l'enfance est unanimement décrit comme « passionnant ». Qu'ils soient arrivés dans le domaine par vocation ou par hasard, tous nos enquêtés manifestent leur passion et leur engagement au service d'une mission à laquelle ils croient profondément.

« C'est un métier qui n'a pas toujours été très reconnu non plus, comme tous les métiers d'aide à la personne. Il y avait le côté un peu « ah t'es assistante sociale ou éducatrice » ce côté un peu... bonne sœur. [...] Ce n'est pas un métier qui est valorisé, mais moi je n'aurai jamais fait autre chose, vraiment. C'est un métier qui m'a passionné et jusqu'à la fin... »

Françoise Penet

« Je suis rentré à la Cité de l'Enfance en me disant "je vais y rester trois mois". [...] Et puis j'ai été aspiré, il n'y a pas d'autre mot. Il y avait tous ces ados, et pas des faciles, mais ils étaient vraiment très attachants. [...] Et puis finalement je suis resté, je suis devenu chef de service, puis directeur, et j'y suis resté presque 40 ans finalement. »

Michel Gougne

De par les caractéristiques des publics et les conditions d'exercice, le sur-engagement fait presque partie intégrante du travail en protection de l'enfance, comme beaucoup d'autres métiers impliqués auprès de "l'humain" (charge de travail

intense, gestion de situations d'urgence, horaires décalés, de nuit et de week-end dans les contextes d'accueil d'urgence et de foyers...). C'est du moins la manière dont les agents rencontrés envisagent leur métier. Cet ethos professionnel du travailleur enfance sur-engagé, porté par la noblesse de sa mission, est peut-être générationnellement situé. En effet, plusieurs témoignages vont dans le sens d'une transformation récente des motivations et des pratiques des travailleurs de l'enfance.

On peut caractériser cette singularité de l'engagement d'une part par la difficulté à compartimenter les sphères professionnelles et personnelles (débordement, confusion, fusion...), et d'autre part par la dimension militante qui transpire de plusieurs témoignages, dans un domaine qui engage profondément les sensibilités éthiques des professionnels.

« Je me considère un peu comme un agent rebelle. Je ne me suis jamais vraiment sentie agent d'une institution pour porter la parole de l'institution, je me suis toujours sentie avant tout professionnelle auprès des populations que j'avais en charge. Je ne sais pas si c'est une erreur, mais c'est comme ça. [...] Ce n'est pas par hasard si j'ai choisi de faire assistante sociale, c'est aussi que ça correspondait à un engagement un peu personnel, globalement on va dire d'humanité. C'est l'action sociale de l'époque, et on était toutes un peu comme ça. »

Christine Perrin-Niquet

Un travail qui vous aspire, mais dont « il est sain de partir »

La protection de l'enfance, c'est donc de l'avis de nos enquêtés un domaine « qui vous aspire », dans lequel les professionnels trouvent beaucoup de sens. Le sentiment d'importance et de noblesse de la mission est un formidable moteur pour évoluer dans cette mission particulièrement complexe.

Mais à force de sur-engagement, le risque est de se faire broyer. Pour tenir sur la longueur, la plupart des personnes que nous avons rencontrées ont fait évoluer leur carrière, soit en restant dans la protection de l'enfance mais en prenant de la distance avec la gestion directe des situations, soit en quittant le domaine. Pour d'autres

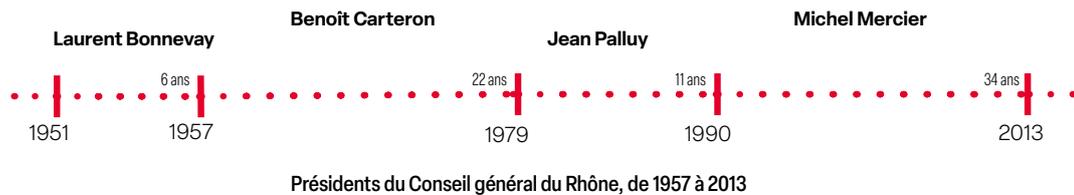
professionnels, la protection de l'enfance peut devenir un sacerdoce, un espace de dévouement qui se transforme en sacrifice personnel. Toujours dans la recherche de la "bonne distance" qui caractérise de nombreuses dimensions des métiers de la protection de l'enfance, cela fait dire à certains qu'il est parfois plus sain d'en partir.

« Bien sûr il y a tellement à faire, et qu'en face on ne sait pas quoi répondre, mais on n'est pas forcément là pour répondre à tout. On ne va pas sauver les situations, pallier toutes les carences et souffrances, mais la manière dont on essaye d'accompagner les gens peut changer quand même beaucoup de choses. [...] Moi j'ai eu cette chance de naviguer, j'ai pu m'en éloigner, revenir... il y a un moment où c'est vrai que la charge mentale est telle que... je pense qu'il est sain d'en partir. Il y a des collègues que je vois ne pas en partir et je pense que ce n'est pas une bonne chose non plus, mais ça leur appartient. [...] Il y a des gens très très investis, trop à mon sens. Ce n'est pas un métier comme un autre, certes, mais on n'est pas là pour sauver le monde, et on ne le sauvera pas. »

Emmanuelle Romagny

1950-1980

Un département humaniste, qui se donne les moyens d'être solidaire



« Toujours, le Conseil général du Rhône a manifesté un attachement profond aux Institutions dont le rôle est de venir en aide à l'enfance abandonnée et malheureuse.

La chronique de son action est jalonnée d'initiatives généreuses qui l'ont, constamment, placé à l'avant-garde des réalisations appelées à rendre leurs chances à ceux que le destin accable dès le départ de leur vie. »

Extrait du discours de Benoît Carteron, Président du Conseil général, pour l'inauguration de la Cité de l'enfance, 1963, ADRML 266 J/125.

Après-guerre, le Rhône s'est forgé la réputation d'un département humaniste et engagé sur l'action sociale. Une fibre influencée par la tradition sociale lyonnaise, depuis longtemps imbriquée au pouvoir politique. Cela tient également aux caractéristiques de cette collectivité de proximité, ainsi qu'aux profils d'une partie des Conseillers Généraux du Rhône, pour beaucoup des notables, pour certains d'anciens résistants, pétris de valeurs humanistes. Parmi les élus emblématiques qui ont sans doute participé à donner au département du Rhône sa réputation, on peut citer Laurent Bonnevey (précurseur du logement social, président du Conseil général du Rhône de 1951 à 1957), et son successeur Benoît Carteron, catholique social reconnu pour son engagement en faveur des plus démunis.

« Rouage indispensable de l'aide sociale, le Conseil général a son rôle défini par la loi, mais le conseiller général, lui, a toujours eu le goût de l'action sociale.

- [Benoît Carteron] C'est un goût qui est déterminé par leur fonction, étant donné que les contacts humains sont très nombreux, qu'ils se traduisent pratiquement par des problèmes soulevés devant le conseiller général, il faut qu'il aide à leur solution, et que le domaine de l'action lui soit ouvert à ce moment-là. [...]
- Est-ce que l'on peut dire que ce sont des hommes de dialogue, avec tous ?
- [Benoît Carteron] Sûrement. Sûrement et constamment. [...] Un territoire c'est les hommes, c'est l'humus si on peut aller jusque-là [...] Tout le monde sait s'élever suffisamment au-dessus du niveau de la petite politique de clocher pour comprendre qu'il y a des intérêts qui dépassent les limites de la commune et qui dépassent les limites du département. »

Extrait d'interview télévisée de Benoît Carteron, le 16 janvier 1974, « Le Conseil général, une action sociale méconnue », Rhône-Alpes Actualité. INA.

Durant le mandat de Benoît Carteron, la fibre humaniste du département s'est particulièrement exprimée au service de l'enfance en danger. Jusque dans les années 1970, il semblerait notamment que le département se montre particulièrement généreux à l'égard des enfants dont il a la charge.

« Avec le département on n'avait pas de barrières financières. Si un gamin avait besoin de quelque chose, le département faisait tout ce qui était dans son possible pour sa prise en charge. Par exemple, on allait en France entière pour essayer de placer des enfants qui avaient des grandes difficultés, on cherchait le meilleur pour eux. Et il y avait une jeune fille qui était née avec les yeux qui étaient trop au bord, elle est allée à Paris dans un grand hôpital, elle a eu je ne sais pas combien d'opérations, peut-être 7 ou 8. [...] J'ai connu dans mon exercice Madame Ruby, vice-présidente du Conseil général, son principe était "si la Cité en a besoin, il faut le faire". Le Président Carteron disait ça aussi... ça fait un peu paternaliste. Et dans les commissions de surveillance, des élus disaient que les prix de journées coûtent trop cher, on n'a pas l'argent. Et lui répondait que l'argent n'a jamais été un problème, l'argent on le trouve. S'il y a besoin il faut faire. »

Michel Gougne

Cette générosité est permise par des circonstances budgétaires que nous ne sommes pas en mesure d'éclaircir dans ce rapport, mais comme l'explique Michel Gougne, le jeu du partage des dépenses et des subventions avec l'État apparaît très favorable au département.

« Quand j'ai commencé ma carrière et pendant longtemps, le département était très riche. [...] Il y avait trois types de dépenses, pour celles du groupement 1, 20% était à la charge du département et 80% à celle de l'État, pour celles du groupement 2, c'était 50% chacun, pour celles du groupement 3, c'était 80% pour le département et 20% pour l'État. Les dépenses sociales passaient automatiquement dans le groupement 1, ce qui faisait que comme disait Carteron, avec une pièce de 1 centimes on s'achète une pièce de 1 franc. »

Michel Gougne

Il semblerait que la décentralisation change la donne. Durant le mandat de Jean Palluy, le département du Rhône apparaît davantage tiraillé entre la volonté politique persistante de solidarité, et les contraintes budgétaires. À la multiplication des compétences du département, s'ajoute un climat de rigueur. Malgré cela, le département du Rhône continue d'afficher son ambition de se mettre au service de « ceux qui en ont besoin ».

ARCHIVE

« Nous voulons que le département soit un département socialement solidaire. Le département du Rhône est un département qui a du cœur, qui se veut donc au service des plus démunis, et c'est la raison pour laquelle notre budget atteint en 1985 pour l'action sociale 1 milliard 300 millions, c'est-à-dire près de 1000 francs par habitants du département, mais c'est tout à notre honneur car nous voulons apporter notre soutien aux plus démunis des habitants du département. »

Déclaration de Jean Palluy, dans le reportage « La DDASS : l'action sanitaire et sociale dans le département », 26/11/1985, Vidéo mania France 3.

« Pour la quatrième fois depuis la loi de décentralisation du 2 mars 1982, je vous propose de réfléchir ensemble sur les grandes orientations budgétaires à déterminer pour le prochain exercice. Elles devront concilier le désir que nous avons de satisfaire au maximum les besoins des Rhodaniens et les contraintes liées au contexte économique qui impose la rigueur la plus stricte. [...] Comme je l'ai dit au départ, les finances publiques du Département ne sont pas indépendantes des finances publiques de l'État et les mêmes rigueurs doivent obligatoirement se retrouver à tous les niveaux de financement. Nous vous invitons donc à faire preuve à la fois de dynamisme, de solidarité et de rigueur. Ce sont ces trois grandes idées que nous retrouverons, si vous le voulez bien, dans le Budget primitif de 1986. Nous prenons hardiment, à bras le corps, les compétences qui nous sont confiées par la Décentralisation. Nous vous proposons d'y faire face avec responsabilité, de façon que nos concitoyens soient plus heureux de vivre dans la Collectivité que forme le Département du Rhône. Mais nous proposons aussi de faire cet effort dans la rigueur notamment en matière fiscale. »

Rapport de M. le président du Conseil général du Rhône, Jean Palluy, 20 septembre 1985. Rapport n° C85.217

L'ambition immense de la Cité de l'enfance

La création de la Cité de l'Enfance de Bron-Parilly est l'expression la plus emblématique de la fibre humaniste et paternaliste du département. Réalisée bien avant la décentralisation des compétences sociales, elle est une source de fierté importante pour un Conseil général qui se gargarise de son volontarisme à venir en aide à «l'enfance malheureuse».



Page de garde du plan de construction original de la Cité de l'enfance, 1960, ADRML 266 J/125.

Une initiative du Conseil général

Depuis 1949, le Foyer des Pupilles et la Nourricerie départementale, tous deux à la charge financière du Conseil général, étaient installés dans des dépendances de l'Hôpital du Vinatier¹. Alors qu'en 1954 se pose la question de leur extension et modernisation, il apparaît plus opportun de les transplanter ailleurs : émerge l'idée de profiter du nouveau parc départemental de Parilly pour y construire un grand établissement d'accueil de l'enfance en danger, «la Cité de l'Enfance». Le Conseil général anticipe ainsi la sortie des foyers de l'enfance (FDE) hors des hôpitaux, envisagée au niveau national dès les années 1960, prescrite par la loi du 30 juin 1975, et mise en œuvre durant les années qui suivent.

Il semblerait que ce soit en particulier Benoît Carteron qui porta cet ambitieux projet².

« Carteron s'est battu pour pouvoir arracher 8 hectares du parc de Parilly à son Président Laurent Bonnevey. Ce n'est pas une paille, ça n'a pas dû être facile. [...] À l'époque je pense qu'il y a eu une prise de conscience sur les pupilles qui étaient à la charge du Conseil général. Et je pense que monsieur Carteron était profondément humaniste. Je l'ai bien connu, et je crois qu'il avait une très grande conscience du sort qui était réservé à ces enfants, et qu'il avait vraiment envie que les choses changent, évoluent, d'où ce projet très important. »

Michel Gougne

Le 6 décembre 1955, l'assemblée du Conseil général valide le principe du transfert, il faudra encore deux ans pour mûrir le projet et le faire admettre aux différentes administrations. En effet, avant les lois de décentralisation le Conseil général ne jouissait pas d'un pouvoir décisionnaire sur le département, circonscription administrative de l'État placé sous l'autorité du préfet. Benoit Carteron s'est donc attelé durant deux ans à convaincre préfet et ministère (notamment celui de la Santé publique et de la Population) de l'importance de réaliser cette Cité de l'Enfance.

1. Une situation qui n'est pas rare en France : les hôpitaux psychiatriques ayant connu une baisse importante de leurs effectifs durant la Seconde Guerre mondiale. Selon Max Lafont (*L'extermination douce*, 1987), 40 000 malades mentaux seraient morts de faim dans les hôpitaux français sous Vichy.
2. Il décrit par ailleurs un travail en "excellente entente" et une "ligne de vue unanime" avec les autres partis-prenantes du projet (on retrouve cités dans la presse le Préfet Mr Ricard, l'inspecteur divisionnaire de la population Mr Arnion, l'inspectrice principale de la Population Mme. Bonnet, le directeur du Foyer des Pupilles Mr Fabry, le directeur départemental de la Santé Docteur Robin, etc.).

« M. Carteron évoqua, comme il se devait, le problème financier que pose la mise en œuvre des différentes tranches de travaux et exprima la confiance des Lyonnais dans l'intervention efficace du directeur général de la population. Celui-ci ne cacha pas les impératifs dont les finances de l'État doivent tenir compte actuellement, mais il ajouta aussitôt qu'à ses yeux, le projet méritait hautement quelques sacrifices... Il multiplia les éloges à l'adresse du Conseil général du Rhône, non seulement pour son initiative, mais pour l'opiniâtreté qu'il apporte à la mener à bien : "Nous avons compris, conclut-il, l'importance psychologique et technique de cette opération. Aussi, pour ne pas demeurer en reste sur le Conseil général du Rhône, qui a consenti un effort financier et pris ses responsabilités, nous pensons pouvoir débloquer, pour le démarrage des travaux, des crédits plus considérables qu'il n'était prévu..." »

Article de presse, M. Rain représentant le Ministère de la Santé publique a promis un concours accru pour la réalisation de la « Cité de l'enfance », journal inconnu, samedi 11 octobre 1958. ADRML 266 J/91-95.

En 1957 le concours d'architecture est lancé, en 1958 la première pierre est posée, en 1963 la Cité de l'Enfance ouvre ses portes.

L'enjeu de s'adapter à une société en profonde mutation

La Cité de l'enfance naît de la volonté départementale d'accroître ses capacités d'accueil (450 prévues à la Cité contre 250 pour le Foyer des Pupilles du Vinatier), mais aussi de moderniser ses modes de prise en charge, ce qui fait écho aux profondes mutations de l'Aide Sociale à l'Enfance connaît alors. En effet, on assiste à cette époque à la fois à une métamorphose des modes de vie dans la société française (mécanisation de l'agriculture, exode rural, difficultés sociales et économiques d'après-guerre, accroissement de la natalité, etc.), à une remise en cause du modèle des agences de placement (et parallèlement, à l'irrésistible ascension des MECS), et à la transformation des typologies d'enfants à prendre en charge (Cf. encadré).

« Je pense qu'il y a eu un changement profond qui commençait à apparaître dans les mentalités avant de construire cet énorme établissement. Avant, les enfants étaient placés directement dans des agences de placement, il y en avait 8 ou 9 dans la région. La plupart du temps, les enfants étaient coupés de leurs parents, ils ne les voyaient pratiquement plus. Et il y avait ce qu'on appelle des directeurs d'agence, les anciens pupilles les appelaient "les roitelets", parce qu'ils avaient un pouvoir énorme, car dès qu'il y avait un problème l'enfant était déplacé. J'ai pu lire des rapports qui sont assez bouleversants : "J'ai surpris mon pupille dans les rues de la ville, je me suis immédiatement emparé de lui, je l'ai mis dans ma voiture et je l'ai emmené dans un autre placement familial à l'autre bout du département". Et à cette époque on a pris conscience de tous ces gamins qui étaient placés-là, et on a dit on ne peut plus continuer comme ça. [...] Il faut voir aussi autre chose : après la guerre de 14-18, les campagnes manquaient énormément d'hommes, "l'agriculture manque de bras" comme on dit dans de nombreux textes de l'époque. Les pupilles étaient une main d'œuvre précieuse, ils étaient placés tout jeune, et ils étaient traités comme des domestiques de ferme. Et puis progressivement il y a eu la mécanisation, donc un moindre besoin de main d'œuvre. Donc il y a eu un bouleversement au niveau social qui fait que le pupille avait moins sa place, ou moins son utilité plutôt. [...] Ce temps du placement à la campagne est passé, les agences ont périclité, et progressivement elles ont toutes fermé. »

Michel Gougne

La Cité de l'Enfance ambitionne de répondre aux nouveaux besoins, et au nouvel air du temps. Son fonctionnement s'organise autour de l'objectif d'accueillir les enfants pour de courts séjours, afin de comprendre leur situation et de les orienter vers des établissements adaptés. Elle accueille des enfants des deux sexes, de la naissance à 21 ans, privés temporairement ou durablement de leur famille.

UNE TRANSFORMATION DES PUBLICS ET DES MISSIONS

Pendant longtemps l'Assistance publique était au service de « ceux qui avaient besoin d'une suppléance familiale complète, orphelins pauvres et enfants abandonnés, ou enfants de parents déchus de leurs droits » (Tigréat et al, 2018, p.219). Les "pupilles", comme on les appelait, privés définitivement de leur famille, étaient placés durablement auprès de nourrices puis de familles d'accueil et d'employeurs capables d'assurer leur apprentissage, sous le contrôle de l'Assistance.

À partir du début du 20^e siècle, l'amélioration globale des conditions de vie des familles (essor de l'État-Providence, des allocations familiales, progrès de la lutte contre les maladies infectieuses, amélioration des conditions de travail, etc.) permet de diminuer massivement le nombre des abandons, et par conséquent des pupilles. Par ailleurs, plusieurs grandes lois ont fait évoluer l'Aide Sociale à l'Enfance vers une prise en charge plus globale des problèmes de l'enfance et de la famille (loi du 24 juillet 1889 « sur la protection judiciaire des enfants maltraités et moralement abandonnés », ouverture de la possibilité de déchéance partielle de l'autorité paternelle en 1921, institution de l'assistance éducative à domicile en 1935, et bien sûr les deux lois de 1958 et 1959 qui confient les mineurs "en danger" à la PJJ, et les mineurs "en risque de danger" à l'ASE). L'élargissement des missions bouleverse profondément le service, qui doit désormais gérer un grand nombre d'admissions protéiformes. Ces transformations sociales et juridiques concordent à augmenter fortement le nombre d'enfants pris en charge par l'Aide Sociale à l'Enfance, tandis que la part des pupilles ne cesse de diminuer (97% des mineurs assistés en 1911, contre 49% en 1960, 20% en 1970, et 5,4% en 1990 (Tigréat et al, 2018). ●



Le 11 septembre 1974, le Président de la République Valéry Giscard D'Estaing, la ministre de la Santé Simone Veil, et le secrétaire d'État en charge des affaires sociales René Lenoir, profitent d'un déplacement à Lyon pour visiter la Cité de l'Enfance, en compagnie de Benoît Carteron (à gauche). @Les Archives du Progrès.

« [La Cité de l'Enfance est] un établissement public, où, le temps d'un court séjour, il faut réussir à triompher de difficultés psychiques, affectives, biologiques se présentant, avec chaque hôte de passage, dans un faisceau très individualisé.

Tâche ardue, mais combien exaltante !

Dans les mains de ceux qui l'entreprennent, le Conseil général du Rhône a voulu placer les atouts maîtres.”

Extrait du discours de Benoît Carteron, Président du Conseil général, pour l'inauguration de la Cité de l'Enfance, 1963, ADRML 266 J/125.

Avec sa capacité d'accueil finale de 350 enfants, son personnel de près de 300 agents, son service médical (permettant la prise en charge d'enfants handicapés et grabataires) et médico-psychologique, la mégastructure sera rapidement érigée en modèle par les commentateurs locaux et nationaux. Un modèle « marquant la nouvelle orientation de l'Aide Sociale à l'Enfance, qui tend à devenir un service de protection de l'enfance en danger »³.

3. Commentaire accompagnant le reportage télévisé sur la visite du président Valéry Giscard D'Estaing à Lyon, diffusé le 11 septembre 1974, au journal de 20h de la RTF. INA.

Recréer l'image de la famille dans l'institution

Le modernisme de la Cité de l'enfance se donne aussi à voir dans ses partis-pris organisationnels. Malgré le gigantisme du projet, tout y est fait pour tenter de recréer une "ambiance familiale" et proposer une "atmosphère propre à l'épanouissement des pensionnaires". Cela passe essentiellement par le choix d'une architecture pavillonnaire.

ARCHIVE

« Pourquoi la formule pavillonnaire ?

Il convient d'offrir à des enfants, affectivement traumatisés, un séjour dans un cadre aussi familial que possible. Ce cadre ne peut être fourni par des grands bâtiments, aussi compartimentés soient-ils, mais par de petites maisons à l'échelle de la vie familiale. Peu nombreux, les enfants se sentent moins "abandonnés". Ils se révèlent immédiatement à leur moniteur et trouvent rapidement le climat d'affection compréhensive, susceptible de vaincre leur désarroi psychique et de rétablir leur équilibre. Insérés dans un groupe d'enfants d'âges et de sexes différents, ils y voient, reconstituée, l'image de la famille.

Et cela est essentiel. [...]

Tous ont besoin de la chaude atmosphère d'une cellule sociale structurée aux dimensions de la famille. [...]

Extraits du discours de Benoît Carteron, Président du Conseil général, pour l'inauguration de la Cité de l'enfance, 1963, ADRML 266 J/125.

« On avait plusieurs pavillons doubles, deux fois 15 lits, des chambres, en bas une salle de séjour, une cuisine, etc. Donc c'était quand même une maison. À l'époque c'était la mode des toits plats, et là aussi ils ont insisté pour que l'on ait des toitures pentues et en tuiles. C'est vrai que ça change tout, ça faisait maison. On voulait que ça ressemble à une grande famille. Et c'est vrai que c'était quand même très agréable, parce que chaque pavillon pouvait mettre des tables, manger dehors. »

Michel Gougne

Cette architecture pavillonnaire, on la doit à Madame Bonnet, inspectrice principale de la population, "femme de cœur et d'intelligence" qui s'est "consacrée à cette innovation". Rompant avec les grands internats de l'époque, ce modèle répond à la fois aux préoccupations hygiénistes (limiter les risques de contagion), et « au souci de recréer un "cadre de sécurité et d'affection pour les petits êtres recueillis", conformément aux "indications de la psychologie moderne"⁴. »

Plus encore, la Cité évoque un véritable petit village, doté de sa propre infirmerie, son école primaire, son jardin d'enfants, sa chapelle, sa salle des fêtes, son magasin de vêtement, ses terrains de sports, etc. Autant d'équipements qui pour Benoît Carteron « constitueront pour la Cité l'armature collective appelée à développer et défendre la vie du corps et de l'esprit dans tout le petit peuple confié au service de l'Aide Sociale à l'Enfance. »

Le Conseil général y transférera également son école d'auxiliaires de puériculture et de moniteurs éducateurs, qui avait été ouverte quelques années plus tôt afin de former le personnel du Foyer des Pupilles.

4. Propos de Monsieur Arnion, inspecteur divisionnaire de la population, rapportés dans l'article « M. Rain représentant le Ministère de la Santé publique a promis un concours accru pour la réalisation de la "Cité de l'enfance" », du samedi 11 octobre 1958, journal inconnu. ADRML 266 J/91-95.

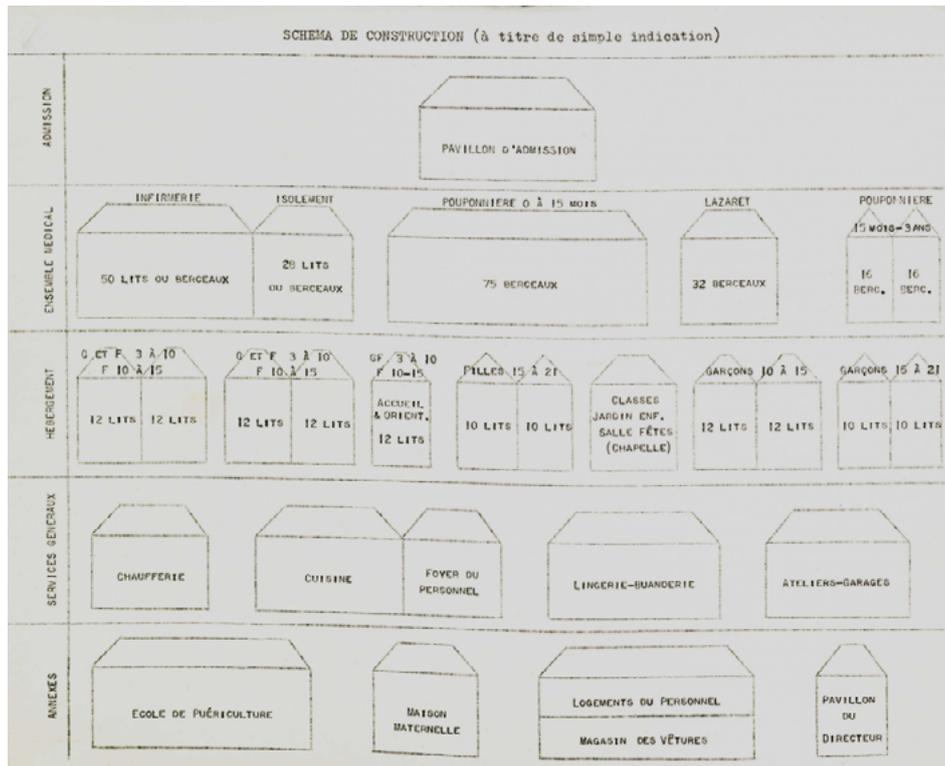


Schéma de construction du concours d'architecture pour la Cité de l'enfance, 1957. ADRML 266 J/125

Une Cité utopique

Changement des besoins et des méthodes, il n'est plus question de traiter les pupilles comme au début du siècle : la coercition laisse place à l'affection et au soin de leur bien-être psychologique, en théorie du moins.

Plus encore, il est frappant de constater le ton bienveillant et paternaliste qui se dégage des archives. Les mineurs pris en charge sont désignés par des termes éplorés, voire misérabilistes : « enfance malheureuse », « ceux que le destin accable dès le départ de leur vie », « petits être recueillis », « le petit peuple confié au service de l'Aide Sociale à l'enfance », « enfants que les vicissitudes de la vie ont privés de leur parents », etc. À ces malheureux, le Conseil général procure une aide « généreuse » à travers la réalisation de la Cité, « œuvre gigantesque et particulièrement utile ».

Si l'on grossit le trait, la mise en discours qui accompagne la création de la Cité de l'Enfance figure par moment un véritable petit paradis

sur terre, composé de « pavillons paisibles », « coquettement entourés de jardins et de terrasses fleuris », nichés dans un « écrin de verdure », comme le décrivent l'avis du concours d'architecture publié par le Conseil général et des articles de presse.

« En ce qui concerne l'aménagement, le mobilier [...] On eut vite la preuve qu'ils recouvrent une réalité colorée, lumineuse et souriante. Les visiteurs eurent un premier contact avec les dahlias en bac du plus somptueux effet, avant d'atteindre la salle de séjour aux murs verts et ocres, aux sièges gris, bleus, rouges... [...] Au premier étage, les chambrettes émerveillaient tout le monde avec leurs dessus de lits et leur tentures assortis... »

Description de la visite d'un pavillon-témoin, dans « La future Cité de l'Enfance à Bron-Parilly a reçu la visite des directeurs de la population présents au congrès de la sauvegarde », article de presse, édition et date inconnues. ADRML 266 J/91-95.

On peut percevoir dans le choix des termes la sensibilité charitable et paternaliste des personnalités qui portent le projet, et leur conviction profonde d'œuvrer dans le bon sens. Certes la Cité de l'Enfance représente un véritable progrès, mais n'ira pas sans difficultés de fonctionnement et sans vécu traumatique. Telle qu'elle est racontée, la Cité traduit l'utopie de ses promoteurs.

« Fidèle à son passé, [le Conseil général] a entendu l'appel de l'enfance malheureuse qu'il voudrait conduire, généreusement, vers la Cité claire d'un bonheur retrouvé. »

Extrait du discours de Benoît Carteron, Président du Conseil général, pour l'inauguration de la Cité de l'Enfance, 1963, ADRML 266 J/125



Benoît Carteron, en visite sur un chantier, date et lieu inconnus. Fond Georges Vermard, Licence créative commons.

Années 1990

Le grand dépoussiérage de l'ASE

Dans le cadre des lois de décentralisation, l'Aide Sociale à l'Enfance est transférée de l'État au département, afin, notamment, de rapprocher le lieu de décision du citoyen. C'est en particulier la loi du 22 juillet 1983 qui acte ce transfert de compétence. Depuis, c'est au Président du Conseil général de définir la politique départementale, autoriser et encadrer les établissements sociaux, et d'administrer toute forme d'aide sociale à l'enfance.

Dans le Rhône, si on se saisit à bras le corps de cette nouvelle compétence sur le plan des budgets accordés, peu de choses bougent par rapport aux années DDASS. Le service de l'Aide Sociale à l'Enfance, réorganisé en 1979 sur le modèle des circonscriptions d'action sociale, reste en l'état, dans les mêmes locaux (au 245 rue Garibaldi à Lyon), avec les mêmes professionnels, et leurs habitudes de travail.

C'est à partir de 1990, à la faveur du changement d'exécutif, que d'importants bouleversements organisationnels, professionnels et même culturels vont s'engager. Le nouveau Président Michel Mercier et son directeur général des services Pierre Jamet vont lancer une grande entreprise de modernisation du secteur social. Les nouveautés qu'ils apportent s'inscrivent dans une période de profonde transformation des pratiques et représentations de la protection de l'enfance. Le service va évoluer sous l'influence réciproque du cadre législatif et des convictions des nouvelles générations de professionnels.

« Je me suis très tôt intéressé au social. J'avais dit à Mercier quand il m'a nommé : "tu me donnes un an pour te proposer des réformes dans le domaine social". Parce que c'était quand même 40% de notre budget. [...] Et je trouvais qu'on était complètement obsolète. Donc pendant un an, je me suis consacré au social d'où les réformes que j'ai faites, mutation de personnel, etc. Et je pense qu'on avait mis en place des systèmes qui étaient plutôt performants. »

Pierre Jamet

Alors que la DDASS, «ses enfants» et ses fameux inspecteurs ont durablement marqué les esprits, l'enjeu est fort de dépoussiérer et dédramatiser l'image de l'ASE. Dans les années 1990 on assiste alors au développement volontariste d'un nouveau rapport aux parents des enfants pris en charge, au renouvellement des profils de professionnels de l'enfance, à la territorialisation des services, ou encore à la fusion de la Cité de l'Enfance et du Centre Maternel départemental pour créer l'IDEF. Une période charnière pour la protection de l'enfance dans le Rhône.

À travers le récit de ces évolutions, nous mettons en exergue la manière dont la culture professionnelle des agents de l'enfance s'est elle aussi transformée. D'une part le service centralisé des inspecteurs de la DDASS, tous issus des mêmes formations, laisse progressivement place à un éclatement sur les territoires d'attachés territoriaux bien moins spécialisés. D'autre part la culture gestionnaire de l'administration territoriale se confronte à la culture socio-éducative des professionnels engagés auprès des publics.



Au centre Michel Mercier et Pierre Jamet, à droite Louis Vericel, le 23 juin 2000. Creative Commons.

Les crédits affectés à l'Aide sociale à l'enfance, soit 586877000 F, permettent de répondre à un double objectif :

- Le maintien des enfants dans leur milieu familial,
- Assurer la prise en charge des enfants et adolescents confiés au service.

Le service d'Aide à l'enfance permet à plus de 24000 enfants de vivre dans leur milieu familial avec une aide soutenue apportée par des allocations mensuelles, des travailleuses familiales, des mesures d'action éducative en milieu ouvert, des équipes d'éducateurs de prévention et d'animateurs (spécialisés dans l'approche des adolescents) mis en place dans les centres sociaux.

Dans ce cadre également, des jeunes mères peuvent être hébergées avec leurs enfants au centre maternel départemental de Lyon ou dans des établissements voisins similaires.

La seconde mission du service est d'accueillir, soigner, éduquer des enfants qui lui sont confiés par leurs parents ou les magistrats. Les travailleurs sociaux du service continuent à aider les familles pendant le placement des mineurs et naturellement assurent une surveillance de ces derniers.

Lors de leur admission, les enfants sont accueillis à la Cité de l'enfance de Bron qui établit un bilan médical, scolaire, éducatif et établit avec l'inspecteur et le personnel de l'Aide à l'enfance un projet d'orientation.

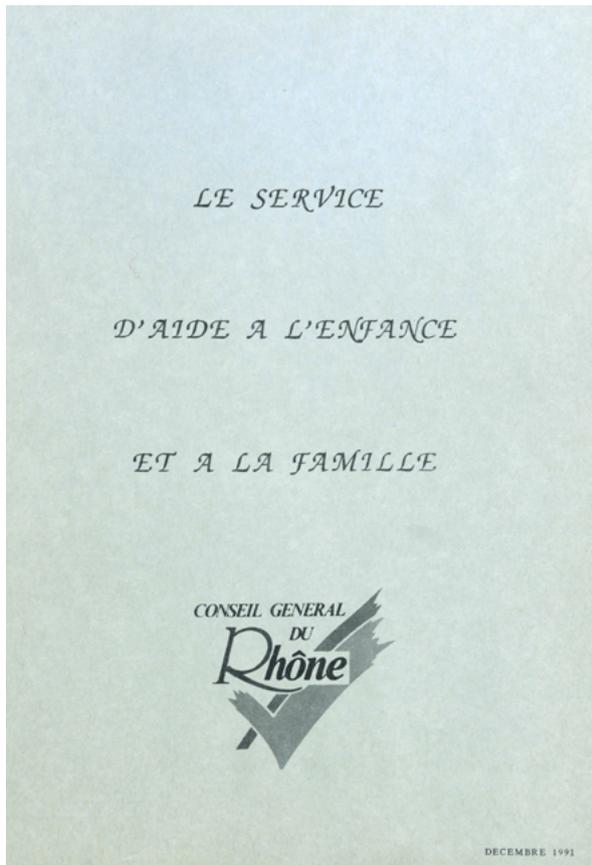
- En placement familial : plus de 1000 enfants ont été accueillis chez 630 assistantes maternelles du service et du service de la SLEA (Société lyonnaise pour l'enfance et l'adolescence) ;
- En établissement : 2515 enfants et adolescents ont été admis ;
- Dans des maisons d'enfants à caractère social, le prix de revient moyen ressort à 468 F.
- Ou dans des foyers pour adolescents, le prix de revient ressort à 530 F.

La charge nette du Département est de 586877000 F et correspond à une dépense de 389 F par habitant.

À titre d'exemple, le secteur d'activité que constitue l'accueil des jeunes en difficulté dans le département engendre en termes d'emploi 1400 équivalents temps pleins dans le domaine associatif.»

25 février 1991, «Rapport du Président 091.100. Aide à l'enfance et à la mère.ADRML – 3565W/79 : Procès-verbaux des délibérations du Conseil général et compte rendu des débats. Réunion du 25 février 1991, p.110.

La fin du « bon service contre les mauvais parents »



Page de garde du rapport d'activité du service de l'Aide à l'Enfance et à la Famille, décembre 1991. ADRML 5325 W/2.

Dans les années 1980, les services de l'aide sociale à l'enfance se voit reprocher de nombreuses pratiques abusives au niveau national. On peut citer en particulier le rapport Bianco-Lamy (1980), « L'Aide à l'enfance demain », paru à la demande de la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, qui « souligne l'absence de deux acteurs majeurs de l'ASE, l'enfant et sa famille » (De Ayala, 2010).

Dans cette perspective, la loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance introduit un bouleversement majeur : « Non seulement ce texte renonce au paternalisme social et sort définitivement d'une logique d'assistance liée aux origines historiques de l'Aide Sociale à l'Enfance mais encore il l'instaure comme un véritable service public décentralisé en affirmant que les familles qui s'adressent à elle ont des droits. » (Neirinck, 2005). Elle reconnaît entre autres aux parents le droit de participer aux décisions essentielles

concernant leur enfant, et le droit de l'enfant d'être associé aux mesures qui le concernent, ainsi que le droit de faire appel contre les décisions de l'ASE. Il faut également citer la Convention des droits de l'enfants, promulguée par l'ONU le 20 novembre 1989, et ratifiée par la France le 7 août 1990. Elle reconnaît l'enfant comme un être ayant des besoins spécifiques, et dotés de droits : le droit à une identité, de connaître ses parents et d'être élevé par eux, de s'exprimer sur toute affaire le concernant, etc.

« Cette loi [de 1984] est extrêmement importante à mon sens. Elle a beaucoup modifié les pratiques des professionnels de l'ASE et a permis aux parents d'essayer d'avoir une juste place. »

Marie-Hélène Gauthier

Ces évolutions législatives accompagnent un changement de mentalité plus profond parmi les professionnels de la protection de l'enfance et l'opinion publique. Comme le résume Michel Gougne, « c'est la fin du bon service contre les mauvais parents ». Autrement dit, l'ASE se reconfigure en service d'aide à la famille et la parentalité.

Le département du Rhône semble particulièrement engagé dans cette transformation de posture de l'ASE vis-à-vis des publics qu'elle accompagne. Un dynamisme qui va de pair avec toute l'entreprise de modernisation organisationnelle que nous allons décrire dans les parties suivantes. De l'avis de certains anciens agents, c'est aussi le résultat d'une interprétation forte des textes par la direction du service.

Le changement de paradigme au département se donne à voir sur plusieurs modes. Symboliquement, le service de l'Aide Sociale à l'Enfance se transforme en service d'Aide à l'Enfance et à la Famille. Opérationnellement, cela se traduit principalement par le développement de protocoles d'accord qui contractualisent la relation avec les parents, ainsi que leur association dans les commissions enfance. Loin d'être anodin, cela modifie en profondeur les pratiques des professionnels de l'enfance.

« Je pense que [notre nouvelle directrice] était vraiment dans un souci de dépoussiérer l'ASE et d'appliquer les nouvelles lois de protection de l'enfance. C'est avec elle que nous avons vu fleurir un certain nombre de protocoles d'accord pour la protection administrative. Dans ce cadre,

5. Sans pouvoir dater précisément ce changement, la première mention de ce titre que nous trouvons dans les archives date de 1991. Pour des raisons de commodité, nous continuerons de nommer le service "ASE" dans le reste du rapport.

les parents peuvent demander deux types de soutien : une aide éducative à domicile ou le placement de leur enfant à leur demande. Dans les deux cas, on signe avec eux ce qu'on appelle un protocole d'accord qui définit les objectifs de ce soutien, et les moyens qu'on se donne pour l'accompagnement des parents et de l'enfant et le bilan qu'on effectue chaque année. [...] Elle va aussi nous obliger à recevoir tous les parents en commission enfance, non seulement quand la demande d'aide émanait de la famille, mais aussi dans le cas d'une décision de signalement judiciaire au procureur. [...] Ça a vraiment changé notre manière de travailler en commission enfance, parce que quand on reçoit une famille pour une mesure à sa demande on va pouvoir expliquer tout ça assez calmement, tranquillement. Par contre quand on doit expliciter notre décision de signalement judiciaire au procureur de la république à la famille qui n'en veut pas, c'est beaucoup plus compliqué. Et tout ça a changé plein de choses, notamment la manière d'écrire les rapports sociaux, car nous lisons les rapports en présence des parents. Par exemple, un travailleur social ne pouvait plus dire « il m'a semblé que monsieur boit », parce que si vous mettez ça dans ce rapport, il va être là monsieur quand vous allez le dire, et sur quoi vous étayez ce propos ? Donc ça a eu comme conséquence une objectivation plus importante des éléments de danger ou de suspicion de danger. [...] Des juges pour enfants ont aussi pu nous dire que quand ils recevaient la famille pour la première audience, la famille était plus apaisée. Quand ils sont convoqués au tribunal, ils savent pourquoi, étant donné qu'ils ont été reçus en commissions enfance au préalable. »

Marie-Hélène Gauthier

« Quand j'ai démarré le métier, les parents attendaient dans le couloir, on faisait la réunion avec tous les professionnels, les travailleurs sociaux, les médecins, la psychiatrie etc., et puis une fois que tout le monde avait discuté et décidé, on faisait rentrer les parents et on leur expliquait ce qu'il va se passer. [...] Après, il y a eu tout un travail sur le lien que l'on peut avoir avec les parents, sur leur droit à être informé, leur participation aux décisions, aux commissions enfance, etc. [...] Et c'est vrai que ça a changé aussi les pratiques, c'est-à-dire que le côté un peu "tout puissant" des services de l'époque, qui décidaient sans forcément demander l'avis... Et bien là les parents étaient là, on avait l'obligation de leur donner la parole, et puis d'avoir le plus possible leur accord sur ce qui était mis en place. [...] Ça a changé la donne sur l'approche, vraiment... Moi c'était ma manière et mes valeurs, donc je m'y suis vraiment retrouvée. On voyait aussi la différence sur la pertinence des mesures quand on a tout de suite le lien avec la famille. »

Françoise Penet

Ces pratiques vont perdurer, et, associées à d'autres transformations, notamment la territorialisation des services, elles vont permettre de développer un rapport de proximité aux familles. Sans adopter une vision angélique sur ces questions, on peut noter que les choix portés par la direction enfance dans les années 1990 ont laissé une empreinte durable sur la protection de l'enfance dans le département du Rhône et à la Métropole de Lyon.

« Il y a des départements qui ne reçoivent toujours pas les familles, les décisions sont prises à la seule lecture des rapports des travailleurs sociaux, et ensuite la situation est envoyée au procureur. »

Marie-Hélène Gauthier

« Je ne pourrais pas travailler dans un département où il n'y a pas de commission enfance. [...] On est pratiquement les seuls en France à en organiser. Dans le circuit, entre le moment où on est interpellé par rapport à des inquiétudes concernant un enfant, et puis le moment où va se mettre en œuvre une mesure de protection de l'enfance, et bien dans la plupart des autres départements on décide d'une mesure administrative, ou de saisir le juge, et ensuite on informe les parents de ce qu'il s'est décidé. Nous ici, on ne fait pas ça, c'est-à-dire qu'à l'issue du rapport écrit, s'il s'avère que les enfants sont en danger, on demande aux parents de venir, et on leur dit "voilà le constat qu'on fait, voilà ce qu'on peut proposer, qu'est-ce que vous en pensez ?". On est dans un débat contradictoire. Ensuite on décide ensemble, ou pas, mais à ce moment-là on informe les gens que l'on va faire un signalement au parquet. Mais tout ça vient de cette histoire, donc on a beaucoup plus de proximité avec la population. »

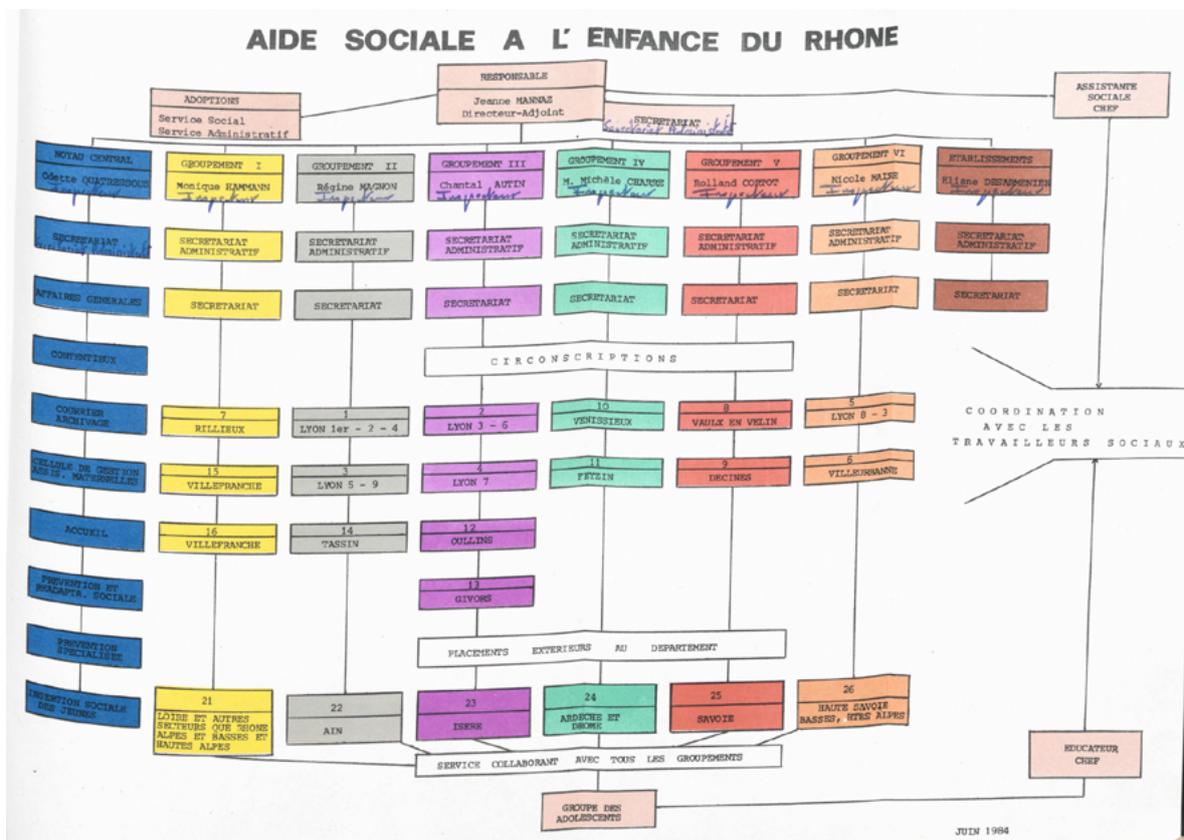
Emmanuelle Romagny

Des inspecteurs de la DDASS aux attachés territoriaux : une déperdition des connaissances ?

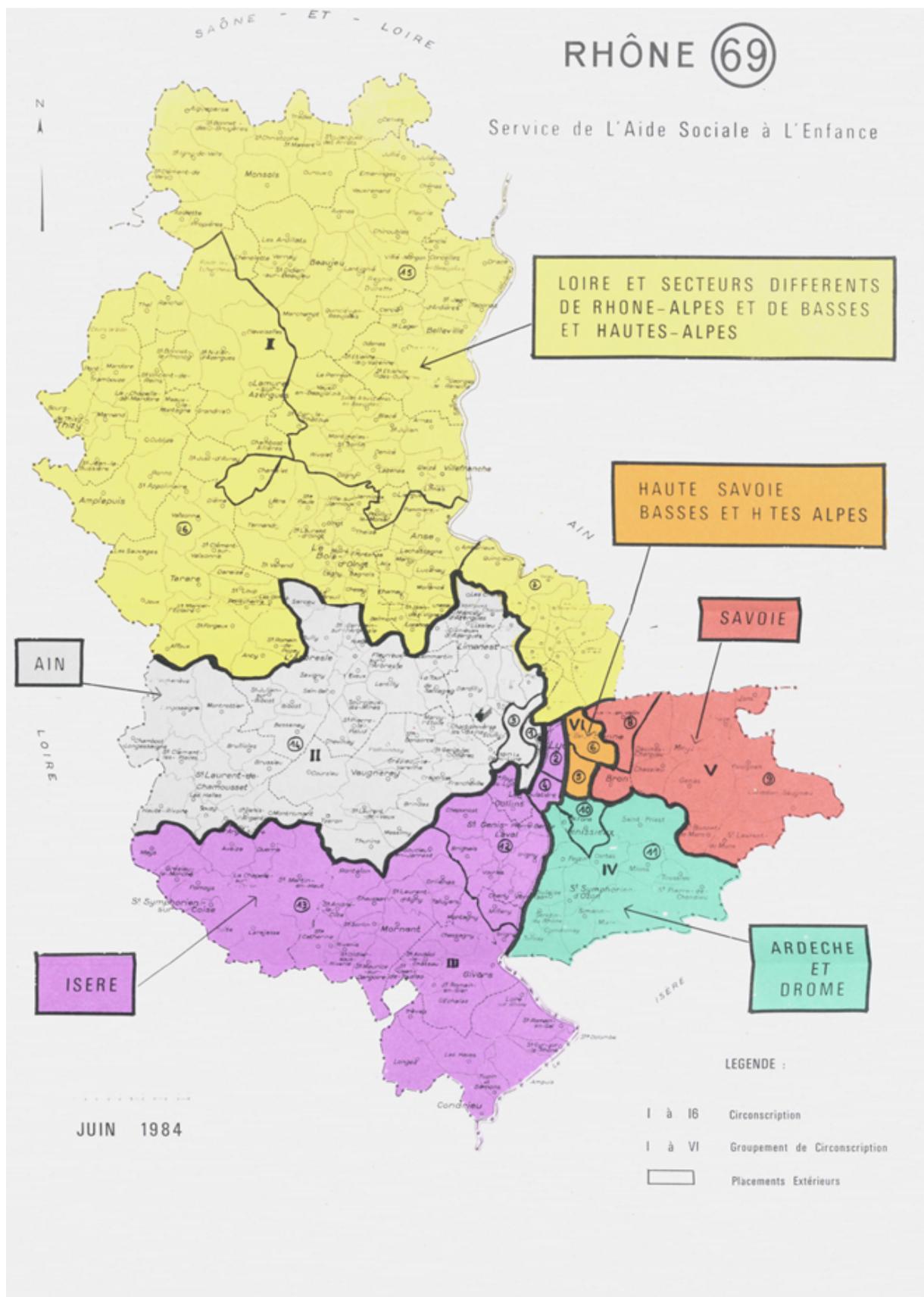
Le travail de modernisation des pratiques professionnelles entrepris dans le Rhône s'appuie sur une transformation plus large de l'organisation du service et des profils des travailleurs sociaux.

Entre 1979 et 1993, le service se compose de la manière suivante :

- Une équipe de direction chapeaute entre 6 et 8 responsables de groupement (selon les périodes), accompagnés d'un secrétariat et d'un rédacteur, qui ont chacun en charge un «groupement». Un groupement est la réunion de deux circonscriptions d'action sociale. C'est à ce niveau que se déclinent les missions de la protection de l'enfance, dans les centres médico-sociaux, suivies par des équipes de travailleurs sociaux enfance (environ 6 assistantes sociales enfance par groupement).
- Le service est complété par plusieurs cadres et secrétariats associés, surnommés «le noyau central», qui gèrent les archives, le support juridique, le placement familial, la prévention spécialisée, etc. Des missions qui évoluent au fil du temps, des besoins, et des rattachements à d'autres directions.



Organigramme du service de l'Aide Sociale à l'Enfance, rapport d'activité interne, 1984. ADRML - 5325W/3.



Rapport d'activité interne, 1984. ADRML - 5325W/3. La carte montre le découpage des 16 circonscriptions d'action sociale du Rhône, et celui des 6 groupements de l'ASE (en couleur). On mesure l'immensité de certains groupements (géographique et/ou démographique), compte-tenu du fait que la mission ASE y est chapeauté par un seul inspecteur. Les cadres fléchés indiquent les départements dans lesquels se font les placements en assistantes familiales lorsqu'ils ne sont dans le Rhône. En effet chaque groupement est en lien avec une ou plusieurs agences de placement. Aussi, par exemple, un enfant de Tarare pourra être placé dans l'Ain, tandis qu'un enfant de Saint-Priest pourra être placé dans la Drôme ou l'Ardèche.

Au début des années 1990, un changement d'ampleur s'engage : le remplacement progressif des professionnels qui assurent les missions de responsables de groupement. Les anciens inspecteurs de la DDASS qui remplissaient cette fonction, tous formés à l'École de Rennes (voir encadré), laissent place à des attachés territoriaux, aux profils plus administratifs et polyvalents, qui peuvent venir d'horizons très différents les uns des autres. De ce point de vue, certains regrettent une déperdition de connaissance et de spécialisation.

« Il y avait ce qu'on appelait des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale qui étaient formés à Rennes. Je pense qu'ils étaient quand même beaucoup plus spécialisés pour l'enfance, maintenant il faut être transversal. On le voit dans les ministères d'ailleurs. C'est l'univers des gestionnaires, donc ils sont capables de gérer aussi bien les choux et les carottes que les automobiles. Je trouve que ça été quand même une perte pour le service de l'enfance, parce qu'après le département a mis de ses cadres, même s'il y en a qui ont été très compétents. »

Michel Gougne

La mission d'attaché de groupement, qui confère de très lourdes responsabilités⁶, peut donc incomber à des novices de la protection de l'enfance. Une situation particulièrement insécurisante pour les nouveaux attachés, plongés dans le grand bain sans aucune formation préalable. Mais cette déperdition de formation est compensée en partie par l'importante centralisation du service qui leur permet de construire une culture professionnelle commune et de mutualiser leurs connaissances. Plusieurs anciens responsables de groupement racontent avoir été formés par les assistantes sociales, les secrétaires, ou d'autres collègues jouissant de plus d'ancienneté.

« Quand on arrive attaché de groupement, on ne bénéficie d'aucune formation pour réaliser son métier de décideur de l'ASE. Et si je reviens à mon exemple, avant j'ai travaillé dans un service financier d'une mairie, ensuite dans un service état civil puis dans un service des marchés publics, c'est à dire que quand je commence en tant qu'attaché, c'est-à-dire la fonction de celui ou celle qui va décider pour un enfant et une famille, je ne connais strictement rien du domaine. [...] Mais la chance que nous avons à cette époque

c'était d'avoir une centralisation au siège de notre service des 8 attachés de groupement, avec énormément d'échanges entre nous. C'est à dire que les anciens formaient les nouveaux avec une directrice des services qui toutes les semaines faisait une réunion de service. Je dois beaucoup à une collègue de travail qui m'a appris la base de mon travail, parce que quand vous n'avez pas de formation à l'ASE et que vous devez pour la première fois appeler le procureur pour demander en urgence le placement d'un enfant, ça n'est pas facile. Ce qui n'est pas non plus évident, c'est d'avoir à accompagner les travailleurs sociaux dans le soutien qu'ils apportent aux familles quand on ne connaît pas ce domaine-là. [...] Je pourrais dire que pendant quelques semaines quand je faisais les commissions enfance j'avais mal au ventre parce que je devais, à l'issue de la présentation de la situation par les travailleurs sociaux, décider d'un soutien pour une famille, et ce soutien pouvait être un accompagnement à la demande des parents ou alors un signalement au procureur de la république, ce qui n'est pas une décision anodine et qui va produire des effets dans la famille. »

Marie-Hélène Gauthier

« L'ÉCOLE DE RENNES » OU ÉCOLE NATIONALE DE SANTÉ PUBLIQUE

Créée en 1945 au sein de l'Institut national d'hygiène, l'École vise à former des cadres de la fonction publique afin de veiller à l'application des lois de protection sociale promulguées après la seconde Guerre mondiale. Sa raison d'être est réaffirmée par la loi du 28 juillet 1960, dont l'article 2 stipule : « Sa mission sera d'enseigner les disciplines de santé publique et d'administration sanitaire et sociale nécessaires à la formation et au perfectionnement des personnels qui concourent à la protection sanitaire de la population et l'action sociale ainsi qu'aux médecins spécialistes désireux d'approfondir leurs connaissances en ces matières. » Directeurs d'hôpitaux, inspecteurs des affaires sociales, médecins et pharmaciens de santé publique sont autant de profils formés à l'ENSP. En 1962, l'école est implantée à Rennes. ●

Pour aller plus loin : Rollet Christian (2015), *La santé publique en France. Un cas d'école (1945-2015)*, Rennes, Presses de l'EHESP.

6. Les attachés de groupement partagent leur temps entre le terrain (les circonscriptions d'actions sociales dont ils ont la charge) et le siège. Le cœur de leur mission est de prendre la décision la plus adaptée possible pour un enfant en situation de danger ou de risque de danger, notamment à travers l'animation des commissions enfance. Autrement dit, ce sont les décideurs de l'ASE, ceux qui trancheront à l'issue de l'exposition de la situation par les travailleurs sociaux en faveur de la saisie d'un juge, ou d'un placement, d'une assistance éducative, etc. Ils doivent ensuite suivre l'application de ces décisions. D'autre part, ils remplissent une fonction de conseil technique et de soutien pour les travailleurs sociaux en charge de situations individuelles.

Le renouvellement des profils de cadres enfance se donne particulièrement à voir à travers les nominations conduites par Pierre Jamet, directeur général adjoint des services (1988), puis directeur général des services (1990). Le DGS, qui a laissé durablement sa marque sur la politique RH du département⁷, a encouragé la prise de postes de jeunes attachés territoriaux, novices en protection de l'enfance.

Pour lui, l'enjeu affiché était de moderniser l'ASE, et d'intégrer davantage les services sociaux au reste du département. On peut y voir la volonté d'insuffler un regard nouveau grâce au renouvellement générationnel, mais aussi une manière différente d'appréhender l'action publique : les qualités de gestion des cadres sont davantage valorisées que leur fine connaissance des domaines. Ce parti-pris va de pair avec la confiance et la mise en responsabilité des assistantes sociales et éducateurs de terrain : aux travailleurs sociaux le soin de gérer les situations, aux cadres celui d'administrer le service.

Par ailleurs, on peut se demander s'il n'y avait pas un enjeu particulier à diffuser des profils administratifs (et loyaux envers le DGS qui leur offre ces opportunités) dans le secteur de la protection de l'enfance, alors occupé par des professionnels du social habitués à une très (peut-être trop) grande indépendance.

« Quand je suis arrivé au département, il y a une chose qui m'a extraordinairement surpris, c'est que tout le service social, ce qu'on appelait l'ex-DDASS, était dirigé par l'ancien DDASS, ils étaient dans les locaux où il y a aujourd'hui l'ARS, et les gens traditionnels du département parlaient de "eux". Ils ne se connaissaient pas, ils ne se rencontraient pas. [...] Et ni le DG ni le président ne s'occupait du social. Alors que le président avait une vraie teinte sociale, une préoccupation sociale. Mais c'est un monde à part. [...] Donc la première des choses que j'ai faite, c'est le brassage des agents pour les intégrer complètement et j'ai réussi à les rapatrier dans le périmètre en abandonnant les locaux où ils étaient. Et en virant d'ailleurs le directeur, parce que je lui avais dit : "votre mode de fonctionnement ce n'est vraiment pas celui d'une collectivité décentralisée". »

Pierre Jamet

Le changement de profils des responsables de groupement, s'il permet de renouveler efficacement les pratiques professionnelles de l'ASE, est mal vécu par les représentants de l'ancienne génération. Le récit de la carrière d'une ancienne directrice de l'ASE éclaire particulièrement cette dynamique :

« Je suis arrivée au département en 1985, à la direction des collèges, et trois ans plus tard, Pierre Jamet m'a demandé d'aller à la DDASS rue Garibaldi, pour y devenir attachée de groupement de protection de l'enfance. C'était mal perçu parce que les autres responsables de groupement étaient inspecteurs de la DDASS, et les attachés nous étions des administratifs. La directrice de ce service voyait d'un mauvais œil que j'arrive, en disant que j'étais trop jeune pour ça, j'avais 33 ans (rires), et qu'il fallait que je fasse l'école de Rennes. Je n'ai pas fait l'école de Rennes, en accord avec ma hiérarchie, et bien évidemment je ne connaissais pas la protection de l'enfance, puisque que j'étais attachée d'administration. Donc ce sont les assistantes sociales et les secrétaires qui m'ont formée. [...] Au moment de la décentralisation c'était la volonté de voir les choses un peu différemment, c'est-à-dire aux travailleurs sociaux de faire un travail social, et aux attachés de prendre les décisions, y compris les décisions administratives et budgétaires. [...]

Trois ans après, en 1991, j'ai passé le concours d'attaché principal, et on m'a nommée adjointe à la directrice, qui était mademoiselle Mannaz, et qui, elle, était un pur produit DDASS par rapport à moi. Elle était charmante mais c'est vrai que les relations professionnelles n'étaient pas toujours faciles, on n'était pas toujours du même avis (rires). Et l'année suivante, en 1992, on m'a demandé de prendre la direction. [...]

Ensuite, dix ans plus tard, j'ai été nommée sur le terrain, en tant que responsable sociale (enfance, social, RMI, PA/PH) d'une MDR. Ça aussi c'était une idée de Pierre Jamet, pour démontrer qu'il n'y avait pas de "hiérarchie" entre le central et les MDR et accentuer ainsi la territorialisation [...] Je n'y suis pas restée longtemps, parce que je lui avais dit un jour que j'étais intéressée par les RH, donc le jour où le poste a été vacant, il m'a nommée directrice des ressources humaines.

Et puis trois ans après, en 2007, il m'a demandé si j'étais prête à prendre la direction de l'IDEF. Et j'en suis partie fin 2009. [...] Lorsque je suis arrivée à l'IDEF, j'ai revécu le même phénomène que lorsque je suis arrivée en 1988 responsable de groupement. Le personnel de l'IDEF ne comprenait pas que je puisse être nommée directrice sans

7. Les témoignages recueillis brossent le portrait d'un DGS qui permettait de "sortir des cases", « voyait davantage les compétences que les diplômes », et qui a permis de réaliser des carrières ascendantes à des agents qu'il repérait (par exemple, une assistante sociale de terrain qui progressivement se verra confiée des postes d'encadrement, jusqu'à prendre la tête d'une grande direction du département).

être du sérail, c'est-à-dire relevant de la fonction publique hospitalière [...]

Vous disiez que c'était en accord avec votre hiérarchie de ne pas faire de formation à l'école de Rennes, vous vous souvenez comment c'était pensé à l'époque ?

Pierre Jamet m'a dit non ce n'est pas la peine. De même, quand j'ai pris la direction des ressources humaines, c'est vrai que c'est un poste qui m'intéressait mais je ne maîtrisais pas le domaine. "Mais qu'est-ce que vous avez besoin de connaître ? vous n'avez pas besoin d'entrer dans le détail", sauf que moi, j'avais besoin d'entrer dans le détail, donc c'est vrai que je me suis investie dans l'ASE comme après je me suis investie dans les RH.»

Béatrice Pouillot

vraiment... alors il y avait des vieux fonctionnaires qui ne comprenaient pas toujours ce qu'il se passait et qui attendaient la retraite hein, mais il y avait aussi beaucoup de jeunes fonctionnaires et pas seulement dans l'action sociale, aussi parmi les administratifs. Il y avait une synergie extraordinaire, une rencontre de gens de différents horizons... moi je pense qu'il y avait vraiment un souffle au niveau de la société qui malheureusement n'existe plus aujourd'hui. À tous les niveaux, il y avait un souffle pour aller de l'avant. C'était les belles années, les années où il y avait de l'argent, où on ne comptait pas, mais même s'il y a eu des abus, c'était quand même de l'argent qui était employé pour les projets, vraiment. En tout cas je l'ai ressenti comme ça.»

Christine Perrin-Niquet

Le changement de directrice en 1992 est emblématique de ce changement de culture au sein de l'ASE du Rhône. Jeanne Mannaz, incarnait un style de protection de l'enfance relativement daté, teinté de sensibilité charitable et d'un rapport affectif (voire possessif) aux enfants. Sa successeuse incarne davantage l'agent territorial polyvalent : sortie de l'IRA, passée par différents services, dotée de qualités gestionnaires certaines et jouissant d'une bonne entente avec le directeur général des services.

Des professionnels convaincus et engagés

Dans les témoignages de certains professionnels de l'enfance, il ressort de cette période des années 1990 une dynamique particulière : ils décrivent un département à taille humaine qui fourmille d'idées, des agents globalement engagés pour transformer l'action publique, un souffle collectif qui les emporte.

« C'est vraiment un moment de ma vie professionnelle extraordinaire, j'y ai laissé des plumes, des enfants que je n'ai pas toujours vu grandir, ça aussi ça fait partie des regrets quelque fois, mais voilà c'est comme ça (rires). Des fois on est emmené dans une machine qui nous broie un petit peu, mais qui aussi nous apporte beaucoup de choses. C'est la vie, c'était la vie de l'institution qui était une vie extrêmement foisonnante d'idées à ce moment-là.

Vous avez l'impression que c'était un élan qui était partagé ?

Oh oui, le personnel était très engagé. On avait

Cette émulation professionnelle s'inscrit plus largement dans un « âge d'or » du travail social. Le département prodigue un cadre de travail marqué par la confiance, les moyens humains et financiers suivent, les tensions budgétaires et les nouvelles approches de rationalisation et d'évaluation ne dénaturent pas encore les missions.

Dans le champ de l'enfance, les jeunes professionnels pénétrés du sens de leur mission, engagés pour une évolution des prises en charge plus en phase avec leurs convictions, s'approprient et diffusent les nouvelles manières de faire de la protection de l'enfance. Leur engagement auprès des usagers se manifeste également par leur capacité à tenir tête à l'institution quand ils l'estiment nécessaire.

« Il y avait un vrai engagement... On avait aussi la réputation d'être des râleurs mais c'est vrai. »

Françoise Penet

La territorialisation des services ou l'éclatement de l'ASE sur les territoires

Vingt ans après la décentralisation, le Conseil général poursuit la logique de déconcentration et de proximité à travers l'un de ses plus grands projets : la territorialisation des services. Cet épisode marquant de l'histoire du département du Rhône a conduit à l'organisation tricéphale que la Métropole connaît aujourd'hui. Si elle a favorisé un travail de proximité et partenarial, la territorialisation a aussi accentué la perte de culture commune des professionnels de l'enfance, et entraîné une grande disparité des pratiques.

LA TERRITORIALISATION DES SERVICES

Innovation d'avant-garde, spécificité du département du Rhône, la territorialisation consiste à déconcentrer les services et s'incarne dans les Maisons du Rhône. Déployée entre 1993 et 1996, elle est guidée par deux principes généraux : améliorer le service rendu à l'usager en mettant en œuvre une action sociale plus proche des réalités territoriales, et permettre au département, collectivité mal connue, d'être mieux identifié par ses administrés. ●

À partir de 1993, avec le déploiement de la territorialisation, l'ASE voit ses effectifs démultipliés, et passe d'un service centralisé à une mission extrêmement déconcentrée. Les huit attachés de groupement réunis au siège sont remplacés par une myriade de responsables enfance répartis sur le territoire (entre une vingtaine et une quarantaine de postes selon les phases de la territorialisation). Le siège déménage au 15 rue de Sévigné, et se transforme lui aussi : le "noyau central" est découpé en "bureaux" (ancêtres des services) dédiés à différentes missions de l'ASE (tarification et relation aux établissements, placement familial, juridique, archives, etc.).

On devine les moyens colossaux qui ont été mis en œuvre dans cette transformation : dans le secteur de l'enfance, les postes de cadres sont environ quatre fois plus nombreux et le département ouvre de nombreux postes d'éducateurs spécialisés sur le terrain.

Proximité et travail partenarial

Globalement, le bilan de la territorialisation que font les agents que nous avons rencontrés est positif. La territorialisation tiendrait ses promesses en termes de proximité avec la population : l'ASE serait mieux connue, plus accessible, et un plus grand nombre de situations préoccupantes pourraient être repérées.

« Pour moi il y a beaucoup plus de proximité avec la population. On met beaucoup plus de sens aux choses, en tout cas on dédramatise la protection de l'enfance. [...] Et ça c'est le fruit de l'histoire, de la territorialisation, que notre directeur général a porté avec beaucoup de convictions. »

Emmanuelle Romagny

« Probablement qu'il y a eu beaucoup plus de connaissances de situation difficiles, d'enfants et de familles en danger. À mon avis, c'est évident qu'en étant sur le terrain la population pouvait venir plus facilement taper à notre porte. Il y a eu un maillage vraiment sur tout le territoire, et ça je pense que c'est une bonne chose. »

Béatrice Pouillot

Cette plus grande proximité avec les usagers accompagne opportunément une diversification des prises en charge de l'ASE. Les mesures d'intervention à domicile se développent (ce qui va de pair avec la création de postes d'éducateurs spécialisés sur le terrain), les parents sont de plus en plus intégrés comme partenaires de la prise en charge, c'est la fin du « tout placement. »

« On a développé toutes les mesures d'intervention à domicile, ce qu'on appelle les aides éducatives administratives, et là aussi c'était en lien avec l'évolution de la politique publique. [...] À un moment donné ça a été tout placement, tout famille d'accueil, après ça a été tout domicile, on voit bien les fluctuations dans les orientations politiques. Donc c'est une période où ont été développées les mesures d'accompagnement au domicile des familles. »

Françoise Penet

« Dans les années 1993-94 c'est l'arrivée des premiers éducateurs, pour mettre en place ce qu'on appelait les aides éducatives administratives à la demande des parents, puisque les années 90 vont connaître une diversification des modes de prise en charge des enfants. [...] Notre directrice, au début à titre expérimental (repris ensuite dans la loi de 2007) a poussé à la création de modes de placement innovants. Par exemple, un placement en milieu ouvert, c'est-à-dire que ce sont des enfants qui sont placés mais qui sont quand même au domicile des parents avec un accompagnement éducatif renforcé et une place possible dans l'établissement qui fait l'accompagnement au cas où les éléments de danger se mettent à clignoter. C'était quelque part pour essayer de trouver des alternatives au placement classique, c'est-à-dire le tout placement. »

Marie-Hélène Gauthier

La territorialisation permet le rapprochement avec les autres compétences du Conseil général, notamment la PMI, et de développer un regard interdisciplinaire apprécié. Une dynamique partenariale s'affirme également avec les autres structures qui maillent les territoires. D'un côté, cela nourrit les disparités entre territoires, qui sont plus ou moins fournis en tissus associatifs. D'un autre, cela permet aux travailleurs sociaux et responsables enfance de nouer des relations de travail en grande proximité avec les acteurs associatifs.

« Ce qui était super c'est qu'on travaillait avec les assistantes sociales de secteur, la PMI, on était sur les mêmes sites. On travaillait tout le temps ensemble. Vous sentez un peu de nostalgie non ? (rires). [...] Après c'est un secteur très particulier la Croix-Rousse, avec un partenariat hyper développé. Moi je me suis régalée, j'y ai passé 9 ans en tant qu'éducatrice ASE, à monter des projets avec les centres sociaux, avec la psychiatrie. Ça a été une période un peu faste, le secteur s'y prêtait aussi, il y avait un maillage partenarial très important. »

Françoise Penet

« Pour qualifier ces années, on pourrait dire : "de la prise en charge individuelle à l'animation d'un réseau local de partenaires sur le territoire". [...] Les fonctions de l'attaché de groupement étaient de décider pour les situations individuelles, animer et soutenir son équipe, et une troisième fonction qui commençait à poindre, c'était de pouvoir impulser un travail de coordination entre la mission ASE et le responsable d'action sociale sur la circonscription et le médecin de PMI. On voyait là déjà les prémices d'une action renforcée entre une direction de la protection de l'enfance et le territoire pour travailler en complémentarité avec l'action sociale, et puis la PMI. Je me souviens très bien des notes de services nous demandant de travailler en coordination avec la responsable d'actions sociale et le médecin de PMI. [...] Et puis un début d'amorce de travail avec les partenaires, parce que par exemple on devait contractualiser des contrats d'objectifs avec les centres sociaux sur nos thématiques de prévention de l'enfance et de soutien de la famille. Donc on voit un peu comment le rôle du responsable ASE passe d'une mission strictement axée sur les situations individuelles à un début de rôle d'animateur local. Et ça va s'intensifier avec la mise en place de la territorialisation. »

Marie-Hélène Gauthier

Une plus grande disparité des pratiques

Malgré ce bilan globalement positif, à ses débuts le projet a été plutôt mal reçu par les agents de l'ASE qui exerçaient en central. Les attachés de groupement craignaient notamment une moindre spécialisation de leur fonction.

« C'était très critiqué par les équipes. Aujourd'hui ça paraît évident mais à l'époque ça ne l'était pas du tout. Moi j'avais la consigne de faire avancer la territorialisation, et les attachés de groupement n'étaient pas du tout d'accord. Donc on me taxait de traître à la cause (rires). J'étais une vendue (rires). Ça n'a jamais été méchant, mais ils ne comprenaient pas que je puisse essayer de défendre la territorialisation. J'étais chef de service, il fallait bien que je fasse avancer les choses. Donc je leur présentais les avantages qu'il y avait et eux me disaient tous les inconvénients qu'il y avait (rires). Et... ça s'est fait doucement, je pense que maintenant plus personne ne le remettrait en question. »

Béatrice Pouillot

« Au moment de la territorialisation on a un peu freiné des quatre fers, on n'en voulait pas, on ne veut jamais d'un bouleversement total. [...] On y voyait un certain nombre d'écueils, on pensait qu'il y aurait une moindre spécialisation de nos fonctions, je pense qu'on ne s'est pas trop trompé. On craignait aussi pour la distinction nécessaire de deux fonctions (la décision et l'évaluation), à savoir que pour pouvoir bien décider il ne faut pas être trop proche de la situation familiale et individuelle, et il nous semblait que notre fonction d'attaché de groupement qui était les deux tiers du temps au siège, et un tiers sur le terrain, était une bonne chose. Un peu comme le juge des enfants. »

Marie-Hélène Gauthier

Des craintes qui semblent se réaliser en partie. À l'expérience, domine aussi le constat que la territorialisation des services va de pair avec la disparité des pratiques (recours plus ou moins systématique au judiciaire, nombre de situations traitées par travailleur social, mise en place de certains protocoles, etc.). En effet, avec la fin de la centralisation des responsables de groupement au siège, les nombreux échanges et la formation informelle entre pairs qui s'étaient mis en place volent en éclat, les pratiques professionnelles s'individualisent.

« Quand les responsables se sont retrouvés sur le territoire, seuls et sans formation, ça a été extrêmement complexe. [...] Nous qui étions attachés de groupement pour un service centralisé avec une harmonie des pratiques... Là, d'un territoire à un autre les pratiques peuvent devenir extrêmement différentes. Je pense que les mouvements de balancier entre hypercentralisation et hyper territorialisation sont trop abruptes, et qu'on ne met pas en place des gardes fous suffisants pour travailler à l'harmonisation des pratiques et à la formation des professionnels. [...] Donc territorialisation pourquoi pas, mais alors qu'est-ce qu'on met en place comme formation, comme outils d'harmonisation, comme soutien aux professionnels, comme indicateurs ? Pourquoi sur un territoire un travailleur social va avoir 40 situations et 25 sur un autre ? Pourquoi sur un territoire les évaluations d'information préoccupantes se font de telles manières ? Pourquoi sur tel territoire le rôle de la TISF va avoir telle ou telle fonction mais sur un autre territoire ça va être telle autre fonction ? Les professionnels ont de quoi s'y perdre en matière d'identité professionnelle. »

Marie-Hélène Gauthier

L'évolution de la territorialisation dans les années suivantes va aller dans le sens d'une autonomisation croissante des responsables enfance, et renforcer cette disparité des pratiques. En effet, dans les premières années de la territorialisation, les responsables enfance sont rattachés hiérarchiquement à la direction de la protection de l'enfance en central, et les MDR sont dirigées par un coordinateur chargé de faire le lien entre les chefs de service de chaque mission, et les partenaires sur le territoire. Progressivement, ces postes de coordinateurs vont se transformer en postes de directeurs de territoire, auxquels sont directement rattachés les responsables enfance. Une évolution de l'organigramme qui entraîne une perte de lien avec la direction de la protection de l'enfance en central.

« [Lorsque] j'ai intégré mon premier poste de cadre sur cette collectivité en 2000, les postes de directeur de MDR n'existaient pas, c'étaient des postes de coordinateurs locaux. [...] Ces coordinateurs locaux faisaient beaucoup plus de technique que de social, ce qui était logique car tout ce qui relevait du social était rattaché aux directions centrales. [...] Et puis les choses ont évolué, la territorialisation a été affirmée, et les MDR ont progressivement gagné en autonomie. C'est-à-dire qu'on a déconnecté les responsables

des services des directions centrales. Et les coordinateurs sont devenus progressivement les directeurs de territoires tels qu'on les connaît, auxquels sont hiérarchiquement rattachés tous les chefs de service. [...] En 2000 j'étais rattachée à la direction protection de l'enfance, et aujourd'hui celui qui est mon supérieur est le directeur de territoire, qui du fait qu'il est le supérieur hiérarchique de toutes les missions, ne s'immisce pas dans nos missions parce qu'il ne les connaît pas forcément. Donc ça a conféré une grande autonomie. »

Emmanuelle Romagny

L'unité du service de l'Aide Sociale à l'Enfance laisse donc place à une nouvelle organisation polycentrique. Cela a pu créer un sentiment de solitude chez les responsables enfance, et progressivement contraint la construction d'un sentiment d'appartenance au service.

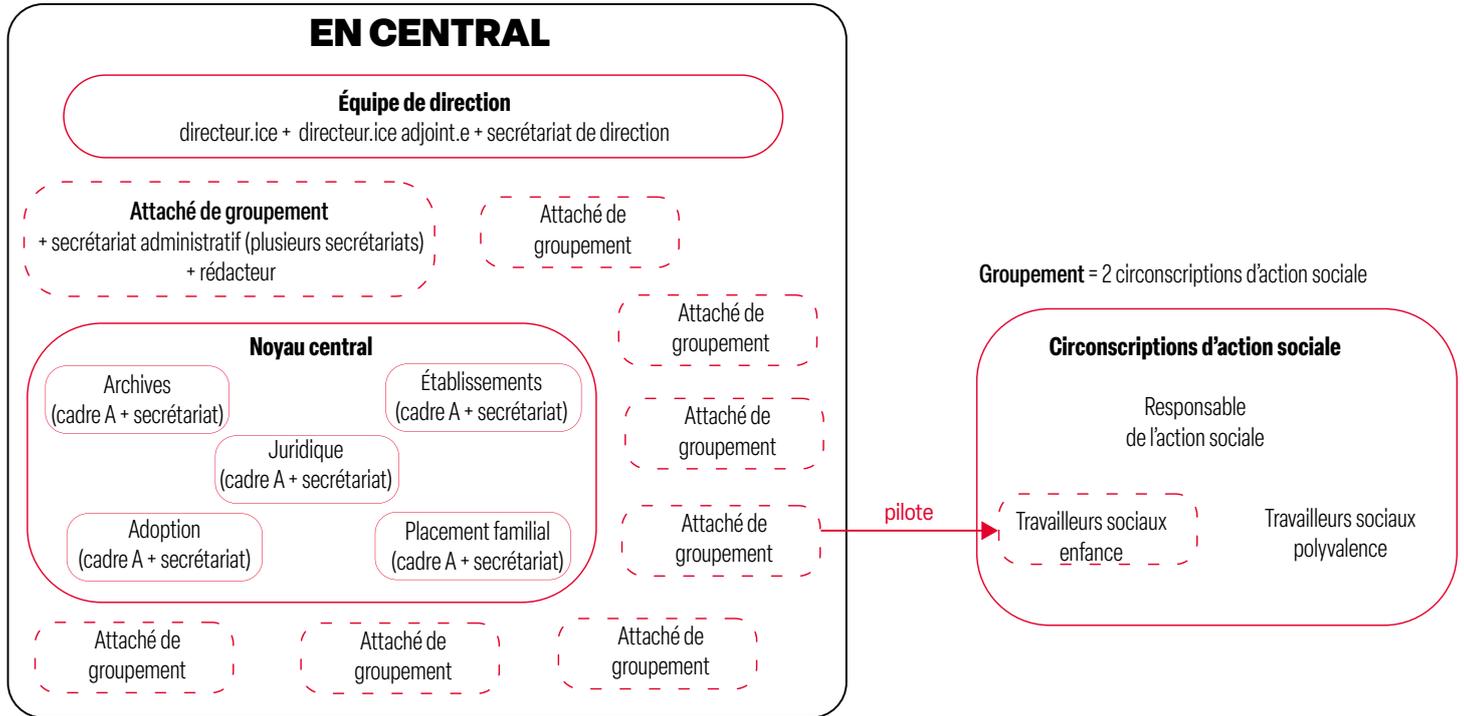
« L'aide à l'enfance c'est... je vous disais tout à l'heure que je revois encore aujourd'hui quelques anciens collègues, secrétaires et attachés. Ce n'est pas innocent... c'était un peu une famille, entre guillemets. Je me rappelle... on finissait tard le soir, j'étais dans mon bureau et j'entendais les attachés qui riaient, mais qui riaient, à se raconter des bêtises, y compris peut-être, et peut-être surtout, en lien avec ce qu'ils avaient vécu dans la journée. C'était vraiment une façon pour eux de faire dégonfler la baudruche, parce que... il le fallait. Et ça m'amusait de les entendre rire, je me disais : ils font évacuer un peu de stress de ce qu'ils ont entendu, de ce qu'ils ont vécu. Et c'est vrai qu'une fois la territorialisation installée, ils pouvaient le faire avec un médecin, avec un autre responsable, mais ce n'était pas pareil. On n'échange pas de la même façon. C'est vrai que ça a pu créer un sentiment de solitude chez certains. »

Béatrice Pouillot

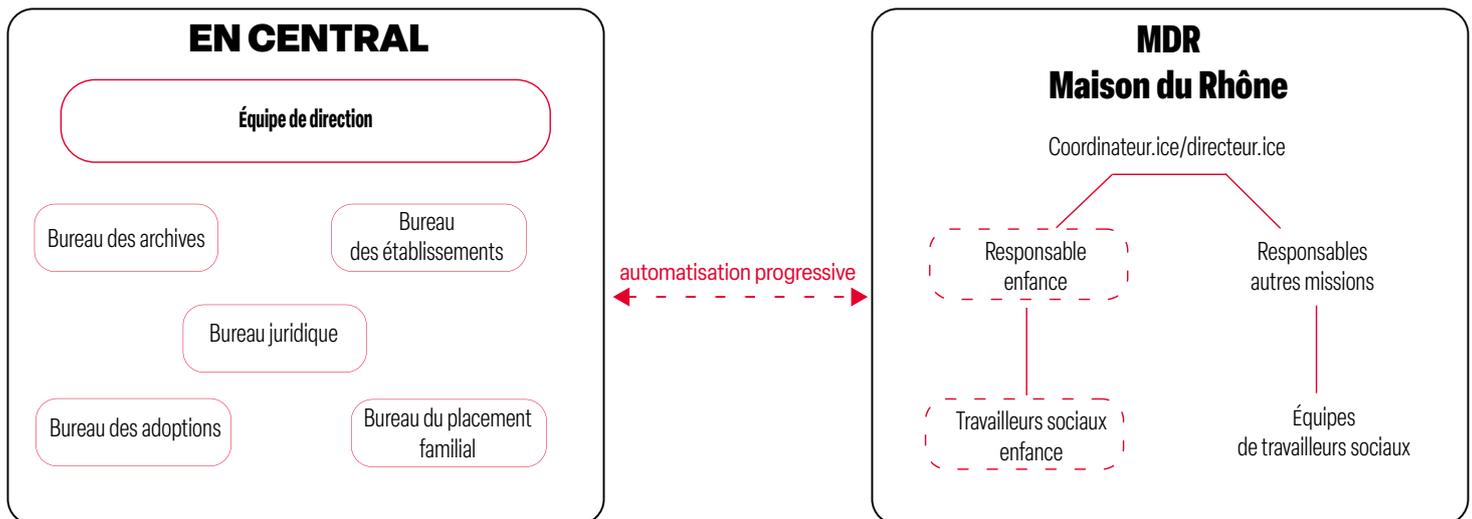
« Une chose extrêmement importante, c'est le lien entre service central et la mission ASE de protection de l'enfance sur le terrain. C'est-à-dire comment on a un ressenti d'appartenance à un même service ? Qu'on soit du service central ou un professionnel de l'ASE sur le territoire. Et moi à cette époque, jusqu'en 2003, je sentais vraiment que nous étions, service central et missions ASE sur les territoires, dans les mêmes objectifs, dans les mêmes préoccupations, appartenir à une même mission, un même service. Et je pense qu'il y a des choses qui se sont effilochées de ce côté-là. »

Marie-Hélène Gauthier

L'ASE AVANT la territorialisation



L'ASE APRÈS la territorialisation



Les attaché.e.s de groupement réuni.e.s en central sont remplacé.e.s par des responsables enfance répartis sur les territoires. Dans cette configuration, le lien entre la direction centrale de la protection de l'enfance et les équipes dédiées sur les territoires se distendent progressivement, n'étant plus reliées hiérarchiquement. Les responsables enfance et leurs équipes sont en effet directement reliés aux directeur.ice.s de MDR, qui pilotent l'ensemble des missions des MDR.

Des gardes fous pour l'harmonisation des pratiques

La dispersion territoriale des responsables enfance, qui ne se connaissent pas forcément et ne bénéficient pas (ou peu) de temps d'échanges sur leur pratique, rend rapidement saillant l'enjeu de la formation des nouveaux responsables. Des réunions sont alors régulièrement organisées avec l'ensemble des responsables enfance.

La direction de la protection de l'enfance va également produire trois outils principaux pour tenter d'harmoniser les pratiques et d'armer les nouveaux professionnels :

- Une formation tutorat, destinée à tous les nouveaux responsables enfance sur les territoires, développée dès 1996 et renforcée en 2007.
- Une formation des secrétaires administratives (notamment pour la saisie des dossiers).
- Un guide enfance, régulièrement mis à jour et envoyé sur les territoires, qui, pour chaque thématique de la protection de l'enfance, récapitule les soubassements théoriques et les procédures, y compris au niveau administratif.

« Moi, c'est ce à quoi je crois : la formation, l'harmonisation des pratiques pour faire cohésion entre professionnels, pour qu'ils trouvent les repères nécessaires à l'accompagnement des familles, et enfin dans un souci d'équité pour les familles. [...] C'est vrai que les chefs de service enfance ont toujours dit que cette formation avait été essentielle dans leur prise de fonction, pour connaître en quoi ils étaient légitimes, pour connaître les soubassements théoriques, et pour se créer aussi leur premier réseau de pairs auquel ils pouvaient s'adosser, connaître aussi leurs interlocuteurs dans le service central de la protection de l'enfance. Quand on est un nouveau cadre, si on a rencontré des membres de l'équipe en service central, et bien ça devient plus aisé pour l'interpeller quand on est en difficulté. »

Marie-Hélène Gauthier

« J'ai eu la chance d'avoir le tutorat cadre quand je suis arrivé sur mon poste de responsable enfance. [...] D'ailleurs, c'est avec ces collègues de formation que j'ai le plus travaillé ensuite parce que ça a fédéré quelque chose, parce qu'on a pu se parler de situations, j'ai pu dire aux collègues « j'arrive sur mon poste, j'ai une cour d'assise voilà ce que j'ai repéré », et du coup ça a créé quelque chose de... oui on a vraiment créé un lien de confiance, d'appartenance, et je crois que cette appartenance là ça nous a fait aussi amener à l'objectif commun qui était vraiment la protection de l'enfant. »

Dominique Issartial



Guide à l'usage des professionnels de la protection de l'enfance, ancêtre du Guide de l'enfance, couverture et première page, 1993. ADRML 5325 W/2.

Malgré ces initiatives, la disparité des pratiques professionnelles est une problématique qui va perdurer, et ce encore aujourd'hui. Outre l'enjeu de l'égalité devant le droit pour les enfants et leurs familles, les responsables enfance que nous avons rencontré soulignent leur sentiment de solitude, le décalage entre le poids des responsabilités qui leur incombent et leur autonomie, et le manque d'espace dédié à l'analyse de la pratique entre pairs.

« Cette organisation permet de travailler avec ses convictions, mais est fonction d'une personnalité, d'un engagement. [...] C'était beaucoup de risques aussi, parce que ce genre d'organisation peut amener de l'éparpillement. Déjà en protection de l'enfance, on voit bien que malgré le fait que la loi soit la même pour tout le monde, on a des vraies divergences dans sa mise en œuvre d'un département à l'autre. Au sein de la Métropole de Lyon on n'applique pas la même chose d'un territoire à l'autre. L'organisation territoriale telle qu'elle est construite et pensée depuis 20 ans a amené beaucoup de choses positives, mais la limite, c'est que ça donne aux chefs de service une très grande liberté dans la manière d'appliquer la mission protection de l'enfance, qui peut peut-être amener à des égarements, des applications qui ne sont peut-être pas ce qu'elles devraient être. [...] Une organisation comme celle-là avec quelqu'un qui ne connaît pas bien sa mission... parce qu'on est très seuls en même temps. Très très seuls. Donc effectivement il y a un petit décalage... cette organisation amène à une grande autonomie, et à beaucoup de responsabilités, quelqu'un qui a beaucoup d'expérience ça va, mais quelqu'un qui ne connaît pas bien ce domaine... ça peut peut-être avoir ses limites. »

Emmanuelle Romagny

« Entre responsables on n'est pas forcément en contact pour évoquer des situations. ne se voit pas beaucoup, vous êtes dans votre tour d'ivoire et vous ne voyez personne. Et c'est là où c'est dangereux parce que du coup le risque c'est que vous preniez toutes les décisions tout seul. Il y a la direction de la protection de l'enfance si vous êtes en lien avec eux, ce qui n'est pas obligatoire. Donc je crois que ce sont des réflexions à avoir, c'est comment aussi on aide les responsables à ne pas être seuls face à des décisions très lourdes de conséquences. »

Dominique Issartial

Création de l'IDEF et choc des cultures

En 1994, le Conseil général prend la décision de fusionner ses deux établissements, la Cité de l'Enfance et le Centre Maternel départemental, sur le site de Bron-Parilly, pour créer l'Institut Départemental de l'Enfance et de la Famille, l'IDEF.

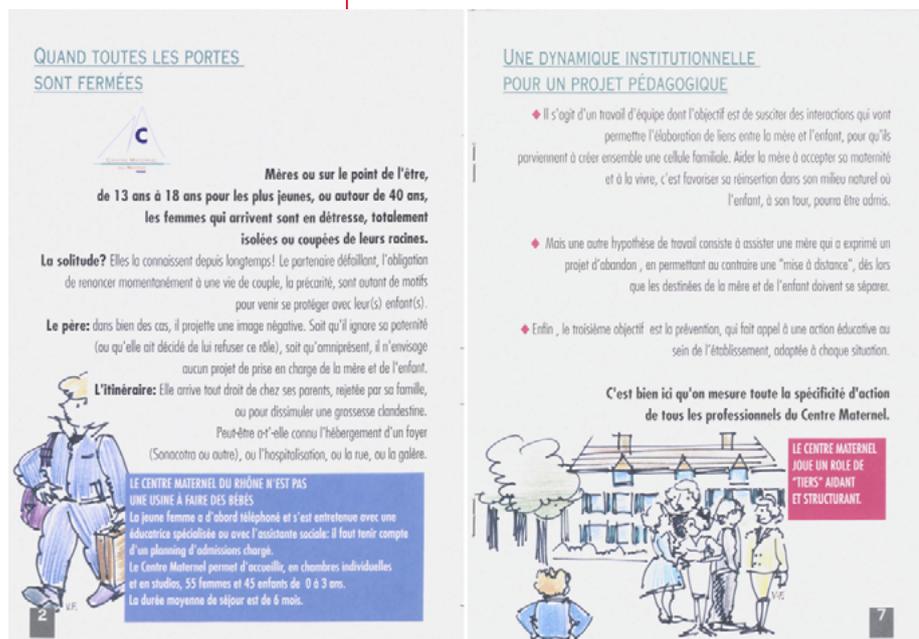
Poursuivant sa logique de modernisation et de reprise en main du secteur de l'Aide sociale à l'Enfance, Pierre Jamet mène avec détermination cette fusion. Un projet qui ne se fera pas sans heurts. Retracer cet épisode conflictuel permet de mettre en exergue deux logiques qui s'entrechoquent, celle des professionnels du social engagés auprès des publics, et celle de la direction centrale inquiète de rationaliser ses moyens.

LE CENTRE MATERNEL DÉPARTEMENTAL

La « maison des mères », ou « asile maternel » du château de Gerland, a ouvert ses portes en 1919, à l'initiative d'Édouard Herriot, alors maire de Lyon. Les « filles mères », selon la terminologie de l'époque, peuvent y mener à terme leur grossesse illégitime. Déshonorées, parfois mises à la porte, elles trouvent refuge dans cet établissement discret.

Vingt ans après sa création sur le sol lyonnais, le Code de la famille du 29 juillet 1939 stipule que chaque département doit être doté d'établissements publics dits "maisons maternelles" qui devaient accueillir sans formalités les personnes enceintes d'au moins sept mois et les mères avec leur nouveau-né. Une orientation confirmée par la loi du 15 avril 1943 sur l'Assistance à l'enfance, qui impose aux départements de financer les maisons maternelles, et qui conduit le Conseil général du Rhône à prendre le contrôle de l'établissement. Il fusionne avec la Nourricerie départementale (alors établie dans l'enceinte de l'hôpital psychiatrique du Vinatier), et devient la « Maison des mères de Gerland », puis le « Centre Maternel Départemental ».

Entre 1960 et 1990, tandis que la problématique des enfants illégitimes tend à disparaître, le Centre Maternel accueille des femmes enceintes et de jeunes mères avec leurs enfants de moins de 3 ans, en rupture familiale et sociale. Les jeunes femmes viennent y passer quelques semaines ou quelques mois, elles y trouvent un accompagnement social, éducatif et médical. ●



Plaquette de présentation du Centre maternel, juillet 1991, page 1 et 7. ADRML 5325 W/5.

Moderniser les établissements, rationaliser les moyens

La décision de fusionner la Cité de l'Enfance et le Centre Maternel départemental est justifiée par le souci de moderniser les capacités d'accueil, et d'améliorer la gestion de ses moyens (service technique, budgets, personnels). Dans les discours, le Conseil général inscrit ce projet dans la droite lignée de celui de la création de la Cité de l'Enfance, comme un nouveau témoin de son attachement à s'adapter aux évolutions de la protection de l'enfance.

« Ainsi, il est bien affirmé que la finalité de cette démarche n'est pas de procéder à un simple regroupement juxtaposant deux établissements avec la seule préoccupation de rationaliser les coûts de fonctionnement mais de doter le service de l'Aide à l'Enfance et à la famille d'un équipement moderne capable d'optimiser la qualité d'exécution des missions en faveur d'une promotion de l'enfance et de la famille. [...]

Le projet de constituer un Institut Départemental de l'Enfance et de la Famille est ambitieux, il confirme l'attachement de cette assemblée à doter ses services de structures capables de répondre avec pertinence à la protection de l'enfance et de la famille avec la volonté de promouvoir un cadre adapté.

Il répond à un besoin d'ouverture de nos services sur un partenariat plus actif avec les autorités judiciaires, les associations spécialisées, les services de l'État et les structures hospitalières mobilisées pour renforcer la prévention de la maltraitance des enfants et développer la réflexion et l'action quotidienne en faveur des enfants et des familles. »

Extrait d'un rapport au Conseil général, Service de l'Aide à l'Enfance et à la Famille, 1994. ADRML 5325 W/5.

Tandis que la mise aux normes du Centre Maternel vieillissant représenterait un coût trop important, l'occasion est saisie de le transférer dans les locaux de la Cité de l'Enfance, qui connaîtrait une baisse structurelle de ses entrées. Pour la direction générale, cela correspond à une évolution naturelle : le placement en mégastructure est depuis longtemps passé de mode, l'accent est désormais mis sur la proximité avec les territoires et les usagers, à travers la territorialisation et le développement des

prises en charge à domicile. Les capacités d'accueil de la Cité vont alors être drastiquement réduites (passant à 150 enfants), et les locaux disponibles affectés à l'accueil mère-enfant.

« La Cité de l'Enfance a connu durant plusieurs mois une baisse d'activité importante, le taux d'occupation étant passé de 80 à 50%. L'origine de cette situation n'est pas conjoncturelle mais structurelle. Le Service de l'Aide sociale à l'Enfance et à la Famille conduit des actions favorisant le maintien en milieu de vie ordinaire pour éviter les placements en établissements compte tenu de la rupture qu'ils provoquent dans le contexte familial et social. Les magistrats mettent aussi l'accent sur le développement des actions éducatives en milieu ouvert. Quand le placement ne peut être évité, l'accueil de proximité est recherché pour les recueils de courtes durées. Par ailleurs, notre assemblée s'est déjà prononcée en avril 1993, sur le nécessaire renforcement du placement familial. [...]

Cette politique permet de revenir à l'objet initial des deux établissements départementaux. Pour la Cité de l'Enfance il s'agit d'un lieu d'accueil d'urgence et d'orientation pour enfants en difficulté. Dans le cadre de cet objectif la Cité peut stabiliser des effectifs de 130 à 150 enfants ce qui permet de libérer 6 pavillons et un service de pouponnière. »

Extrait d'un rapport au Conseil général, Service de l'Aide à l'Enfance et à la Famille, 1994. ADRML 5325 W/5.

Quant au Centre Maternel, outre sa vétusté, il lui est reproché de déborder de sa mission en accordant des séjours mère-enfants trop longs. L'image extérieure de l'établissement est également pointée du doigt : l'historique des « filles-mères » continuerait de teinter sa perception par le public.

« En ce qui concerne le Centre Maternel, il s'agit d'un lieu d'accueil pour futures mères ou mères en détresse et non un lieu de long séjour comme cela avait tendance à se généraliser. Il est possible de passer des accords avec des organismes de logements sociaux pour attribuer des logements adaptés à des femmes isolées lorsque les services du département en assurent l'accompagnement social. »

Extrait d'un rapport au Conseil général, Service de l'Aide à l'Enfance et à la Famille, 1994. ADRML 5325 W/5.

Au-delà de ces enjeux, on sent que la préoccupation de la rationalisation des moyens est première. Dans un compte-rendu du comité technique préalable à la fusion, l'objectif est d'ailleurs annoncé sans détours :

Échange entre les représentants du personnel du Centre Maternel et Pierre Jamet, directeur général des services.

Question 2 : Pourquoi la complémentarité des missions est-elle forcément associée à une fusion géographique ?

Monsieur JAMET : Pour des impératifs économiques - services communs à chaque institution qui garderait, néanmoins, une identité propre : utilisation des locaux libres à la Cité de l'Enfance.

La préoccupation actuelle du Conseil général est de cesser d'engloutir des millions au Centre Maternel, il y a donc opportunité de changement. [...] Une seule entité sera à la fois favorable à une meilleure gestion et l'occasion d'améliorer le projet d'établissement.

Actuellement, selon l'audit rendu, le Centre maternel est perçu d'une manière négative par l'extérieur. Il est toujours appelé "Maison des mères". Il renvoie également une image négative de la tutelle, pour les gaspillages des fonds confiés. Le prix d'un séjour, par personne et par an, est de 230 000 frcs !!

Extraits du Procès-verbal du comité technique paritaire du jeudi 23 juin 1994. ADRML 5325 W/5.

Dans un contexte de contraintes budgétaires grandissantes, et alors que la territorialisation engage d'importants moyens, l'enjeu est grand de réaliser des économies sur certains pans de la protection de l'enfance. Une pression qui se fera d'ailleurs de plus en plus ressentir, à mesure que les années passent, et que les besoins de l'action sociale ne cessent d'augmenter.

« J'ai quitté le service en 2002, et peut-être que les 4 ou 5 dernières années ont été plus délicates, budgétairement parlant. Quand il fallait préparer le budget j'avais l'impression que c'était mon porte-monnaie auquel on touchait. Où est ce que je peux trouver des économies à faire sans pour autant rogner sur la qualité du service, etc. [...] Je crois que j'essayais de défendre mon budget à tout prix, et puis il y a eu des années où on me disait "non il faut encore diminuer". Il y a eu deux ou trois années, où c'était vraiment un casse-tête pour moi. Comment je peux faire ? Mais on y est chaque fois arrivé. Et même si le Président demandait des efforts importants, il n'y a quand même jamais eu de coupes sombres au point de mettre en danger le travail qu'on faisait. »

Béatrice Pouillot

Les départements augmentent les impôts pour financer les dépenses sociales.

16 septembre 2003. *Le Monde*.

Pour la deuxième année consécutive, le Président (UDF) du Conseil général du Rhône, Michel Mercier, s'est résolu à augmenter la fiscalité afin d'assumer les nouvelles charges obligatoires liées principalement à l'allocation départementale personnalisée d'autonomie (ADPA) et au service départemental incendie et secours (SDIS), dont le conseil général est devenu le principal bailleur de fonds. Plus 15% en 2002, +7% en 2003, la facture pour le contribuable commence à être lourde même si cette hausse a été supportée en grande partie par les personnes morales (5,6% pour les ménages, 8,3% pour les entreprises). [...] C'est le secteur social qui pèse de plus en plus lourd sur le budget du département, avec trois postes en constante augmentation : les personnes âgées, les personnes handicapées et la jeunesse en difficulté. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2002, l'ADPA, beaucoup plus attractive que la prestation

spécifique dépendance créée en 1997, fut un véritable casse-tête pour le département du Rhône comme pour tous les autres départements français. [...] La politique en faveur des handicapés connaît, elle aussi, une hausse continue. [...] Enfin le secteur de la jeunesse en difficulté explose véritablement. Ce poste constitue désormais le premier budget du département. Avec 132 millions d'euros, il représente 11,5% du budget global, devant les personnes handicapées (9,9%) et les personnes âgées (9,7%). Très fortement urbanisé, ce département comprend de nombreux quartiers «sensibles», répartis sur les communes de l'Est lyonnais mais aussi dans des zones plus reculées comme Villefranche-sur-Saône ou encore Tarare. Au total, ce sont 5500 mineurs qui sont à la charge du département : enfants suivis ou placés ou mineurs isolés en situation irrégulière. [...] Outre les voiries

d'État, le département du Rhône s'apprête à recevoir d'autres missions, comme la gestion du maintien à domicile, les centres d'aide pour le travail des handicapés (CAT), la responsabilité pleine et entière du secteur des personnes âgées, le revenu minimum d'activité (RMA). Le secteur social, qui représente aujourd'hui 45% du budget, devrait s'élever demain à 60%, selon les projections du conseil général du Rhône. Depuis six mois, l'équipe de M. Mercier travaille sur la réorganisation induite par ces mesures - problèmes de personnel, d'organisation des services, de répartition des locaux, d'augmentation des moyens -, avec l'espoir que, cette fois, les transferts de compétences s'accompagneront de recettes fiscales nouvelles, ajustées aux transferts des charges et sur lesquelles les collectivités auront une réelle marge de manœuvre.»

Des établissements (trop) autonomes, sur lesquels il faut reprendre la main ?

À la lecture des comptes rendus, on perçoit également la volonté du Département de reprendre la main sur le Centre Maternel et la Cité de l'Enfance, équipements qui jouissaient jusqu'alors d'une grande autonomie (comptabilité et gestion RH indépendantes).

Malgré leur interdépendance, la Cité de l'enfance est indépendante hiérarchiquement parlant du service de l'ASE, et ses agents relèvent encore du

statut de la fonction publique hospitalière. Du fait de sa configuration géographique et institutionnelle, la Cité de l'Enfance apparaît presque comme un monde à part. Cette caractéristique perdurera même après la création de l'IDEF, et est à relier avec la singularité et l'intensité du travail que mènent les professionnels dans ce foyer d'accueil d'urgence, loin du quotidien de leurs collègues en MDR.

« C'est vraiment un des secteurs les plus marquants, les plus riches, parce qu'il y a le travail de garde de nuit, les urgences, et puis un niveau de responsabilité très fort [...] C'est-à-dire que quand vous travaillez à l'IDEF en tant que cadre,

les week-ends vous assurez la permanence de l'ASE, je caricature mais vous êtes l'ASE, vous représentez l'ASE. Vous êtes en relation privilégiée avec l'autorité judiciaire, que ce soit les juges, le parquet, etc. Ça vous met vraiment dans un niveau de responsabilité et d'engagement qui vous fait sortir d'un périmètre de confort. C'est-à-dire que quand vous travaillez en journée vous avez toujours un cadre, une collègue, quelqu'un à qui vous raccrocher, mais quand vous êtes en accueil d'urgence de nuit, les premiers niveaux de décision c'est vous qui les prenez, donc il faut se sentir assez solide dans sa tête et ses compétences pour y aller. Et puis c'est un lieu où on repère vraiment la dimension de mise en protection. C'est-à-dire que quand vous travaillez à l'ASE en territoire, vous allez signaler la situation d'un enfant, vous allez le confier, déclencher une mesure de protection, mais quand vous êtes à l'IDEF concrètement vous le prenez en charge l'enfant, le soir vous le prenez sur vos genoux, vous allez le "cocooner" pendant un temps.»

Sylvain Bres-Vericel

La Cité est en effet le lieu de prise en charge de situations particulièrement complexes, et ce 24h/24h, 7j/7. Les cadres vivent sur place, les éducateurs assurent des permanences nuits, week-ends, et jours fériés, les équipes sont reconnues pour leur engagement professionnel... autant de caractéristiques qui nourrissent à la fois un fort sentiment d'appartenance à la structure, et la tendance à un certain repli protecteur. Niché dans le parc de Parilly, loin de la direction centrale et du siège du département, l'établissement s'est alors forgé la réputation d'un espace renfermé sur lui-même.

« Ce que je trouvais très singulier à l'IDEF c'est ce format de mégastructure, qui vous rappelle un hôpital dans l'architecture, mais avec une ambiance très maison d'enfants. Michel Gougne avait réussi à donner une dimension familiale, assez "cocooning", à une mégastructure, avec des choses qui la font vivre, comme la fête de l'IDEF, les sorties, les brocantes qu'on organisait... [...] L'IDEF c'est un espace protecteur, mais qui devient très vite un huis-clos. Quand je travaillais à l'ASE à l'extérieur je me disais "mais qu'est-ce qu'ils font à l'IDEF", et quand je travaillais à l'IDEF je me disais "mais qu'est-ce qu'ils font dans les MDR ?". »

Sylvain Bres-Vericel

« Il y avait je pense un vrai engagement et c'était porté par le directeur et par les chefs de service. Et on accueillait des situations complexes, j'ai encore des situations dramatiques en tête... [...] Mais il y avait des vraies valeurs d'accueil et d'accompagnement, en tout cas c'est ce qui me reste de cette période-là. Peut-être que j'ai oublié les mauvais souvenirs (rires). [...] Ce n'était pas du tout la même approche qu'aujourd'hui, ce n'était pas le même contexte RH, mais je pense que de fait ça donne un autre engagement dans l'accompagnement et l'accueil. [...] Les directeurs sont là, les éducateurs faisaient les nuits et les week-ends, les Noël, les jours de l'an... tout. Et j'ai des supers souvenirs avec les gamins des fêtes de fin d'année par exemple. »

Françoise Penet

« De toute façon, un établissement qu'on le veuille ou non c'est quelque chose de fermé, forcément c'est un lieu... un internat, un établissement, ça peut s'ouvrir sur mais c'est quand même... il y a une idée de fermeture. »

Michel Gougne

À l'époque du projet de création de l'IDEF, la Cité de l'Enfance est dirigée depuis plus de quinze ans par son directeur emblématique : Michel Gougne. Ancien éducateur qui a fait toute sa carrière à la Cité, formé à l'école de Rennes, passionné de l'histoire de la protection de l'enfance... ce personnage charismatique incarnera l'établissement bien après son départ à la retraite en 2007, à tel point que sa marque et son souvenir perdurent encore aujourd'hui.

« Michel Gougne était un peu le directeur phare, historique de l'IDEF. Pendant 40 ans l'IDEF était incarné par Michel Gougne. »

Sylvain Bres-Vericel

Alors qu'en central les profils et les générations des agents se sont profondément renouvelés sous l'impulsion du directeur général des services, à la Cité de l'Enfance la permanence de ce directeur historique crée un certain décalage entre les deux pôles départementaux de la protection de l'enfance. Le mode de direction de Michel Gougne est décrit comme paternaliste et affectif, tant envers les enfants accueillis que les équipes de professionnels. En ce sens, il symbolise en quelques sortes l'ancienne école du travail social, dans un département qui ambitionne d'être à l'avant-garde. La Cité de l'Enfance, bulle d'indépendance

dans la politique de protection de l'enfance départementale, symbolise aussi peut-être un reliquat des précédents exécutifs départementaux aux yeux des décideurs du moment.

« Le directeur de la Cité de l'Enfance était désigné par le ministère avant la décentralisation, donc le lien avec les politiques locaux n'étaient quand même pas les mêmes, l'autonomie n'était pas la même... ça a trait aussi à la personnalité de Michel Gougne [...] Peut-être qu'on pourrait dire aujourd'hui qu'il y avait un côté un peu paternaliste comme mode de direction... Ce n'est pas péjoratif... je pense qu'on avait un directeur qui était très à l'écoute de ses équipes, et des enfants, parfois un peu trop. J'ai en tête un jour avoir fait appel à lui parce qu'il était de garde et que je devais gérer un ado avec un couteau dans une chambre et qu'il était venu, donc il avait réglé le problème et il disait "quand même le pauvre" (rires). Voilà il y avait un peu ce côté là... même les chefs de service avaient un regard assez attentif à la personne, que ce soit les enfants ou les équipes. En tout cas moi je l'ai vécu comme ça, et je pense que c'est quelqu'un qui a marqué aussi pour ça, c'est quelqu'un de très humain. »

Françoise Penet

« Il y avait aussi, et je le comprends, une très grande indépendance de ces établissements, de l'école de puériculture, de la Cité, du Centre Maternel, et je pense que probablement, je n'en étais pas conscient mais on était un peu dans notre bulle. Et le président Mercier a dû quand même je dirais... souffrir ce n'est pas le mot mais... sa personnalité c'était un peu "c'est comme ça et pas autrement", et je pense qu'il a dû se sentir un peu dépossédé de tout ce pan de la protection de l'enfance et donc qu'il a voulu reprendre la main dessus. Je pense qu'il y a eu un problème de cet ordre-là qui fait qu'on est devenu le vilain petit canard, les mal-aimés entre guillemets. [...] En tant que directeur de la Cité j'allais aux réunions du Conseil général régulièrement. Pour la petite histoire, on nous accusait de bien des maux le Centre Maternel et moi, et des fois il y avait des choses qui n'étaient pas du tout exactes. Une fois j'ai dit avoir l'impression d'être toujours le mauvais élève, je n'ai plus reçu de convocation à ces réunions pendant trois quatre mois. »

Michel Gougne

On décèle ce même enjeu de reprise en main au Centre Maternel, établissement à l'abri des regards dans le Château de Gerland, qui travaille avec de petits effectifs et sur des problématiques bien spécifiques (accueil mère-enfant) : durant les prémices à la fusion, le Centre Maternel est régulièrement accusé par le Conseil général de dilapider l'argent public et d'outrepasser ses missions, notamment en accordant des séjours trop longs.

Dans les comptes rendus de réunions et les rapports préalables à la fusion, plusieurs rappels à l'ordre sont palpables. Il s'agit d'asseoir l'autorité du Conseil général sur ces deux bastions autonomes, de rappeler la légitimité de sa demande de fusion en tant que financeur et décideur exclusif.

«Trois raison à ces projets [de fusion des établissements] :

- rationalisation des coûts
- Synergie des personnels en vue du projet plus vaste de la territorialisation
- Centre maternel et Cité ne sont pas des établissements autonomes, même s'ils ont eu – jusqu'à ce jour –, une comptabilité distincte. Ce sont des services du Conseil général et il est intéressant de les rassembler. [...]

Il est rappelé que ni le centre Maternel, ni la Cité n'ont la personnalité morale et sont des services du Département dotés d'une comptabilité distincte.»

Prise de parole de Pierre Jamet, directeur général des services, face aux représentants du Centre Maternel et au directeur de la Cité de l'enfance.

Extraits du Procès-verbal du comité technique paritaire du jeudi 23 juin 1994. ADRML 5325 W/5.

Des penseurs aux gestionnaires ?

La préparation conflictuelle de la création de l'IDEF donne à voir la collision entre deux cultures professionnelles. D'un côté celle du socio-éducatif, incarnée par des professionnels en lien direct avec les publics, fins connaisseurs de la diversité des situations, et soucieux avant tout de la qualité du service rendu. D'un autre côté, celle des gestionnaires, porteurs d'une vision globale des besoins et des moyens du Département, rigoureux dans leur mission de rationalisation des moyens, quitte parfois à en perdre de vue les fins.

« [Avec la direction générale] les relations n'étaient pas simples, je pense qu'il y avait quand même une incompréhension de cette dimension sociale... »

Michel Gougne

Dans le compte-rendu du comité technique qui précède la fusion, on voit dans les échanges entre les représentants du Centre Maternel et le DGS Pierre Jamet ces deux mondes qui peinent à s'entendre.

Question 1 - Mission définie par la loi : Il nous semble que les missions précisent pour la forme par l'organisation et la gestion, mais pour le fond par la connaissance du public accueilli et à qui un service doit être rendu. Or, ce point n'apparaît pas dans votre document et nous souhaitons, en deux mots, rappeler quelques caractéristiques de la population admise au centre maternel. [...]

Monsieur Jamet répond à cette question en disant qu'il ne comprend pas cette "tactique", que les missions sont fixées par des textes et définies par l'assemblée délibérante. Il faut se garder, actuellement, d'assimiler missions et moyens. [...]

Question 3 - Le texte dit : "Revenir à l'objet initial de ces établissements... et pour ce qui concerne le centre maternel (...) il s'agit d'un lieu d'accueil et non d'un lieu de long séjour comme cela avait tendance à se généraliser". [Contestent ce reproche, rappellent que la durée moyenne d'un séjour en 1993 est de 4 mois, et que cette moyenne baisse depuis 1991]

Monsieur Jamet fait remarquer qu'une moyenne n'est pas significative. Le personnel doit s'attacher à réaliser des séjours plus courts. [...]

Réponse est faite, là encore, par rapport à la connaissance de la population accueillie. Dans notre domaine, s'occuper de personnes qui demandent aide suppose avant tout un cadre fiable permettant d'abord l'établissement de liens significatifs. Ensuite, la mise à l'épreuve de ces liens et enfin, si l'expérience a été faite de leur solidité et de leur fiabilité, la préparation du départ et la séparation (qui n'est pas vécue comme une rupture) sont possibles. Il ne s'agit donc pas d'un simple séjour (quantifiable en mois), ni d'un simple hébergement où se résolvent des problèmes de réalité, mais bien d'un travail éducatif clinique qui nécessite une grande variabilité des prises en charge, en contenus et en durées." [...]

Question 9 - [Les délégués du Centre Maternel expriment leur crainte de la baisse du personnel, et interrogent Pierre Jamet sur le non-remplacement d'un poste d'infirmière au Centre Maternel en 1993].

Réponse de Jamet sur ce point : [...] Le Centre maternel n'est pas un établissement à caractère hospitalier.

Objections des délégués Centre Maternel :

Les infirmières font partie d'une équipe pluridisciplinaire et leur rôle n'est pas exclusivement médical. Elles sont un élément fondamental de sécurisation, de par leur fonction d'éducatrice de la santé et des liens qu'elles assurent avec les services médicaux externes.

Les moyens généraux communs ne risquent-ils pas de provoquer une distance humaine importante entre les agents et les usagers ? En effet, le travail de ces personnels a aussi une grande importance dans sa dimension relationnelle, dans leur participation au projet pédagogique. Risque de déshumanisation fonctionnelle. [...]

CONCLUSION

Le personnel du Centre Maternel est contre ce projet dans l'état actuel et demande :

- de la concertation
- un groupe de pilotage pluridisciplinaire et avec représentation du Conseil général, de l'A.E.F. et des institutions concernées (Cité, CMD) pour préparer sereinement et avec suffisamment de temps l'évolution de nos établissements.

Monsieur Jamet : Le social ne doit pas tuer le social. [...]

Extraits d'échanges entre les représentants du personnel du Centre Maternel et Pierre Jamet, directeur général des services.

Procès-verbal du comité technique paritaire du jeudi 23 juin 1994. ADRML 5325 W/5.

Pour un professionnel de la protection de l'enfance attaché à la dimension humaine de son métier, on peut comprendre que le projet de fusion et l'argumentaire très axé sur la rationalisation des moyens (émanant d'un central souvent perçu comme déconnecté des réalités du terrain) furent violents à recevoir. Avec des grèves, une manifestation au siège du département et une pétition, les syndicats du personnel du Centre Maternel tenteront de jouer le rapport de force pour s'opposer au transfert. Une lutte qui n'aboutira pas.

Au-delà du cas spécifique de la création de l'IDEF, et même du département du Rhône, ce changement de ton coïncide avec une période où les pouvoirs publics abordent de plus en plus la protection de l'enfance parce ce qu'elle coûte, et s'interrogent sur la manière de quantifier de ce qu'elle produit. Une tendance qui fait dire à Michel Gougne que l'on est passé « des penseurs aux gestionnaires ».

Cela se traduit notamment par la demande grandissante de rendre des comptes sur les activités des établissements. Une évolution globale de l'action publique qui transforme le rôle des directeurs.

« J'aime souvent dire que les comptables ont pris plus d'importance que les penseurs. Quand je suis parti à la retraite, je pense qu'il était temps pour moi, parce qu'on a eu à faire de plus en plus à des comptables. [...] C'est ce que disait d'ailleurs le professeur Debray : quand je suis arrivé à l'hôpital on était 25 médecins et il y avait un directeur et deux directeurs adjoints, maintenant il y a 20 médecins et 22 directeurs adjoints. Et on passe le temps à remplir des papiers, des statistiques, à faire des rapports annuels, etc. ça conforte le politique. Il faut faire des rapports, un tas de choses, qui seront pour les trois quarts jamais lus. [...] Déjà avec le passage des prix de journées à la dotation globale [à la décentralisation], les directeurs on en a fait des comptables. »

Michel Gougne

Analyse de la situation - un contexte de changement

A) Sur le plan de la politique d'action sociale

→ La politique du Conseil général

- Évolution du Code de la famille
- Les coûts du social exigent la mise en évidence de résultats
- L'aide à l'enfance et à la famille : une mission globale dans une logique d'insertion et non plus de protection

[...]

→ «ingérence» du Conseil général dans la vie de l'établissement avec un certain nombre d'exigences nouvelles : comptes à rendre, objectifs qualitatifs, bilans d'activité, ...

[...] Le point de vue des personnels [...] Ingérence du Conseil général dans la vie de l'établissement mal perçue. [...] Inquiétude quant au déménagement à la Cité de l'Enfance (déménagement + lieu) [...]

Renvoi d'une image négative de la tutelle (gestion, gaspillage)/contestation du déménagement et du rapprochement de la Cité de l'Enfance/ Incompatibilité logique économique et social (baisse durée de séjour) [...]

Extraits d'audit, rapport intermédiaire sur le Centre Maternel Départemental du Rhône, par l'Institut pour le développement des Études Économiques et Sociales, 21 juin 1994. ADRML 5325 W/5.

Ce passage « des penseurs aux gestionnaires » va progressivement prendre de l'ampleur et signer la fin de l'âge d'or du travail social au département : primauté des enjeux de gestions sur les visions stratégiques, développement des pratiques de reporting, poids grandissant des normes et des procédures, etc. Cette transformation des métiers va contrarier la culture du socio-éducatif que nous avons décrite, valorisant l'autonomie, la prise d'initiative, et surtout l'engagement premier au service des usagers.

« On a vu un mouvement dans nos administrations qui est de dire que le fond a moins d'importance, et que c'est plus la forme et la gestion du domaine qui en a. On voit bien qu'on est de plus en plus dans la gestion de dispositifs, que la question du domaine importe de moins en moins, ou il faut se battre pour que la question du domaine soit première. »

Marie-Hélène Gauthier

« Quand je travaillais en polyvalence, je considérais que les dispositifs, les dossiers d'aide, étaient mes outils, mais ce qui m'intéressait c'était d'accompagner les gens, et j'ai eu une réflexion un jour d'un responsable qui m'a dit "tu fais vraiment beaucoup d'accompagnement mais attention il y a les dispositifs", je lui dis "je crois que vous vous êtes trompé de logique, les dispositifs sont mes outils, l'accompagnement c'est l'essence même." Et bien l'ASE c'est pareil. Il faut se rappeler de ça. Parce que je trouve qu'on perd un peu de sens. »

Dominique Issartial

La création de l'IDEF aboutira finalement, et sera assez peu contestée une fois mise en place. Malgré le rapport de force entrepris entre la direction générale du département et le directeur historique, porteurs d'enjeux et de postures très différents,

l'IDEF restera encore plusieurs années comme un petit village d'irréductibles éducateurs. Michel Gougne continuera de peser de tout son poids pour défendre sa manière de faire, et protéger ses équipes des nouveaux impératifs gestionnaires. Une résistance rendue possible par l'envergure du personnage (ses appuis aux ministères de la Santé, sa réputation qui le précède, sa popularité auprès des équipes, etc.), et qui laissera une empreinte durable sur l'établissement.

« Oui l'IDEF c'était un petit village. Donc peut-être que le directeur était qualifié de maire du village (rires) »

Michel Gougne

LE CENTRE MATERNEL DÉPARTEMENTAL
186, rue de Gerland 69007 Lyon. Tél. (7) 872.64.40

C'est un lieu de vie ouvert dans un cadre calme, avec des lieux communs ou privés où chacune a la possibilité de recréer son espace et celui de l'enfant.

La solitude pèse lourd !

Les autres mamans, les enfants, l'équipe éducative, les infirmières, les psychologues, les médecins et l'assistante sociale sont là avec vous.

Ils peuvent vous écouter, comprendre, parler et cheminer.

Plaquette de présentation du Centre maternel, années 1990, page de couverture, page 1 et 2. ADRML 5325 W/5.

Années 2000

Reconfiguration des rôles et des missions

Après l'effervescence institutionnelle des années 1990, les années 2000 sont marquées par plusieurs grandes lois qui transforment le champ de la protection de l'enfance. Les lois de 2004 et 2007 notamment font du département le chef de file de l'action sociale, redistribuent les rôles entre autorité judiciaire et administrative, et modifient la relation entre la puissance publique et les associations. Ces évolutions législatives nourrissent un riche travail partenarial entre les différentes institutions et organisations, qui donnent à voir tant la volonté de construire des cadres communs et efficaces d'intervention, que les enjeux conflictuels et les jeux de pouvoir persistants.

Dans la poursuite du mouvement de fond de la décennie précédente, on assiste à la montée en puissance du paradigme gestionnaire, dans un contexte de crise des finances publiques. Les nouveaux cadres législatifs entraînent une inflation de normes et de procédures qui impacte les habitudes de travail des professionnels. Il ressort de cette période une impression de changement permanent, et d'encadrement administratif de plus en plus lourd, qui empêche en partie le cœur de métier de s'exprimer.

Cela s'accompagne d'une dégradation constante des situations à prendre en charge, au croisement de l'évolution des besoins des publics (plus grande précarité et détresse sociale, arrivée de plus en plus massive de mineurs isolés étrangers, etc.) et du délitement généralisé du champ médico-social (report de publics atteints de troubles psychiatriques et de handicaps psychiques et moteurs sur l'ASE).

Toutes ces évolutions, à replacer dans les transformations globales de la société, nourrissent une « crise des vocations », c'est-à-dire une très

forte baisse d'attractivité des métiers du social, qui se donne à voir à travers le turnover, les difficultés de recrutement, et la transformation de l'engagement des professionnels.

La difficulté de jouer le rôle de chef de file dans la galaxie partenariale de la protection de l'enfance

« Mesdames, messieurs, nous sommes condamnés à réussir ensemble car nous sommes intimement convaincus que nous ne pouvons réussir qu'ensemble... non pas pour notre succès personnel si dérisoire, mais pour le succès de la finalité qui fonde nos engagements. Finalité noble, aussi exigeante qu'exaltante qui se nomme intérêt de l'enfant, cet intérêt de l'enfant que la loi décline comme "la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux, affectifs ainsi que le respect de ses droits (qui) doivent guider toutes décisions le concernant". C'est dire la hauteur de l'enjeu et l'obligation d'excellence qui en résulte pour chacun de nous dans nos "agirs" quotidiens. »

Extrait de la prise de parole de M. Viout, procureur général de la Cour d'appel de Lyon.

Actes de la Conférence départementale de la protection de l'enfance du 22 mars 2007. ADRML 5325W/2.

Il ressort des entretiens une culture partenariale très ancrée dans la pratique des professionnels de la protection de l'enfance. La diversité des points de vue et leur confrontation est régulièrement présentée comme un processus sain et nécessaire pour prendre la meilleure décision en faveur de l'enfant et de sa famille. Les professionnels se retrouvent autour de l'intérêt supérieur de l'enfant, tout en étant parfois séparés par des cultures professionnelles et des enjeux institutionnels qui peuvent différer.

« Je crois qu'en protection de l'enfance ce qui est important c'est de ne jamais travailler seul, de faire confiance à ses partenaires. »

Dominique Issartial

« Je vais faire un peu bisounours mais... je pense qu'on ne peut pas travailler dans cette politique sans partenariat, parce qu'on a un intérêt commun qui est l'accueil ou l'accompagnement d'un enfant, et que si on ne travaille pas ensemble avec un même objectif ça paraît un peu compliqué. [...] Après ça ne se passe pas toujours bien, j'ai pu m'accrocher avec des directeurs d'établissement ou des chefs de service... mais bon normalement on a une mission commune et un intérêt commun. »

Françoise Penet

« J'ai toujours eu des très bonnes relations [avec l'ASE]. Le partenariat pour moi il est de fait. Je me suis toujours demandé comment ça se fait que le partenariat on en fait une grosse histoire comme ça, et pourquoi les gens disent "c'est difficile c'est difficile".

Vous n'avez jamais trouvé ça difficile ?

Jamais ! [...] Non moi ce qui me rassemble c'est le jeune, et pas du discours c'est du vécu. »

Mohamed Khalfoun

En effet, le système de protection de l'enfance s'appuie sur une galaxie partenariale dense. L'autorité administrative (représentée par l'Aide Sociale à l'enfance) et l'autorité judiciaire (P.J.J et juges des enfants) en sont les deux principaux piliers, accompagnés des nombreux opérateurs associatifs qu'ils habilitent et financent. Autour de ces trois acteurs principaux, de nombreux autres organismes comme les équipes de PMI, l'assistance sociale de polyvalence, l'Éducation nationale, la CAF, ou encore la Police et la Gendarmerie, contribuent à faire remonter les signalements de danger, accompagner les familles en difficulté, etc.

Le travail partenarial qui lie autorité administrative, judiciaire et opérateurs associatifs peut se lire à deux niveaux : au niveau institutionnel, à travers les rencontres officielles, les cycles de débats et de concertation, l'élaboration des schémas et autres chartes ; et au niveau du quotidien professionnel, où agents du département, salariés et dirigeants des établissements d'accueil, et juges pour enfants sont amenés à constamment collaborer pour la prise en charge des situations individuelles.

À ces deux niveaux, les relations qu'entretiennent le département, la justice et les opérateurs associatifs peuvent paraître ambivalentes, balançant entre une culture partenariale très forte, et des relations conflictuelles teintées de jeux de pouvoir persistants. Durant les années 2000, deux grandes lois qui ont fait du Conseil général le chef de file de l'action sociale et reconfiguré les relations entre l'ASE, la justice, et les opérateurs associatifs, ont donné lieu à d'intenses débats et amené de nouvelles méthodes de travail qui mettent en lumière la complexité des relations entre ces trois piliers de la protection de l'enfance.

L'ACTE II DE LA DÉCENTRALISATION : LE DÉPARTEMENT COMME CHEF DE FILE DE L'ACTION SOCIALE

« Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent ».

Article L.121-1 du Code de l'action sociale et des familles (CASF),
établi par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En France, la protection de l'enfance repose sur un « système dual, qui organise une répartition des compétences entre l'autorité administrative (les services du conseil général) et l'autorité judiciaire (le procureur et le juge des enfants). La première est censée intervenir avec l'accord des parents et, lorsque celui-ci ne peut être obtenu ou que la situation d'un enfant appelle des mesures contraignantes et portant atteinte à l'exercice de l'autorité parentale, l'intervention du juge des enfants est sollicitée. » (Derville, 2010). Cette répartition des rôles a été reconfigurée par deux grandes lois dans les années 2000.

La première, du 13 août 2004, établit le département comme « chef de file » de l'action sociale. Elle est considérée comme un pivot de l'acte II de la décentralisation. C'est « l'avènement d'un tout nouveau "département providence", collectivité chargée peu ou prou de la prise en charge des populations autrefois qualifiées "d'inadaptées" (handicapés, personnes âgées, personnes dépendantes, enfance) ainsi que de la masse plus indéterminée des "exclus" rejetés du système productif et des modes d'intégration de droit commun. » (Lafore, 2004). Le Conseil général est tenu de « définir et mettre en œuvre la politique d'action sociale », sans pour autant bénéficier d'une capacité décisionnelle totale, car devant tenir « compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale ». Le département apparaît alors comme un « chef d'orchestre » (Lafore, 2004), chargé de coordonner et d'organiser la participation de l'ensemble des opérateurs de la protection de l'enfance. Pour ce faire, il dispose de la compétence d'élaborer et d'adopter les schémas départementaux.

La loi du 5 mars 2007 intervient pour donner aux Conseils généraux les moyens opérationnels d'assurer ce rôle de chef de file, clarifier la répartition des compétences entre autorité administrative et autorité judiciaire, ainsi que de fluidifier la circulation de l'information entre ces deux acteurs du dispositif de protection de l'enfance (en faisant du département le pivot du recueil des informations préoccupantes). La loi entend répondre aux difficultés de fonctionnement du système dual (judiciarisation excessive des situations, manque de coordination entre les acteurs, etc.), « en désignant clairement l'intervention de l'autorité judiciaire comme "subsidiare", ce qui signifie qu'une situation ne doit faire l'objet d'un signalement au procureur et d'une mesure d'assistance éducative ordonnée par le juge des enfants uniquement si l'intervention du conseil général ne peut suffire à remédier à une situation de danger. » (Derville, 2010).

Malgré cela, la faiblesse des moyens accordés par l'État, les tensions fortes dans de nombreux départements entre l'ASE et la justice, et le caractère flou de certains termes de la loi rendront la mise en œuvre de ce texte lente et laborieuse. Face au manque de formation, au poids des habitudes professionnelles, et aux divergences d'appréciation des situations entre les différents acteurs, la clarification législative apportée ne suffira pas à régler toutes les difficultés d'articulation des protections administrative et judiciaire. De plus, comme le souligne Grégory Derville « les situations sont ici très contrastées selon les départements, en fonction par exemple du nombre et de la gravité des situations que le dispositif départemental de protection de l'enfance doit traiter, de la densité du tissu urbain, du type d'organisation mis en œuvre par les conseils généraux (plus ou moins "déconcentrée"), mais aussi et surtout de l'ancienneté et de la qualité des relations que ceux-ci entretiennent avec leurs différents partenaires en matière de protection de l'enfance, de l'intensité du turn-over parmi les professionnels, etc. » (2010). ●

Une animation volontariste du partenariat

Le Conseil général du Rhône semble assez volontaire pour embrasser (et même anticiper) son rôle d'animation d'une communauté de partenaires. Un exemple précurseur de cette volonté de mettre en discussion la politique de protection de l'enfance se trouve dans l'élaboration du premier «Schéma départemental de la protection de l'enfance et de l'adolescence dans le Rhône», élaborée conjointement avec la P.J.J., en 2000.



Page de garde du premier schéma départemental de la protection de l'enfance et de l'adolescence, 2000, ADRML 5325W/2.

Ce document très ambitieux anticipe la loi de 2007 qui confie cet instrument de pilotage aux Conseils généraux. Il s'appuie sur un travail fouillé d'état des lieux territorial (évolution de la population, évolution des publics de l'ASE et de la PJJ, dispositif actuel de la protection de l'enfance) et de diagnostic partagé des difficultés (inadaptation des procédures et des modalités d'accueil, manque de connaissance et de communication entre institutions, écart de représentations de notions clefs entre professionnels), pour formuler de nombreuses orientations communes (réaffirmer la place de

la famille, développer les actions de prévention, développer et renforcer le placement familial, adapter la prise en charge en établissement et en famille d'accueil, améliorer l'accueil d'urgence, favoriser les activités de jour, améliorer les conditions d'incarcération des mineurs, rechercher la qualité dans le travail éducatif, améliorer la communication entre les institutions). Enfin, il s'accompagne d'un ambitieux programme d'évaluation et d'élaboration de cadres de travail commun (banque de ressources en ligne, étude qualitative sur les Assistances Éducatives en Milieu Ouvert, etc.).

Le schéma départemental 2000-2005 initie des années riches en rencontres et en travail collaboratif. Le Conseil général organise des Conférences départementales de protection de l'enfance⁸, des comités de pilotage pluri-institutionnels et des espaces de co-construction pour assurer le bilan des schémas et l'élaboration des suivants⁹, ou encore des journées de débats à propos des grandes réformes de la protection de l'enfance. Des groupes de travail plus spécifiques sont également mis en place pour monter des projets innovants : par exemple un protocole d'accueil en urgence des mineurs la nuit et les weekends, ou le logiciel OSW-enfance, qui doit conduire à une meilleure connaissance et donc à une meilleure utilisation des places d'accueil disponibles en établissement.

Les maîtres mots de l'animation de la communauté partenariale sont la reconnaissance de la complémentarité des acteurs et leur nécessaire bonne connaissance réciproque pour mener à bien leur mission. Cette dynamique forte se donne essentiellement à voir dans la première moitié des années 2000.

« J'ai vécu un peu l'âge d'or où tout était vraiment dans la co-construction. On avait une déléguée générale du pôle Enfance-famille et PMI, Isabelle Dorliat, qui organisait beaucoup de ce qu'elle appelait des "ruches". Elle lançait des débats sur la protection de l'enfance, et autour de la table étaient conviés à la fois les territoires, les maisons d'enfants, dans une idée de co-construction. Ça s'est un peu délité ensuite... On a beaucoup moins eu cette émulation commune. »

Emmanuelle Romagny

8. Dans les archives on retrouve notamment la trace de celle tenue le 22 mars 2007, qui a réuni à l'initiative du Conseil général près de 300 professionnels de la protection de l'enfance : parmi eux, 46% travaillent au Conseil général et 37% dans le secteur associatif habilité, les autres sont des représentants de la PJJ, la magistrature, la santé mentale, l'Éducation nationale, la Police, la Gendarmerie, la DDASS, et la DDJS. ADRML 5325 W/2.

9. En 2006, le Conseil général crée une instance pérenne d'élaboration partenariale des schémas départemental de protection de l'enfance : la Commission Départementale d'Accueil des Jeunes Enfants (CDAJE), présidée par la vice-présidente du Conseil général en charge de l'enfance et de la jeunesse, et composée de membres représentatifs de l'ensemble des acteurs de l'accueil des jeunes enfants.

Le volontarisme du Conseil général à associer ses partenaires est souligné tant par les représentants de la P.J.J, du parquet, que des associations habilitées. En témoignent ces quelques extraits

des prises de paroles introductives à la Conférence départementale de la protection de l'enfance en 2007 :

M. Nojac, directeur départemental de la P.J.J. :

L'année 2006 a vu naître le nouveau schéma de protection de l'enfance 2006-2010 fruit d'une conception remarquée par les professionnels de l'enfance pour l'organisation d'une large consultation des différents acteurs, du recueil de l'ensemble des contributions, et de leur valorisation dans des orientations et des objectifs d'une grande cohérence, pour un schéma déjà cité dans les organisations régionales.

Au sein de la justice des mineurs, la juridiction des mineurs en écho à cette intention mesurable du département d'un véritable partenariat est passée progressivement, je la cite, d'un statut d'observateur participant à celui d'un partenaire associé soucieux d'une intention contributive plus marquée.

La protection judiciaire de la jeunesse quant à elle passant (de par les textes) du statut de partenaires obligé à celui de partenaire privilégié (par la volonté du département) a souhaité à cet égard apporter, dans la mesure de sa disponibilité, toute sa contribution à l'élaboration du nouveau schéma. [...]

M. Boursier, Conseiller technique URIOPSS, représentant le secteur associatif habilité :

Dans notre attachement à un travail de diagnostic partagé et de compromis recherché, les associations se montrent satisfaites du partenariat effectif dans le département du Rhône. En amont et en aval du schéma départemental, les associations représentées par l'URIOPSS se sont impliquées totalement. La reconnaissance des associations et de leur travail est réelle. [...]

M. Viout, procureur général de la Cour d'appel de Lyon :

Je ressens comme un signe fort, Madame la vice-présidente, l'invitation à partager avec vous ce temps de paroles introductives à la conférence 2007 de la protection de l'enfance dans le Rhône que vous-même et votre Conseil général m'ont adressé. Vous manifestez la place que vous reconnaissez à l'institution judiciaire et à ses magistrats de la jeunesse du siège et du parquet confondus, dans le champ d'action immense au service de l'enjeu majeur qui nous réunit en ce lieu et en cette journée, en plaçant notre devoir de progresser ensemble, au rang des nécessités d'évidence.

Reconnaissance de nos actions complémentaires en un moment charnière : celui de l'officialisation de la nouvelle partition des rôles, consacrée par cette toute récente loi du 5 mars 2007 portant, selon les termes même de son intitulé, réforme de la protection de l'enfance. Réforme qui affirme sans ambiguïté le rôle majeur dévolu au Conseil général, lequel se voit, en outre, enjoindre par une autre loi ce même 5 mars 2007, de concourir aux actions de prévention de la délinquance, dans le cadre de l'exercice de ses compétences d'action sociale... tandis que perdue le célèbre article 375 du code civil conférant à l'autorité judiciaire, la possibilité de prescrire toutes mesures d'assistances éducatives utiles, dès lors que la santé, la sécurité ou la

moralité d'un mineur sont en danger ou que les conditions de son éducation sont gravement compromises.

C'est dire que le chevauchement des compétences de la collectivité territoriale départementale et de l'institution judiciaire pourrait, si l'on n'y prenait garde, nourrir des intentions de surenchère, de quant à soi, de superbe ignorance des logiques et contraintes de l'autre, sous couvert du légitime souci de défense de prérogatives et responsabilités propres à chacun des acteurs.

Ce danger-là est heureusement jugulé dans le Rhône. Parce que le département a su s'initier, en sa qualité de département expérimental, aux pratiques nouvelles désormais consacrées par la loi.

Le temps est bien révolu du byzantin classement de la loi de 1986 qui distinguait les enfants surveillés, les enfants secourus, les enfants recueillis temporairement, les enfants en garde, les enfants pupilles de l'État, les uns relevant d'interventions administratives, d'autres d'interventions judiciaires.

Le temps est bien révolu de ces années 90 où deux administrations collaboraient techniquement mais dans des approches de politiques départementales différentes voire divergentes.

Est intervenu dans le Rhône un premier schéma de protection de l'enfance qui, dès 2000, a défini les orientations et précisé les rôles, dans un souci d'efficacité des ressources humaines et matérielles mobilisées.

On ne soulignera jamais assez la vertu de la concertation ayant marqué de bout en bout l'élaboration de ce schéma. L'efficacité de cette concertation a été la résultante d'une volonté de faire l'apprentissage du travailler ensemble qu'ont fermement manifesté tous les acteurs concernés : protection judiciaire de la jeunesse, aide sociale à l'enfance et protection maternelle et infantile, secteur associatif habilité. J'y ajouterai magistrats, à travers d'abord quelques rares individualités ayant compris que l'isolement fonctionnel n'est qu'une fallacieuse protection des indépendances et pouvoirs propres et qu'une protection de l'enfance digne de ce nom passe par une articulation, une mise en logique et cohérence des actions de prévention et de protection tant administrative que judiciaire.

Cette démarche a montré sa pertinence. [...] Le schéma départemental, approprié par chacun, dans un partage de la philosophie de l'action qu'il exprime, constitue une feuille de route fédératrice d'adhésions et d'initiatives.

Le monde de la justice, désireux de se départir de l'image négative de repliement sur soi qui trop souvent lui colle à la peau, vous assure de sa volonté de continuer à lui apporter sa contribution résolue.

Extraits des actes de la Conférence départementale de la protection de l'enfance du 22 mars 2007, ADRML 5325W/2.

Entre autorité administrative et judiciaire : des tensions autour de la subsidiarité

Comme le souligne le procureur général de la Cour d'appel de Lyon dans l'extrait ci-dessus, le département du Rhône arrive a priori solidement préparé pour la nouvelle répartition des compétences établie par les lois de 2004 et 2007 (rôle de chef de fil du département, et intervention subsidiaire de la justice). Mais malgré le ton élogieux qui préside lors de la Conférence départementale, cela ne s'est pas fait sans difficultés.

Entre l'ASE et la justice, l'harmonie est parfois difficile à trouver et se confronte à une contradiction apparente des rôles : le département est le chef de file de la protection de l'enfance, mais il est contraint d'appliquer et de financer les décisions des juges. Cela peut créer des tensions, entre des magistrats qui reprochent au Conseil général de faire parfois prévaloir une logique gestionnaire au détriment de l'intérêt des usagers, et un Conseil général qui reproche aux magistrats d'abuser de leur pouvoir. Dans le département du Rhône, ces tensions se sont matérialisées par des conflits marquants entre le Conseil général et le tribunal pour enfants dans les années 1990, notamment en ce qui concerne la prise en charge des mineurs isolés (aujourd'hui appelés Mineurs Non Accompagnés, MNA).

« [Au tribunal pour enfants] on était une équipe assez soudée à l'époque, il y avait un côté politique au beau sens du terme, c'était une époque un peu militante. Le tribunal pour enfant était une vraie entité à l'époque, avec une philosophie, une éthique un peu du métier, de la protection de l'enfance. Dans les rapports avec le département, avec la PJJ on faisait vraiment bloc. Et quand il y avait des conflits, on était soudés. [...] Avec le département on a eu d'énormes conflits, des conflits très politiques, notamment par rapport aux mineurs isolés. Je me rappelle de séquences où on plaçait les enfants, puis sur instruction de la direction générale l'enfant était mis dehors, du coup on a désigné un avocat d'enfant militant pour ordonner, imposer au département la prise en charge du gamin. Du coup elle le ramenait dans la journée le lendemain [...] Et puis par rapport à une logique plus administrative, nous on opposait une logique du cadre judiciaire. [...] Vu de notre côté, on trouvait que des fois le cadre administratif était moins protecteur du droit des gens, avec des logiques administratives qui prenaient de plus en

plus le pas [...] et puis des logiques économiques hein, eux ils avaient une logique économique que nous on n'avait pas. La politique du département coûte cher aussi, pour eux il fallait aussi faire des économies, etc. »

Michel Rismann

Ces tensions vont resurgir en 2004, à l'occasion de l'expérimentation de la décentralisation des mesures d'assistance éducative. La loi du 13 août 2004 ouvre la possibilité pour les départements volontaires d'expérimenter la décentralisation des mesures d'Assistances Educatives en Milieu Ouvert (AEMO), jusqu'alors gérées par la P.J.J. Le département du Rhône est le premier à se porter candidat. L'objectif de l'expérimentation est de supprimer les placements directs et de centraliser la mise en œuvre des mesures d'AEMO dans les mains de l'ASE. Si les juges peuvent toujours décider d'une mesure, c'est le département qui récupère la pleine compétence de la mettre en œuvre, et ainsi de choisir la structure qui l'exerce et d'en assurer le suivi.

« À l'origine de l'article 59 de la loi du 13 août 2004 : les reproches faits, d'une part, à l'aide sociale à l'enfance (ASE) de saisir trop systématiquement l'autorité judiciaire pour se décharger des dossiers les plus lourds et, d'autre part, aux juges de recourir trop fréquemment aux mesures d'assistance éducative pour des publics relevant de l'ordonnance de 1945 sur la délinquance des mineurs. Arguant du principe "qui paie décide", plusieurs départements voulaient en outre récupérer la maîtrise d'un dispositif qu'ils financent en grande partie. Même si beaucoup considèrent plutôt qu'il s'agit d'un désengagement de l'État effectué "sur le dos" des conseils généraux. »

Coupage de presse - Actualités Sociales
Hebdomadaires du 9 juin 2006. ADRML 5325 W/4.



Lettre de candidature à l'expérimentation de décentralisation de l'assistance éducative - ADRML 5325 W/4

L'expérimentation a lieu dans un moment de changement important du système de la protection de l'enfance, qui inquiète ses différents acteurs. La loi de 2004 qui fait du département le chef de file de la protection de l'enfance a déjà affirmé le rôle prépondérant de la protection administrative. Dans les tuyaux, se prépare la loi de 2007 qui affirmera le rôle subsidiaire du juge des enfants, c'est-à-dire qu'il interviendra pour ordonner une mesure de protection uniquement si les services du Conseil général n'ont pas réussi à obtenir l'adhésion des familles pour une mesure administrative. En même temps qu'un affaiblissement de leur pouvoir d'intervention, beaucoup de juges pour enfants craignent de perdre la proximité avec les travailleurs sociaux dont ils bénéficient jusque-là, au profit de relations professionnelles beaucoup plus normées et cadrées administrativement. Du côté de la P.J.J., le recentrement progressif sur l'enfance délinquante les interroge plus globalement sur leur persistance dans le circuit de protection de l'enfance : vont-ils finir par en disparaître complètement ?

Dans ce contexte d'inquiétude quant aux nouvelles places de chacun, l'annonce de la candidature du Rhône à l'expérimentation de décentralisation des AEMO sera très mal reçue par la P.J.J., les magistrats et les associations. On peut supposer que le volontarisme à s'engager dans ce chantier qu'affiche le Président Michel Mercier, « bien connu pour avoir dénoncé les relations « conflictuelles » entre la justice et les services généraux », a pu être reçu comme une offensive par l'autorité judiciaire locale. De manière plus objective, les inquiétudes des associations et magistrats s'expriment dans les termes suivants :

« Cette décentralisation n'allait-elle pas ouvrir la voie à la logique gestionnaire impulsée par des conseils généraux, désormais "décideurs, payeurs et exécuteurs"?, déposséder le juge des enfants de ses prérogatives ?, porter atteinte au droit des familles à être informées par le juge du contenu des mesures ?, installer les établissements dans une situation de dépendance par rapport au seul pouvoir administratif ? ».

Coupage de presse - Actualités Sociales Hebdomadaires du 9 juin 2006. ADRML 5325 W/4.

C'est en montant au créneau que les associations, la PJJ et les magistrats obtiendront la mise en place d'un comité de pilotage de cette expérimentation, qui mettra plus de deux ans à se mettre en place. Dans ce cadre, chaque partie prenante a été invitée à coucher sur papier son point de vue sur les enjeux de l'expérimentation. La contribution de la PJJ, dont nous reproduisons ci-dessous un extrait conséquent, donne bien à voir les différentes cultures professionnelles entre judiciaire et administratif, les griefs que le premier retient contre le second, et les jeux de pouvoir qui les animent.

LES ENJEUX DE L'EXPÉRIMENTATION

Pour le département du Rhône à l'initiative du texte qui prive le magistrat d'une partie de ses prérogatives, l'enjeu de cette expérimentation peut certainement être résumé ainsi :

- Mettre fin à la persistance d'une contradiction apparente née de la décentralisation de l'action sociale au profit des Conseils Généraux en 1983, entre la libre administration de ses missions par la collectivité territoriale et la pleine capacité de l'autorité judiciaire d'orienter ses décisions sans d'autres considérations que l'intérêt du justiciable.
- Organiser la mise en œuvre de ses missions dans une rationalisation de ses moyens où l'intérêt du justiciable (ou de l'usager) ne prime plus sur la maîtrise des coûts.
- Considérer l'évolution des problématiques sociales et familiales et la recherche d'adaptation des réponses socio-éducatives et techniques, dans une progression contenue de la dépense budgétaire.

Pour la Protection Judiciaire de la Jeunesse du Rhône, peut-il y avoir un enjeu à l'expérimentation lorsque la définition lexicale de ce terme indique "ce qu'on peut gagner ou perdre dans une entreprise (...); somme d'argent ou objet qui revient au gagnant (...); l'enjeu d'une guerre (...)" ?

Comment entrer dans la partie quand on a perdu sa mise par la loi ?

Consciente d'être un dégât collatéral des luttes à peines voilées dans la décennie précédente dans ce département, entre juridiction des mineurs et département, la direction départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ne conçoit pas d'enjeu à l'expérimentation dans la perte d'une partie de ses missions.

- Tandis que le département, après ce deuxième train de décentralisation (1983/2004) voit ses responsabilités accrues et sa place – un temps contestée dans la structuration administrative de notre pays – renforcée,
- tandis que les associations devront renégocier, dans un rapport gagnant-gagnant, la sauvegarde de leur autonomie et de leur culture associative dans un subtil équilibre de partenaire-partenaire,
- tandis que le juge pour enfants se trouve bien malgré lui projeté dans un laboratoire

expérimental dont l'issue pourrait bien faire de lui, à l'échelle nationale, un juge subsidiaire de l'action sociale au service des collectivités territoriales, il appartient à la P.J.J., au-delà de tenter d'en limiter les nuisances pour ses publics et pour son propre avenir, de se situer comme le service de l'État soucieux du maintien de la qualité d'un dispositif global auquel il a apporté toute sa contribution aux côtés du partenaire de l'aide sociale à l'enfance, pour l'intérêt des bénéficiaires et des acteurs de l'enfance, dans sa proximité naturelle avec la juridiction des mineurs.[...]

LES INQUIÉTUDES ÉVENTUELLES :

Celles qui pourraient naître de tout processus de changement, ne peuvent prendre le pas sur l'application d'une disposition législative soumise à une expérimentation, qui pose, elle, de nombreuses questions d'ordre professionnel.

En revanche, d'autres pourraient bien concerner la préservation d'un climat partenarial progressivement construit et aujourd'hui propice à l'avancée de nombreux travaux et chantiers utiles à la protection de l'enfance.

LES POINTS DE BLOCAGE IDENTIFIÉS :

[...] Le département ne peut se féliciter de la contribution indéfectible de la Protection Judiciaire de la Jeunesse dans la mise en œuvre des orientations du schéma et de son renouvellement, dans la progression constante des travaux institutionnels, dans l'élaboration des conventions, d'innovation sociale, dans le souci du lien avec l'autorité judiciaire, la part prise dans l'accueil d'urgence, les réorganisations d'établissements, de leurs projets, de leurs fonctionnements, le recadrage de leurs missions... et passer en perte et profit l'accès des jeunes en très grande souffrance confiés à la P.J.J., au dispositif destiné à l'ensemble des mineurs du Rhône relevant de nos compétences communes, dont il est peut-être utile de rappeler que les « nôtres » ne sont que le résultat du triple échec de la famille, l'école et l'aide sociale.

LES ATTENTES :

La direction départementale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse n'attend rien de la décentralisation, elle la subit.

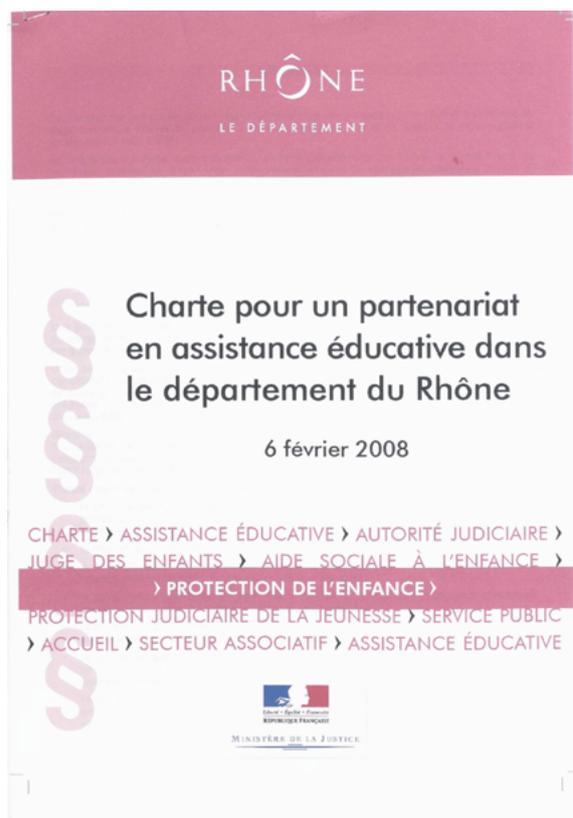
Extraits des travaux du comité du suivi de l'expérimentation, séance du 27 janvier 2006. Contribution de la DDPJJ. ADRML 5325 W/4.

L'expérimentation qui devait durer 5 ans (jusqu'au 31 décembre 2009) se termina de manière prématurée, en décembre 2007. Comme l'indique Michel Mercier dans son courrier annonçant la nouvelle à la Garde des Sceaux Rachida Dati, « les résultats de ces réflexions, conjugués aux apports de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, ont conduit le Conseil général du Rhône à constater que l'expérimentation, telle qu'envisagée en août 2004, ne saurait être financièrement et juridiquement parfaitement pertinente dans un département de la taille du Rhône »¹⁰. Les nombreux échanges occasionnés par l'expérimentation donnent cependant naissance à une « Charte pour un partenariat en assistance éducative dans le département du Rhône », adoptée par le Conseil général, qui cadre l'articulation des décisions judiciaires et administratives.

Il semblerait donc que les différents acteurs de la protection de l'enfance ont réussi à sortir « par le haut » de cet épisode de controverses. Cela n'empêchera sûrement pas la persistance ou la résurgence de frictions entre les deux pouvoirs.

Un bouleversement des pratiques professionnelles

Les années 2000 marquent donc un tournant dans l'organisation duale de la protection de l'enfance, au sein duquel le département prend un rôle prédominant. Cela impacte la pratique quotidienne des agents du département, qui accuseront d'ailleurs un certain décalage avec les avancées législatives. En effet, de l'avis de plusieurs commentateurs, la judiciarisation excessive des situations persistera bien après la loi de 2007. Le juge demeure une figure d'autorité pour certains travailleurs sociaux, qui peinent à penser leur intervention sans son appui, et la culture professionnelle de la proximité est persistante. La protection judiciaire représente aussi peut-être un cadre de travail plus sécurisant pour les agents, qui endossent de lourdes responsabilités juridiques en protection administrative. D'autre part, alors que le fantôme du « service tout puissant », usant et abusant de son pouvoir auprès des familles, plane encore dans les mémoires, cette nouvelle posture de l'administration peut être déroutante.



Couverture de la Charte pour un partenariat en assistance éducative dans le département du Rhône, 2007, ADRML 5325 W/4.

« La loi du 5 mars 2007 est venue quelque peu bousculer les pratiques, et positionner différemment les professionnels face à l'usager. Les premiers effets de ce changement de posture ont été de renvoyer au Département une position parfois de toute puissance, au risque d'être hégémonique, position complètement déstabilisante voire angoissante pour les professionnels ! »

Extrait du bilan du schéma 2006-2010. Bureau de la coordination des Informations préoccupantes et du Signalement - Direction de la protection de l'enfance - avril 2011. 5325 W/2.

« La loi de 2007 avait acté que le chef de file de la protection de l'enfance est le Président du Conseil général. Ce qui fait que le juge pour enfant devenait un outil parmi d'autres de la protection de l'enfance. [...] Et cette loi dit aussi que nous devons absolument faire le maximum de choses avec les parents, avec leur adhésion, et quand vraiment ça ne marche pas, à ce moment-là on demande à ce que le juge pour enfants soit saisi. C'est là où le président du CG est devenu vraiment un acteur essentiel. Mais du coup... beaucoup

10. Courrier de Michel Mercier, Président du Conseil général, adressée à la Garde des Sceaux Rachida Dati, le 10 janvier 2008. ADRML 5325 W/4.

de professionnels sont encore à préférer la judiciarisation parce que quelque part avec le juge, il y a le tribunal, en audience tout est écrit, et c'est beaucoup plus confortable de travailler dans ce cadre judiciaire, même pour les professionnels, que de travailler dans un cadre administratif. »

Emmanuelle Romagny

Autre innovation de la loi de 2007, le Conseil général devient le pivot du recueil des informations préoccupantes (IP), celui vers qui tout converge. Le Rhône s'organise en conséquence : renfort en moyens humains et changement de nom d'un bureau de la direction centrale, devenu le bureau de la coordination des informations préoccupantes et des signalements (CIPS, qui remplit également les fonctions d'observatoire de l'enfance en danger)¹¹, création d'une ligne téléphonique directe partagée avec les agents et partenaires, et d'une messagerie électronique spécifique. Cela nécessite également la mise en place d'une procédure informatique spécifique pour la saisie et le suivi des IP, à laquelle les agents sont progressivement formés, et la diffusion d'un « guide du traitement de l'IP au signalement » transmis aux agents et aux partenaires.

On comprend alors que les lois de 2004 et de 2007 ont été difficiles à mettre en place et ont conduit à une inflation de documents cadres et de procédures afin d'organiser les relations entre les différents partenaires. Alors que la proximité, les relations interpersonnelles et les échanges informels paraissent prendre une place importante dans les modes de fonctionnement qui prévalaient jusqu'alors pour les professionnels de terrain, la bureaucratisation en marche modifie les liens entre partenaires et charge les agents de nouvelles tâches administratives.

« Les IP ont mis parfois à mal les liaisons entre professionnels, entre partenaires. Et si le bilan est positif, néanmoins il convient de s'interroger sur le réel sens des IP, leur contenu, le sens d'un écrit se substituant à un échange verbal, à un contact direct entre professionnels. L'IP devrait rester le moyen de transmission d'informations faisant apparaître un risque de danger ou un danger pour l'enfant. Cette notion est donc à travailler en permanence, tant au sein de l'institution qu'avec les partenaires¹². L'augmentation de ces transmissions de ces IP pose aussi la question de la masse de travail tant au niveau de leur saisie qu'au niveau de leur évaluation sur le terrain. »

Extrait du bilan du schéma 2006-2010. Bureau de la coordination des Informations préoccupantes et du Signalement - Direction de la protection de l'enfance - avril 2011. 5325 W/2.

« On connaissait les juges personnellement, professionnellement, c'est-à-dire que s'il y avait une situation en milieu ouvert par exemple et on était au tribunal, j'ai une situation qui me taraude, je vais voir le greffier, "est ce que je peux prendre deux minutes avec le juge ?", aujourd'hui ce n'est même pas la peine d'y penser (rires). »

Mohamed Khalfoun

Le service et les opérateurs associatifs

Comme dans toute l'action sociale, la place du secteur associatif est majeure en protection de l'enfance. Le Conseil général s'appuie sur des opérateurs associatifs pour mettre en œuvre la plupart des prises en charge (placement en MECS, visites médiatisées, accueil d'urgence, AMO, etc.). C'est lui qui les habilite, les finance et organise leur contrôle.

« Ce sont des associations qui gèrent l'hébergement des enfants. Le conseil général n'a pas d'établissements en propre, on a l'IDEF qui oriente vers des établissements qui sont conventionnés et agréés par la collectivité et qui gèrent des enfants. Donc il y a un service à l'intérieur de la direction de la protection de l'enfance qui veille à ce qu'il y ait un agrément des établissements, une trésorerie saine, qui regarde les budgets etc., qui oriente après décision soit du juge soit de l'administration, et puis quand les établissements rencontrent des difficultés ils reviennent vers nous. »

Christine Perrin-Niquet

11. La direction centrale et les MDR recueillent les IP, le CIPS est chargé de les centraliser.

12. Cette notion restant assez floue dans la loi, une aporie que les commentateurs de l'époque sont nombreux à relever.

« On fait appel à des associations de droit privé et on les finance. C'est pour ça l'histoire de la tarification, qui permet à l'établissement de dire voilà mon prix de journée, et puis nous de discuter pour voir si les postes de dépense sont justifiés, etc. Et après l'établissement dit qu'il accueille tant d'enfants, donc on les finance comme ça. On finance tout ce qui est fonctionnement, le bâti, le lieu, tous les postes bien sûr, c'est entièrement financé par des subventions publiques. »

Emmanuelle Romagny

Le territoire du Rhône est particulièrement bien doté en établissements. En effet, historiquement, le Rhône, et Lyon en particulier, ont été des terreaux très fertiles pour le développement d'acteurs privés de la protection de l'enfance. On peut découper trois principales origines d'établissements : les initiatives religieuses, motivées par l'idéal de charité, les initiatives de patronages, motivées par la philanthropie et le paternalisme social, et les initiatives familiales.

« C'est lié à la culture lyonnaise, une dimension assez Caritas. Il y avait une présence très forte de congrégations religieuses. Vous avez d'ailleurs des établissements qui en portent encore le nom : Providence St-Nizier, Notre-Dame... dans certains locaux vous avez encore des vierges. Je me souviens quand j'ai débuté en protection de l'enfance on avait encore un établissement à Fontaine-Saint-Martin qui était tenu par des religieuses. J'y ai accompagné une gamine, et on a été reçu par la mère supérieure (rires). Il y a aussi une dimension civile, de famille, très importante. On a aussi beaucoup d'associations qui sont à la base liées à des familles. »

Sylvain Bres-Vericel

Des monos établissements aux consortiums

Pour décrire les relations du Conseil général et des opérateurs associatifs, les témoignages s'accordent sur une évolution particulièrement marquante entamée à la fin des années 2000 et qui se poursuit jusque dans les années 2020 : les nombreuses fusions qui ont modifié le paysage, les multiples petites associations laissant la place à quelques gros consortiums.

« Quand j'ai débuté, il y avait plein d'établissements et plein d'associations. C'était plutôt ce qu'on appelle des monos établissements, une assos

= un établissement, ou une asso = trois quatre établissements. C'était un répertoire très dense. Aujourd'hui, beaucoup d'associations ont un rayonnement régional, et il y eu des regroupements qui font que les associations sont devenues des consortiums comme je les appelle, avec parfois plus de 2700 salariés, qui interviennent dans le domaine de l'insertion, de l'aide à domicile, du médico-social et de la protection de l'enfance. Donc on a un paysage très disparate : soit on a des gros consortiums, soit on a encore des monos établissements. »

Sylvain Bres-Vericel

On peut expliquer cette évolution par quatre facteurs principaux : le nouveau statut de chef de file du département depuis la loi de 2004, la montée en puissance de l'enjeu de la continuité des parcours des bénéficiaires de l'ASE depuis la loi de 2002, la contraction très forte des moyens, et le développement de la procédure de l'appel à projet.

À partir de 2004, la nouvelle posture du département comme chef de file va avoir un impact considérable sur la place des opérateurs associatifs. Alors qu'auparavant ces derniers définissent eux-mêmes les projets qu'ils souhaitent mettre en place sur la base de leur connaissance des publics et territoires et de leurs identités respectives, puis les proposaient aux financeurs, c'est à présent le Conseil général qui définit les besoins dans son Schéma départemental. Autre changement de taille : depuis la loi Hôpital Patient Santé Territoire (HPST) de 2009, les besoins de la puissance publique se traduisent dans des appels à projet. Si la définition des besoins s'appuie sur un diagnostic partagé réalisé avec l'ensemble des partenaires, dont les opérateurs associatifs, ces derniers se retrouvent tout de même amputés de leur capacité d'initiative, et placés dans une posture d'exécutants des volontés départementales.

« Avant on pouvait être force de proposition, aujourd'hui on répond à des appels à projet. C'est ma vision. »

Mohamed Khalfoun

Face à cette mise en concurrence, nouvelle dans le champ de la protection de l'enfance, des opérateurs associatifs réagissent par une mutualisation de leurs moyens. Cette stratégie leur permet de répondre à la fois à la pression budgétaire (économies d'échelle), et aux enjeux portés par la loi de 2002 et relayée

dans les schémas départementaux « d'articuler les acteurs pour inscrire les usagers dans les logiques de parcours cohérents et sécurisés »¹³. Dans le même mouvement, les associations diversifient leurs interventions, dans le champ social et médico-social, et acquièrent une envergure régionale.

« Les procédures d'appel à projet amène les établissements à se techniciser. Vous avez même des associations qui se regroupent pour créer des services, des fonctions supports, qui traitent les appels à projet. Parce qu'il y a de grands enjeux derrière, quand une asso perd un marché ça lui créé du déficit. Donc elles se technicisent de plus en plus. Ça va de pair avec notre évolution. »

Sylvain Bres-Vericel

Parallèlement, les pouvoirs publics (autorité administrative comme judiciaire) affichent clairement leur volonté de réduire le nombre de leurs interlocuteurs. À la fin des années 2000, s'ajoute une pression budgétaire de plus en plus forte. La crise financière de 2008 est passée par là, le paradigme gestionnaire est devenu dominant, et les besoins ne cessent de croître. Comme le résume un directeur d'établissement de l'ASEA en 2011 : le mot d'ordre est de « faire plus avec moins de moyens » (Somnard, 2011). Le Conseil général, dont les agents souffrent d'une surcharge de travail liée au recentrement de la PJJ sur l'enfance délinquante et à l'augmentation des situations, pousse alors les opérateurs privés à se regrouper.

« Il y a eu une volonté amorcée par le département et qui s'est confirmée avec la Métropole, de dire aux associations "regroupez-vous, regroupez vos moyens, ça nous coûtera moins cher, nous collectivité, et on sera moins en face d'une myriade de petits établissements". Donc il y a eu des fusions, des regroupements... ça leur a été fortement conseillé. Parce que c'était une économie de moyens. C'est vrai que pour les services c'est plus facile d'avoir un dialogue avec une équipe dans un seul établissement qu'une multitude de petits établissements qui viennent présenter leur projet, leur budget etc. »

Christine Perrin-Niquet

« C'est plus facile pour la direction de la protection de l'enfance d'avoir une asso qui peut avoir plein de projet, et des projets différents. Par exemple vous avez des assos qui maintenant font du placement externalisé, des AEMO, des visites médiatisées, etc. »

Dominique Issartial

De nombreux témoignages regrettent le fonctionnement qui s'est progressivement construit avec les opérateurs associatifs. En miroir à la puissance publique, les associations seraient devenues très structurées et hiérarchisées, de gros paquebots avec lesquels il n'est pas toujours aisé de naviguer. Entre ces deux partenaires, les dialogues de gestion et les enjeux financiers tendraient à prendre le pas sur le fond et la qualité du service rendu. Ils sont également plusieurs à penser que les petites associations à taille humaine fourniraient de meilleures prestations.

« On a deux registres de dialogue je trouve : ce dialogue quand on veut conduire des projets où on se retrouve sur les valeurs, la qualité de la prise en charge etc. Et puis on a les dialogues de gestionnaire, donc des logiques de coûts où on manipule des masses financières. Je trouve que ça créé un décalage. Je trouve que le décalage se crée aussi par les procédures. Dès qu'on veut monter un projet aujourd'hui on est obligé de passer par la procédure de l'appel à projet, de la mise en concurrence, [...] quand je vois des appels à projet avec des prix de journées définis, je me dis que c'est hyper contraint, et que forcément c'est celui qui va vendre un peu mieux sa marchandise qui va l'emporter. Mais on voit des suites d'appel à projets où il y a décalage entre ce qui a été vendu et la réalité du terrain. [...] Dans le pilotage, je trouve que cette procédure et ce fonctionnement de consortiums font qu'on est plus dans une logique de volume, des fois de masse, que de qualité. »

Sylvain Bres-Vericel

« Pour moi plus c'est petit, plus ça fonctionne bien. Et cherchez l'erreur, les petites associations ont les prix de journée le plus bas, et fonctionnent bien mieux que les grosses (rires). [...] Autant il y a des établissements qui fonctionnent bien... et puis d'autres où on voit des réorganisations sans cesse et plus l'association grossit, moins ça fonctionne. »

13. Mutualiser les moyens de deux acteurs locaux de protection de l'enfance pour diversifier leurs formes d'intervention, Christophe Somnard, Mémoire de L'École des Hautes Études en Santé Publique, 2011. Page 17. La loi de 2002 sur le « droit des usagers » et celle de 2007 réformant la protection de l'enfance vont dans le sens d'une plus grande fluidité des parcours pour les usagers et d'une meilleure articulation des services. Les maîtres mots qui accompagnent la notion de parcours sont continuité, cohérence, et individualisation de la prise en charge. Cela se traduit dans les schémas départementaux, ce qui encourage les associations à se regrouper pour diversifier leurs formes d'interventions. « Avec ce type de rapprochement, les usagers pourront bénéficier d'une palette d'accompagnements individualisés, allant de l'intervention à domicile à un accueil en MECS, tout en restant dans le même dispositif garantissant une cohérence dans le parcours du mineur et dans sa relation avec la famille. » (Somnard, 2011, 27)

On a des turnovers pas possibles de chefs de service, donc du coup des turnovers pas possibles des équipes, et à la sortie ce sont les enfants qui en pâtissent. »

Emmanuelle Romagny

Du côté des salariés des associations, ce changement n'est sans doute pas neutre non plus. Les fusions et l'évolution du rapport à la puissance publique jouent sur les modes de gouvernance de certaines associations (plus directive et décentralisée des équipes vers les Conseils d'administration), et sur la culture professionnelle, qui tend à devenir plus managériale et autogestionnaire.

Manque de transparence et difficulté de pilotage : entre « copinage politique » et pratique professionnelle informelle

La sensation de trop grande autonomie des opérateurs associatifs et du manque d'autorité du Conseil général est ressortie plusieurs fois des entretiens : effet "boîte noire" des établissements, réponse lacunaire aux demandes de la puissance publique, manque de transparence sur les places disponibles, manque d'égalité dans la prise en charge des situations (par exemple, privilégier les profils d'enfants les moins "difficiles", ou issus de tels ou tels secteurs géographiques), etc. Pour répondre en partie à ces problèmes, le Conseil général a mis en place dès le début des années 2000 un logiciel destiné à mieux connaître les places disponibles en établissement, ainsi qu'à anonymiser les situations des enfants à prendre en charge. Cela, tout comme la formulation d'objectifs dans les schémas départementaux, ne semble pas avoir suffi à résoudre ce problème de fond.

« À un moment donné, c'était les asso qui décidaient. Je prends un exemple : quand on crée la cellule technique de l'IDEF, la vocation était aussi de pouvoir extraire de la donnée statistique pour permettre au Conseil général de repérer des besoins et de lancer des politiques publiques. On avait repéré un besoin qui était une offre d'accueil pour les adolescents, et on a demandé aux assos de le développer, sauf qu'elles s'en sont emparé comme elles l'ont voulu. On voyait déjà arriver nos ados complexes, et eux ils ont créé des unités d'accueil externalisé, de suivi à domicile... plutôt tranquilles. Donc sur le papier ils ont répondu à

la commande publique, mais dans la réalité ils ont créé les structures qu'ils ont voulu, pas trop coûteuses, pas trop complexes à gérer. Et ça ne répondait pas aux besoins. Donc jusqu'à présent on ne faisait pas autorité. »

Sylvain Bres-Vericel

« Quand je dis ils font la loi c'est que s'ils ne veulent pas prendre un enfant ils ne le prennent pas, ils ne sont pas très transparents sur les places vacantes qu'ils ont, ils se permettent d'arrêter des prises en charge alors qu'ils n'ont pas le droit, ils se permettent de faire des fermetures alors qu'ils devraient fonctionner sur des périodes de vacances H-24, enfin... c'est des bras de fer épuisants. [...] Alors, l'institution a essayé de mettre en place un logiciel justement pour plus de transparence, éviter le clientélisme, parce qu'il y a des maisons d'enfants qui ne travaillaient qu'avec certains secteurs, parce qu'on préfère prendre un enfant sur certains secteurs qu'un enfant de Vénissieux parce que y'aura des trajets à faire, etc. Parce que le paradoxe, c'est que traditionnellement les maisons d'enfants sont situées dans l'ouest lyonnais, alors que les quartiers pauvres se sont développés à l'Est, mais que du coup à l'Est on n'a rien (rires). [...] Donc ce logiciel avait vocation à anonymiser les situations et à ne pas dire d'où venaient les enfants, sauf que les établissements, pour la plupart, ne jouent pas le jeu. En disant nous on ne l'utilise pas on vous envoie des dossier papiers. »

Emmanuelle Romagny

Il faut noter qu'au niveau des professionnels de terrain, la culture professionnelle est tournée vers les échanges informels, et la construction de liens arrangeants entre travailleurs sociaux du département et chefs de service des établissements privés. Un étude interne réalisée en 2011 sur 22 établissements de l'ASEA dans le Rhône montrait par exemple que « Les critères d'admission des mineurs n'ont pourtant pas beaucoup à voir avec les lieux d'habitation des parents. Les habitudes partenariales avec tel ou tel travailleur social sont les principaux critères évoqués » (Somnard, 2011, 53).

« Un exemple très concret, un enfant qui est accueilli en MECS, dans une grosse association, cet enfant va rentrer au domicile de ses parents, on a besoin d'un placement externalisé, qu'est-ce qu'on fait ? On appelle un collègue de la MECS en demandant si Madame X du SAEE qu'elle me le prenne en priorité. Moi je le fais, tout le monde l'a

fait. On le fait passer en priorité. Là-dessus vous avez des gamins qui sortent de je ne sais pas d'où, qui ont besoin d'un placement externalisé, et bien eux ils vont attendre des mois, voire un an. Alors l'équité vous voyez...»

Dominique Issartial

D'un autre côté, un bruit de fond a traversé l'enquête tout en étant particulièrement difficile à objectiver : les associations auraient un poids politique très important, qui leur permettrait de s'extraire en partie des contraintes des cadres de l'ASE. D'une part, on assisterait à des phénomènes de "copinage", notamment des conseillers généraux qui auraient des proximités fortes avec certains directeurs d'associations. D'autre part, les plus grosses associations bénéficieraient d'une telle assise (réseau politique, situation de monopole sur certaines prestations, etc.) qu'elles seraient en mesure d'entretenir un rapport de force avec le Conseil général.

« À fonctionner ensemble en huis clos au bout d'un moment... il y avait du copinage. J'ai vu une vice-présidente du Conseil général siéger au Conseil d'Administration d'une association par exemple. »

Sylvain Bres-Vericel

« Je suis assez excédée par la toute-puissance des établissements, parce que jusqu'à preuve du contraire ils font la loi alors que c'est nous qui devrions la faire, alors c'est en train un peu de changer, mais il ne fallait pas trop froisser les établissements. [...] Pour les visites de conformité, on prévenait les gens, et les consignes ce n'était pas forcément de remettre du cadre. »

Emmanuelle Romagny

« Les grosses associations ont un poids politique au sens large du terme très important, donc de fait elles peuvent aussi imposer certaines choses. [...] Je crois que le Conseil général du Rhône c'était une petite entité avec beaucoup d'enjeux politiques, des connaissances politiques... et c'était quand même beaucoup... je ne sais pas si je peux le dire en ces termes, mais parfois un copinage qui pouvait mettre en difficulté l'ASE par rapport à des assos. [...] Je pense à une situation où j'avais donné un avis défavorable pour un départ d'une gamine à l'étranger, ça coûtait 50 000 euros, le chef de service de l'établissements de l'asso était complètement d'accord avec moi, mais la direction de la protection de l'enfance à l'époque m'a dit "on comprend ton positionnement", et deux minutes

après j'ai eu la cheffe de service qui m'a dit "je te le dis tout de suite elle part, parce que de toute façon il y a eu un ordre de là-haut". [...] Donc je pense que le poids politique on ne s'en rend pas compte mais il a beaucoup d'importance. [...] Une asso' c'est des connaissances, c'est aussi pignon sur rue, quand vous avez une asso qui passe de 200 personnels à 1000 personnels vous voyez bien qu'elle a une grande ampleur et qu'elle devient un peu incontournable sur des décisions, sur des projets. [...] Nous on est à des strates où on ne voit pas, mais on sait bien qu'il y a des jeux d'acteurs politiques. »

Dominique Issartial

« Je prends l'exemple d'un ITEP à Villard-de-Lans, malgré le découpage administratif, je me suis rendu compte que la majorité des enfants venaient non pas de l'Isère, mais de la Drôme ou du Rhône. [...] Et puis quand on regarde de près on s'aperçoit que les contacts de l'établissement avec les services préfectoraux du département ne sont pas forcément les meilleurs, et que tel directeur apparaît aux yeux du DDASS du coin comme un imbécile, on ne va pas vous le dire ça, mais concrètement c'était clair. [...] ça m'avait frappé puisque j'avais la faiblesse de penser un peu que c'était le même régime de partout, et qu'en fait en arrivant dans ce milieu-là je m'apercevais qu'il y avait des... on avait l'impression de copinage quoi. Un tel est bien copain avec un tel donc quand je veux placer mes enfants dans tel établissement, etc. »

Bernard Dorel

Y-a-t-il toujours eu un pilote dans l'avion ?

Que ce soit dans les relations à la justice ou aux opérateurs associatifs, le Département semble accuser un décalage entre le niveau institutionnel où il pilote effectivement la politique, et le quotidien du travail où il semble parfois pâtir d'un manque de prise (proximité des juges et des travailleurs sociaux, prise d'initiative des établissements privés, etc.).

On peut supposer que c'est la combinaison de toutes les évolutions décrites dans ce rapport qui ont mené à cette situation. L'évolution des profils de cadres vers des gestionnaires polyvalents a pu confronter des travailleurs sociaux de terrain à un manque de répondant de leurs supérieurs sur les situations concrètes qu'ils rencontraient, et ainsi les pousser à se tourner davantage vers le juge des enfants. Les nombreuses avancées législatives,

leurs traductions organisationnelles, et l'inflation de nouvelles procédures créent un cadre de travail mouvant qui n'est pas forcément toujours très lisible pour les professionnels de terrain, qui restent par conséquent dans leurs habitudes de travail. À cela s'ajoute une culture professionnelle qui appuie le travail sur des relations interpersonnelles et des échanges informels avec les autres partenaires.

« Les cadres étaient tous des inspecteurs de l'ASE, c'est-à-dire des gens qui avaient fait l'école de Rennes et qui avaient une culture de la protection de l'enfance très prononcée. On parlait le même langage. Et après il y a des cadres qui sont venus de tous les secteurs de l'administration, y'en a qui venaient des transports, et de fait ce n'était pas facile pour les travailleurs sociaux du terrain qui avaient au-dessus des cadres qui n'étaient pas assez formés, ça pouvait être compliqué. »

Michel Rismann

L'accumulation des tâches administratives et la délégation massive de prises en charge aux opérateurs associatifs laisse le champ libre aux partenaires.

« Je pense que les établissements ont pris la place de l'ASE parce que de toute façon, quand vous n'êtes pas là et bien l'autre prend la place. Ça va avec la question du turn-over, dans les équipes ça bouge beaucoup... Peut-être effectivement la relation par exemple de certains parents avec l'ASE est compliquée du coup les établissements ont pu faire médiation, et n'ont pas mis forcément de limites. [...] Il faut vraiment rappeler qu'on est le chef de file de la protection de l'enfance, du coup les établissements n'ont pris cette place là que parce qu'on leur a laissée. [...] Je pense que ça s'est fait petit à petit, peut-être les lourdeurs... [...] On fait beaucoup d'administratif en tant que responsable, il y a beaucoup de logiciels, de dispositifs, de dérogations... même les travailleurs sociaux, donc à un moment oui quand vous faites tout ce travail vous allez moins sur la question de l'enfant. Et je pense que ça a permis effectivement aux établissements d'intervenir différemment. »

Dominique Issartial

D'autre part, la territorialisation a isolé les professionnels de l'enfance de leurs pairs et de la direction centrale, qui peut souffrir de l'image d'une instance lointaine et déconnectée des réalités du terrain. Et à force d'être mobilisée par des questions organisationnelles, des grands schémas et protocoles partenariaux, on peut se demander

si elle n'a pas perdu de vue les préoccupations des agents en contact direct avec les bénéficiaires, et si la pensée sur la forme n'a pas primé sur les réflexions de fond.

« Quand on a des habitudes de travail, on a des moyens mais on n'a pas de pensée. [...] Je disais à l'époque du CG du Rhône qu'on avait des moyens mais qu'on n'avait pas d'idées. Il y avait une organisation, des moyens, beaucoup de places, de MECS, de foyers, etc., mais il n'y avait pas d'impulsion, de vision, on vivait sur l'existant je trouve. »

Sylvain Bres-Vericel

« Je redis que ce qu'il faut penser c'est comment aujourd'hui face à l'évolution des lois par rapport à l'enfance, comment on intervient. C'est essentiel, le reste c'est du blabla pour moi. »

Dominique Issartial

Une évolution des situations qui met à mal les missions de l'ASE

D'une manière générale, le paysage de la protection semble se dégrader tout au long des années 2000 et 2010. Alors que les départements traversent de graves difficultés financières, les publics pris en charge par l'ASE sont de plus en plus nombreux. Le service doit faire face à des situations plus complexes (augmentation de la pauvreté, prise en charge tardive, augmentation des problématiques de maltraitance et notamment d'abus sexuels, etc.), et à de nouveaux publics qui l'ébranlent tant dans le sens de ses missions, que dans sa capacité à les mettre en œuvre. Il s'agit en particulier de l'arrivée de plus en plus importantes de Mineurs Isolés Étrangers, et d'enfants combinant des handicaps psychiques voire moteurs à des problématiques éducatives.

Comme le soulignait un bilan du schéma départemental en 2006, les travailleurs sociaux constatent des familles en plus grande précarité, des adhésions plus laborieuses à obtenir, et par conséquent une pénibilité accrue du travail social. Le recentrement de la PJJ sur le pénal, qui marque un désengagement de l'État et un transfert d'activité sur le Conseil général, entraîne une augmentation des situations à prendre en charge. Par ailleurs, les tâches de rédaction induites par les

nouveaux dispositifs et documents alourdissent considérablement le volet administratif des responsables enfance et des travailleurs sociaux, tandis que les postes de rédacteurs et de secrétaires se raréfient.

De nouveaux publics qui mettent en débat le sens de la protection de l'enfance ?

Les acteurs de la protection de l'enfance se retrouvent de plus en plus confrontés à des enfants qui cumulent des difficultés éducatives à des troubles psychiatriques, voire des handicaps psychiques et moteurs. Une évolution qui va de pair avec le délitement du milieu de la psychiatrie et du soin : la baisse de la qualité et de la quantité des actions de prévention entraîne une dégradation des situations, ce qui impacte tout l'équilibre familial ; le manque de place dans les établissements de prise en charge spécialisée entraîne des reports sur les dispositifs de l'ASE.

« Aujourd'hui dans la protection de l'enfance, les questions du handicap, des troubles du comportement, et autres déficiences sont de plus en plus présentes. On voit les choses évoluer très vite, on a de plus en plus d'enfants dans le cadre de l'autisme, on commence même à avoir des enfants handicapés moteur et cérébral, ou polyhandicapés. »

Sylvain Bres-Vericel

« On peut le lier aussi à l'évolution de la psychiatrie, on voit bien la fermeture des lits... moi quand j'ai commencé il y avait un CMP sur le premier, sur le deuxième, sur le quatrième, et maintenant il n'y en a plus qu'un seul sur les trois secteurs. Il y a moins d'accompagnement sur le volet soin, donc de fait ce sont des enfants qui sont en plus grande souffrance et la seule prise en charge obligatoire c'est la protection de l'enfance, la psychiatrie ce n'est pas obligatoire, c'est du soin. Donc au bout du bout il reste la protection de l'enfance. On est à la fin de l'entonnoir. Pareil, le handicap, quand on voit toutes les difficultés pour trouver des établissements pour des enfants qui relèvent du handicap, c'est zéro. Donc c'est des enfants qui restent à la maison, dont le comportement se dégrade, avec des parents qui n'en peuvent plus, et à un moment donné on arrive à la protection de l'enfance. Donc de fait en protection de l'enfance on a des situations très dégradées. »

Françoise Penet

Des dispositifs comme le comité des mineurs en grande difficulté ont été mis en place pour soutenir les équipes dans la gestion de ces situations de plus en plus complexes, et pour trouver des solutions conjointes avec la psychiatrie. Des initiatives qui apparaissent *a posteriori* comme une goutte d'eau dans l'océan des besoins.

« Il y avait un poste spécialisé sur les situations d'enfants complexes, c'est-à-dire à l'articulation de l'ASE, du médico-social donc le handicap, et le soin. Avec l'animation de plusieurs dispositifs, comme le comité des mineurs en grande difficulté, qui se réunissait une fois par mois, et qui était piloté en conjoint par la direction de la protection de l'enfance et celle de la PJJ, avec 10 membres permanents, des responsables d'établissements, de services à domicile, une psycho, un psychiatre. C'était un outil pour soutenir les travailleurs sociaux qui étaient en panne dans l'accompagnement d'un enfant. [...] Et puis il y avait un autre dispositif, le groupe jeunes adultes handicapés, qui travaillait à cette transition du statut d'enfant handicapé à adulte handicapé. Parce que ce n'était pas facile pour nos jeunes majeurs de trouver des places dans des établissements adultes handicapés et que nous devions conserver dans nos dispositifs à nous, de protection de l'enfance. »

Marie-Hélène Gauthier

« On a dû accueillir des enfants qui avaient des troubles du comportement et qui n'auraient pas dû être dans nos établissements. Sauf que la psychiatrie est en difficulté. Je me rappelle qu'on avait fait un gros travail à l'IDEF avec le Vinatier, pour trouver quand même des passerelles. Là vraiment on a bien travaillé ensemble, j'ai beaucoup apprécié, parce que du coup quand l'IDEF appelait le Vinatier ils répondaient présents, même si ce n'était pas pour une longue période. Ça a été un vrai soulagement de réussir à ce qu'on ne se relance pas toujours la balle "c'est de la faute des psy", ou les psys disant "oui mais ça relève de l'éducatif", et en dernier "oui mais ça relève du judiciaire". »

Béatrice Pouillot

D'autre part, le système de protection de l'enfance est bouleversé par l'irruption de la figure du Mineur Isolé Étranger, qui nourrit de vifs débats parmi les professionnels et au sein des Conseils généraux. Le département du Rhône, l'un des départements où la pression migratoire est la plus forte de France (Bourgeois et al, 2004), n'échappe pas au phénomène, qui se renforce tout au long des années 2000 et 2010.

« Je me souviens d'une discussion, entre le DGS, le président Michel Mercier et des directeurs de protection de l'enfance, au sujet des migrants, et des centres d'hébergement, des titres de séjour. Et les services disant "il faut qu'on étoffe les offres d'hébergement parce qu'on va à la catastrophe", et l'exécutif disant "mais non mais ça va nous coûter trop cher, on a déjà du mal avec les places d'hébergement mère enfant et enfant en difficulté, comment on va pouvoir absorber ça ?" Et là déjà on a senti une tension très très forte quand même entre l'administration et les professionnels. Et vraiment les directeurs de service étaient très mal. En disant "on sent qu'il se passe quelque chose, ça ne va plus être comme avant". »

Christine Perrin-Niquet

Alors que les départements traversent d'importantes difficultés budgétaires et que l'ASE est un de leur principal poste de dépenses, les Conseils généraux renvoient à l'État la responsabilité de la prise en charge de ces enfants. Le débat se formule en ces termes : s'agit-il avant tout d'une question liée à la politique d'immigration (en charge de l'État) ou de la protection de l'enfance (en charge des départements) ?

À la question de la responsabilité financière s'ajoutent des sujets plus polémiques et chargés idéologiquement. C'est le cas de la suspicion de non-minorité et des tests osseux et physiologiques. Leur utilisation est très discutée, tant du point de vue de la fiabilité scientifique que des fondements éthiques. Les avis divergent fortement quant à leur utilisation parmi les agents, les élus, et les juges. Surgit également une tension autour de la représentation des "vrais" enfants du service :

LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

La France est confrontée depuis les années 1990 au phénomène migratoire des Mineurs Isolés Étrangers (MIE), aujourd'hui appelé Mineurs Non Accompagnés (MNA). Les MIE sont définis par le Haut-Commissariat aux Réfugiés comme des "enfants de moins de 18 ans se trouvant en dehors de leur pays d'origine, séparés de leurs parents ou de leur répondant légal, autorisés par la loi ou par la coutume".

En 2002, un rapport commandité par la Direction de la Population et des Migrations, et mené par la sociologue Angelina Etienne, établissait une typologie de ces MIE présents sur le sol français (dont les catégories ne sont pas étanches) :

- Les exilés, qui fuient les régions ravagées par les guerres et les persécutions. Ce sont généralement des demandeurs d'asile, orphelins, qui n'ont plus de contact avec leur pays d'origine.
- Les mandatés, qui viennent afin de poursuivre leurs études, ou travailler et faire vivre leur famille à distance. Ils peuvent être envoyés par leur famille, qui pense parfois que l'exil est la seule solution pour échapper à une vie de misère, ou bien se donner cette mission eux-mêmes, par exemple après le décès d'un parent.
- Les exploités, prisonniers de divers réseaux (prostitution, drogue, travail clandestin, mendicité, etc.).
- Les fugueurs, qui ont quitté leur milieu d'origine en raison de mauvais traitements et de relations conflictuelles.
- Les errants, en situation de grande pauvreté et livrés à eux-mêmes (enfant des rues), la migration est la continuité du parcours d'errance déjà entamé dans leur pays d'origine.
- On peut y ajouter les rejoignants, qui tentent un regroupement familial irrégulier (Rongé, 2014).

Plusieurs textes de loi établissent que leur prise en charge se fait dans le cadre de la protection de l'enfance. L'État français considère que tout mineur étranger présent sur le territoire national sans référent légal est potentiellement un mineur en danger, et doit être confié par une ordonnance de placement provisoire au service d'Aide Sociale à l'Enfance du département concerné. Le risque de danger est établi par l'absence de représentant légal (Patissier, 2014). D'autre part, la Convention des droits de l'enfant ratifiée par la France en 1990 indique que « Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciale de l'État » (Rongé, 2014). ●

dans un contexte d'engorgement des dispositifs d'accueil, les MIE seraient-ils moins légitimes à recevoir une prise en charge que des enfants victime de maltraitance, public "classique" du service ?

« Il y avait un peu cette guerre entre le Département et l'État, puisque théoriquement c'était l'État qui devait financer leur prise en charge, mais l'État n'avait pas de structures pour les accueillir. Donc c'était compliqué. [...] Là aussi il y avait des positions qui... personnellement me gênaient. Je n'avais pas envie d'accueillir trop de mineurs isolés, pourquoi ? Parce que d'une part à l'époque je voulais qu'il y ait des examens osseux, mais les magistrats qui étaient en place ne le souhaitaient pas, et la nouvelle DGA ne le voulait pas non plus parce que ces examens ne sont pas toujours fiables [...] Pourtant... je me rappelle à l'époque où j'étais à l'IDEF, qu'il y avait un jeune au sujet duquel l'éducateur chef m'avait dit qu'il venait de reconnaître qu'il avait 28 ans en réalité et qu'il était père de famille (rires). Donc ce n'était pas normal. [...] Mais le problème, c'est qu'ils étaient accueillis à l'IDEF ou quelques fois directement dans des foyers, et qu'on avait toutes les peines du monde à

trouver des places dans les foyers pour les enfants du service. Les foyers accueillaient facilement les mineurs isolés parce qu'ils ne posaient pas trop de problème, ils allaient dans une école ou un centre pour apprendre le français, ils ne se faisaient pas remarquer, si bien que tous les enfants qui étaient si pénibles, qui avaient des troubles du comportements on ne savait pas où les orienter. »

Béatrice Pouillot

L'arrivée sur le territoire d'un nombre toujours plus grand de MIE a occupé une grande partie des préoccupations de l'ASE, à tel point qu'elle a pu faire écran à d'autres problématiques auxquelles était confronté le service. Cela est d'autant plus vrai lors des premières années de la Métropole, concomitantes à une véritable crise de l'accueil. La gestion de l'urgence de ces situations a notamment empêché l'application des orientations du schéma directeur de l'époque.

« Pendant deux ou trois ans, il n'y avait plus qu'une seule question qui émergeait, c'était celle des MNA. Moi ce que j'ai ressenti, alors je n'étais pas responsable territorial, mais je voyais bien que cette question empêchait de réfléchir sur d'autres thématiques. C'est une question importante, vu le nombre, ça pose des questions de dimensionnement, de dispositifs de protection de l'enfance, des questions budgétaires... Mais, sur les territoires, il n'y avait pas que cette question-là qui devait être réfléchi, et moi ce que j'ai ressenti c'est que ça venait un petit peu faire écran à beaucoup d'autres sujets. »

Marie-Hélène Gauthier

Ces faux mineurs étrangers isolés qui escroquent le conseil général

Ils ont parfois la trentaine et se font passer pour mineurs étrangers isolés, afin de bénéficier de l'aide et de la protection du Département. Un phénomène qui a explosé l'an dernier et qui coûte cher au contribuable. Dans chaque cas, plusieurs dizaines de milliers d'euros sont en jeu.

Xavier Alloy - 21 janv. 2013 à 06:02 1 min à jour le 21 janv. 2013 à 06:23 - Temps de lecture : 3 min

59 |



Photo Xavier Alloy

Interdisons les tests d'âge osseux sur les jeunes immigrés

Les tests osseux utilisés pour vérifier l'âge des jeunes immigrés sont particulièrement humiliants alors que leur fiabilité demeure incertaine. Des enfants sont ainsi traités comme de dangereux délinquants et privés de toute protection sociale.

Publié le 16 janvier 2015 à 15h37, modifié le 19 août 2019 à 15h46 | Lecture 4 min.



Des enfants affichent leur soutien à Fero Khatami, un immigré iranien réfugié en France, lors d'une manifestation organisée par le collectif 'Zéro' à Paris, le 16 janvier 2015. THOMAS SANDRON / AFP

Capture d'écran de deux articles qui témoignent des tensions politiques autour de la prise en charge des MIE dans le Rhône. En haut, article du journaliste local Xavier Alloy, paru dans le Progrès le 21 janvier 2013. En bas, une tribune parue dans le Monde le 16 janvier 2015, signée par des figures importantes de la protection de l'enfance, de la recherche et du monde associatif.

D'un espace d'engagement à une crise des vocations

Au fur et à mesure des années, les acteurs de la protection de l'enfance, quelle que soit leur position dans la galaxie partenariale, font le constat d'une difficulté grandissante à recruter et à maintenir en postes des professionnels. La protection de l'enfance, qui était encore quelques années plus tôt un espace d'engagement pour des professionnels convaincus du sens de leur mission, ne parvient plus à attirer. Cela s'inscrit plus largement dans un contexte de crise d'attractivité des métiers du soin et du médico-social.

« On a une crise des vocations aujourd'hui. On a un cursus de recrutement des formations via parcours sup qui est une horreur : des gens rentrent en formation parce que ça a été leur 6^e choix par défaut. Les centres de formations nous disent que les taux de réussite sont de plus en plus bas parce que les promotions diminuent en cours d'année. Les gens s'en vont. Je suis inquiet parce que je me dis qu'on n'a bientôt plus de professionnels. »

Sylvain Bres-Vericel

« Pour moi le secteur est quand même en souffrance. Vous voyez aujourd'hui on a de plus en plus de mal à trouver des éducateurs diplômés. [...] Je n'ai jamais vu ça. La difficulté pour trouver des professionnels. [...] Mais aujourd'hui je suis obligé de prendre des professionnels... des professionnels qui ont envie d'être avec les jeunes, qui ont envie de les aider, qui veulent amener quelque chose, et ensuite si on doit les former on les formera. »

Mohamed Khalfoun

De leurs points de vue, c'est aussi le rapport à l'engagement qu'implique les métiers de la protection de l'enfance qui est en mutation. Les nouvelles générations de professionnels n'envisageraient plus de carrières longues, seraient moins motivées par le sens de leur mission que par les conditions matérielles de sa réalisation, ne seraient plus prêtes à consentir à de trop grands déséquilibres entre les sphères personnelles et professionnelles, etc.

« On est dans des métiers où il y a une forme d'engagement pour y aller, et aujourd'hui je pense que les professionnels ne sont pas prêts à s'impliquer de la même façon avec le même équilibre entre privé et perso. Beaucoup d'établissements me disent "la première question c'est comment on organise les congés ? Quels seront mes roulements ?". J'ai discuté avec une maîtresse de maison qui me disait "avant les éducateurs quand ils venaient ils me disaient où sont les enfants ? Maintenant quand ils arrivent c'est "il est où mon ordinateur ?". On est sur des métiers où il y a cette singularité de l'engagement qui est attendue et je trouve qu'on l'a moins. [...] C'était tous ces métiers dans la relation d'aide... quand on y va, on ne compte pas ses heures. Tous les anciens travailleurs sociaux n'étaient pas sur ce format-là, mais il y avait quand même cette dimension, cet esprit collectif. [...] Je pense qu'aujourd'hui on va vers de nouveaux équilibres, je vais caricaturer, mais peut-être qu'avant on était

"trop" et que maintenant on doit passer à quelque chose de plus équilibré et que c'est à nous, les institutions, les cadres, l'organisation du travail, de le prendre en compte. Mais cet équilibre est compliqué. [Les prises en charge] nécessitent ce qu'on appelle la continuité du lien, les enfants ont besoin de figures d'attachements. »

Sylvain Bres-Vericel

« J'ai fait des recrutements en protection de l'enfance avec des personnes qui ne voulaient qu'être en CDD. Ça m'avait marqué, elles me disaient "je veux m'engager sur 6 mois et après je pars 6 mois faire tout autre chose". Après c'est peut-être aussi ce qui permet de tenir dans le monde du travail. La relation au monde du travail a évolué, ce qui est compréhensible au vu du contexte. L'équilibre vie personnelle et vie professionnelle est priorisée, et tant mieux. C'est peut-être aussi ce que nous on n'a pas su faire, même si je ne regrette rien. »

Françoise Penet

« Je ne sais pas si aujourd'hui on vient dans ce métier-là pour les mêmes raisons que nous on est rentrés. Avant c'était vraiment une vocation je pense, ça a des avantages et des inconvénients, et aujourd'hui on n'est plus là-dedans. Avant le nombre d'heures que je faisais... je ne regardais pas mes heures, aujourd'hui ce n'est même pas la peine d'y penser. Mais ce que j'entends aussi hein. Je pense qu'il faut trouver un juste milieu, en tout cas pour le social moi je le dirai toujours : on ne vient pas là par hasard. Ce n'est pas parce que y'a de la lumière qu'on rentre, celui qui vient dans le champ de l'éducation spécialisée, ce n'est jamais par hasard. »

Mohamed Khalfoun

Pour expliquer cette « crise des vocations », on peut énumérer un certain nombre de facteurs exogènes : transformation du rapport au travail, « effet des 35h », montée de l'individualisme, dévalorisation croissante des métiers de l'aide à la personne, etc. Mais ce sont aussi les transformations de la mission protection de l'enfance elle-même qui jouent : dégradation des situations, diminution des moyens humains et financiers, perte de sens face à l'évolution des publics et de leurs besoins, incapacité du dispositif à y répondre de manière satisfaisante, ou encore poids grandissant des normes et des procédures qui entrave l'appropriation du travail et fait que les tâches administratives empiètent sur le cœur de métier.

« L'engagement du personnel a été brutalisé. Il a été brutalisé parce qu'on a voulu que les gens rentrent dans des cases, dans des normes. Alors il n'y a pas que du négatif, il y a des protocoles qui sont intéressants, mais le problème c'est qu'on ne sait pas s'arrêter, il faut à un moment dire... si vous voulez, en évacuant le risque, on évacue la vie, et on est dans un climat actuellement de partout où on voudrait qu'il n'y ait plus de risque. »

Michel Gougne

« Les enfants sont dans des problématiques beaucoup plus intenses qu'avant. Donc il y a une évolution de la perception du métier. Je pense que le sens est beaucoup questionné. Quand j'ai débuté en protection de l'enfance, on était sur des carences éducatives, des violences... Je veux dire que les IME, ITEP, hôpitaux psy on n'y allait pas souvent. Maintenant les enfants sont de plus en plus dans des problématiques de santé mentale, psychiatrique, où l'éducatif peut interroger le sens de son intervention. Par exemple un enfant dans des troubles psychiatriques très fort, tous les établissements où il est passé ont fait remonter assez rapidement "quel est le sens de notre intervention ? On passe notre temps à l'emmener à l'hôpital, à le ramener, à ce qu'il refasse une crise dans la minute, à retourner à l'hôpital, il fait deux trois jours, il ressort...". [...] On n'est pas dans notre mission initiale, ce qui fait que quand vous êtes un jeune professionnel qui vient chercher de la protection de l'enfance dans des établissements maison d'enfants, et qui va s'apercevoir que sa prise en charge va surtout se concentrer autour du sanitaire et du médicosocial, je pense que ça joue sur la question de l'engagement. »

Sylvain Bres-Vericel

« Moi je dis que si on avait pris plus soin des travailleurs sociaux, ce qui va aussi de pair avec une meilleure rémunération, peut-être que nous n'aurions pas actuellement des équipes à trou. Ce qui est fâcheux pour les professionnels eux-mêmes, et extrêmement regrettable pour les familles, et qui à mon sens fait perdre une partie du sens du travail social. »

Marie-Hélène Gauthier

En guise de conclusion, du Conseil général à la Métropole de Lyon

En 2015, une nouvelle page s'ouvre avec la création de la Métropole de Lyon par la fusion du Grand Lyon et d'une partie du Conseil général du Rhône.

Du point de vue des agents de la direction centrale de la protection de l'enfance, le mariage des cultures professionnelles ne s'est pas fait aisément. Le passage d'une collectivité «à taille humaine» dotée d'une tradition de l'action sociale très ancrée à une «mégastructure» empreinte de l'identité de la communauté urbaine a bousculé les habitudes et occasionné quelques tensions entre nouveaux collègues. Pour des anciens du Conseil général, qui rapportent un choc des cultures entre le «dur de l'urbain» et le «mou du social» (comme l'auraient décrit plusieurs de leurs nouveaux collègues), le passage à la Métropole a été très ambivalent, entre une nouvelle aventure vivifiante à laquelle ils étaient nombreux à vouloir participer, et une mise en place difficile qui les a mis en insécurité tant dans leurs compétences que dans leur identité professionnelle.

Comme à la suite de la décentralisation, plusieurs agents regrettent une perte de savoir-faire institutionnel en protection de l'enfance, favorisée par la nouvelle culture de la Métropole (injonction à l'innovation permanente, posture plus en proximité et en contrôle des élus, focus sur la manière de mener l'action publique, organisation en silo renforcée, etc.), le départ d'agents expérimentés, ainsi que la lente mise en place de la direction centrale de protection de l'enfance. En effet, contrairement aux Maisons de la Métropole et à l'IDEF où les agents ont continué d'assurer leurs missions sans grands bouleversements, la direction centrale de la protection de l'enfance a fait l'objet d'une profonde réorganisation qui a mobilisée les énergies durant les premières années de l'existence de la Métropole : redécouper les missions (adoption, PMI, protection de l'enfance, etc.), harmoniser

les logiciels, le classement des archives, répartir les espaces de travail, le postes et les missions, repenser les budgets, etc.

La nouvelle collectivité locale hérite d'une situation marquée par plusieurs points forts : densité du tissu associatif local, habitude d'une relation en proximité avec les familles, expérimentation de modes de placements innovants et d'accompagnement des jeunes majeurs, tradition bien ancrée de l'élaboration partenariale des schémas directeurs, etc. Elle hérite aussi des limites de l'organisation précédente, notamment l'isolement des responsables enfance et la disparité des pratiques professionnelles selon les territoires, qui posent la question de l'équité dans l'accès des bénéficiaires aux prises en charge de l'ASE ; et les difficultés persistantes de pilotage des partenaires associatifs. La création de la Métropole intervient également dans un moment critique pour la protection de l'enfance, qui rencontrent de nombreux défis liés à des évolutions sociale plus larges : crise de l'attractivité des métiers du médico-social, instabilité des équipes de professionnels, moyens insuffisants, dégradation des situations, augmentation des situations au croisement de l'éducatif et du handicap, ou encore les arrivées massives de Mineurs Non Accompagnés (MNA). Sur ce dernier point, la « crise de l'accueil » à partir de 2017 a constitué un choc important pour le dispositif de protection de l'enfance, et fortement contraint la mise en place des orientations du premier schéma directeur métropolitain, les forces étant mobilisées par la gestion d'urgence de ces situations.

Dans un contexte de crise nationale de la protection de l'enfance, la Métropole de Lyon bénéficie d'une gamme de compétences et d'une puissance budgétaire unique. Lui permettront-elles de relever ces défis ?

Annexes

Bibliographie

- Bourgeois Frédérique, Ebermeyer Sophie, Sevin Mélanie, «L'hébergement des demandeurs d'asile à Lyon : pratiques locales et devenir des demandeurs», Revue française des affaires sociales, 2004, p.205-222.
- De Ayala, Constance. «L'histoire de la protection de l'enfance», Le Journal des psychologues, vol.277, no.4, 2010, pp.24-27.
- Derville, Grégory. «Le système territorialisé de protection de l'enfance : enjeux et difficultés de la mise en œuvre de la réforme du 5 mars 2007», Informations sociales, vol.162, no.6, 2010, pp.122-129.
- Etiemble Angelina, «Les Mineurs Isolés Étrangers en France, évaluation quantitative de la population accueillie à l'Aide Sociale à l'Enfance. Les termes de l'accueil et de la prise en charge. », Direction de la Population et des Migrations, Rennes, 2002.
- Lafore, Robert. «La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du "département providence" », Revue française des affaires sociales, no.4, 2004, pp.17-34.
- Neirinck, Claire. «La loi du 6 juin 1984 à l'épreuve du temps», Journal du droit des jeunes, vol.242, no.2, 2005, pp.14-20.
- Patissier Pascale, «Accompagner des mineurs isolés, Questions de temps et vulnérabilités», Mémoire de DIU Santé Société Migration, 2014.
- Rongé Jean-Luc, «Mineurs isolés étrangers : une discrimination notoire. (première partie)», Journal du droit des jeunes, 2014/7 (N°337), p.23-37.
- Somnard Christophe, «Mutualiser les moyens de deux acteurs locaux de protection de l'enfance pour diversifier leurs formes d'intervention», Mémoire de L'École des Haute Études en Santé Publique, 2011.
- Tigréat Hervé, Planche Pascale, Goascoz Jean-Luc, «Histoire des enfants, des familles et des institutions d'assistance : la protection de l'enfance de l'Antiquité à nos jours», L'Harmattan, Paris, 272 p., 2018.

LISTE DES ENTRETIENS

Enquêtés	Parcours professionnels en protection de l'enfance		Date de l'entretien
Sylvain Bres-Vericel	1992-1996 1996-1999 1999-2007 2007-2013 2013-2018 2013-actuel	Assistant social de polyvalence (Rillieux-la-Pape). Assistant social ASE (renfort enfance). Responsable territorial (Décines Charpieu puis Lyon 5). Chef de service IDEF. Responsable enfance (Villeurbanne). Chef d'unité/Adjoint au Chef de service Direction de la Prévention et de la Protection de l'Enfance.	Juin 2023
Emmanuelle Romagny	2000-2004 2005-2010 2010-2013 2013-2016 2017-2023	Directrice de MDR (Givors). Cheffe du bureau des actions éducatives de prévention, direction de la protection de l'enfance. Cheffe de service enfance et directrice de MDR (Villeurbanne Nord). Cheffe de service enfance (Nouveau Rhône). Cheffe de service enfance (Vénissieux St-Fons).	Juin 2023
Michel Rismann	1989-2003	Juge pour enfants tribunal de Lyon.	Juin 2023
Bernard Dorel	1970-1978 1978-2000	Directeur de l'école d'éducateurs spécialisés. Directeur de la SLEA.	Juin 2023
Mohamed Khalfoun	1998-2006 2006-2010 2006-2010 2015-2021 2021-actuel	Éducateur spécialisé, SLEA. Éducateur spécialisé, Comité Commun-Santé Bien Être. Éducateur spécialisé, ADSEA. Chef de Service Éducatif, le Prado (Lyon 7, ITEP Antoine Chevrier). Directeur adjoint, Le Prado.	Juin 2023
Christine Perrin-Niquet	1979-1983 1983-1990 2015-2021	Assistante sociale enfance DDASS. Assistante sociale de polyvalence (Vénissieux puis Lyon 7). Directrice de la protection de l'enfance.	Septembre 2023
Marie-Hélène Gauthier	1993-1996 1996-2003 2003-2014 2014-2020	Attaché de groupement de l'ASE. Responsable territorial enfance (Villeurbanne). Directrice adjointe en charge du placement familial, puis des publics spécifiques. Directrice de l'adoption.	Octobre 2023
Françoise Penet	1980-1992 1992-2001 2001-2003 2003-2010 2010-2015 2015-2022	Éducatrice spécialisée IDEF. Éducatrice spécialisée MDR (Lyon 1-2-4). Responsable adjointe des établissements. Responsable de MDR (Lyon 3). Directrice territoire (Lyon Ouest). Directrice adjointe en charge des établissements.	Octobre 2023

Enquêtés	Parcours professionnels en protection de l'enfance		Date de l'entretien
Michel Gougne	1979-2007	Directeur de l'IDEF.	Novembre 2023
Béatrice Pouillot	1988-1991	Attachée de groupement ASE.	Novembre 2023
1991-1992	Directrice adjointe ASE.		
1992-2002	Directrice ASE.		
2002-2007	Responsable MDR (Lyon 3).		
2007-2009	Directrice de l'IDEF.		
Dominique Issartial	1992-2012	Assistante sociale de polyvalence de secteur.	Novembre 2023
2012-2017	Responsable enfance (Vénissieux).		
2017-2024	Responsable enfance (Lyon 1-2-4).		
Pierre Jamet	1988-1990	Directeur général adjoint des services.	Février 2024
1990-2011	Directeur général des services et directeur de cabinet.		

Retrouvez toutes les ressources

millenaire3.com

le site de la prospective de la Métropole de Lyon

Direction de la prospective
et du dialogue public
20 rue du Lac
CS 33569 - 69505 Lyon cedex 03

MÉTROPOLE

GRAND LYON

grandlyon.com