

La Sauvegarde de l'enfance dans les Bouches-du-Rhône

Yvonne KNIBIEHLER

2009

PRESSES DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SANTÉ PUBLIQUE

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage n'aurait pu être réalisé sans le concours actif de la direction et du personnel de l'Association du service social de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des jeunes adultes des Bouches-du-Rhône (ASSSEA 13). Aucun n'a consenti à ce que son nom soit cité ici. C'est donc collectivement que je leur adresse l'expression de ma vive gratitude.

J'ai grand plaisir à remercier aussi M. Jean-Pierre Deschamps, haut magistrat, M. Henri Pascal, formateur de formateurs en travail social, M. Paul Allard, historien du travail social, M. Mustapha El Miri, sociologue et spécialiste des politiques sociales, et M^{me} Marie-Claude Talin, responsable de formation, qui ont bien voulu me conseiller, me communiquer des documents et des informations ou faire une lecture critique du manuscrit.

Je remercie également les personnes et les institutions qui m'ont généreusement prêté des ouvrages ou des collections de périodiques, notamment le Centre interrégional pour l'enfance et l'adolescence inadaptées (CREAI) à Marseille, et l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA).

Introduction

L'Association du service social de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des jeunes adultes des Bouches-du-Rhône (ASSSEA 13) est une association privée (loi 1901) qui travaille sur un seul département français. Lui consacrer une monographie n'est pourtant pas une entreprise aussi modeste que d'aucuns pourraient croire.

La protection de l'enfance est un problème immense que l'institution judiciaire a largement investi et qui demeure d'une brûlante actualité.

Or, il se trouve que, dans ce domaine, Marseille a joué un rôle pionnier, et l'ASSSEA 13 est devenue, au cours des années soixante et soixante-dix, l'un des principaux acteurs sociaux du département, peut-être de France. Nous avons pris le parti de réfléchir sur la protection des jeunes à partir de cet exemple.

Est-ce regarder par le petit bout de la lorgnette ? Non. Rétrécir l'objectif n'empêche pas d'appréhender la question dans son ensemble. Les lois qui régissent la protection de l'enfance sont les mêmes dans tout le pays, ainsi que la philosophie qui les inspire. Et les grands événements politiques et économiques produisent partout des effets comparables. Focaliser sur un espace limité présente plutôt des avantages : cela permet une observation plus concrète et plus précise. On voit à l'œuvre, au quotidien, les travailleurs sociaux de la Sauvegarde qui prennent en charge, sur mandat judiciaire, des enfants et des adolescents. Ces sortes d'intervention n'ont guère été étudiées jusqu'à présent. Certes, la violence et la délinquance juvéniles ont provoqué une avalanche ininterrompue de publications, mais peu de chercheurs s'intéressent au labeur, à la fois pénible et attachant, de celles et ceux qui s'occupent de ces jeunes « en danger ».

Aussi bien, les chapitres qui suivent ne trouveront tout leur sens que si des comparaisons deviennent possibles. Nous souhaitons vivement que quelques autres monographies soient réalisées ailleurs, sur d'autres Sauvegardes ou sur des associations équivalentes.

Pour conduire cette investigation, nous avons eu la chance de pouvoir travailler en étroite collaboration avec la direction et le personnel de l'ASSSEA 13 qui se sont aussitôt ralliés à ce projet, sans aucune réserve. Les archives de l'association nous ont été confiées, à savoir essentiellement les procès-verbaux des assemblées générales et les rapports annuels d'activité. En outre, comme la Sauvegarde ne s'est jamais limitée au rôle de simple auxiliaire de l'institution judiciaire, elle a constamment analysé ses interventions en vue de les améliorer : dans ce but, elle a organisé des rencontres, des journées de réflexion, des colloques, où son personnel pouvait dialoguer avec les magistrats et des spécialistes en sciences humaines. Nous avons pu lire les communications et les débats auxquels ces manifestations ont donné lieu.

En outre, la direction a bien voulu nous aider à préparer un questionnaire qui a été diffusé parmi le personnel en exercice et les retraités : une soixantaine de témoignages ont été ainsi recueillis, d'autres sont venus plus tard en complément. Certes, aux yeux des historiens, les témoignages personnels ne constituent pas des sources sûres : la personne qui évoque son passé le reconstruit souvent en fonction du présent, et privilégie, consciemment ou non, ce qui la valorise. De plus, il était notifié que les témoignages seraient reçus et lus par la direction, ce qui, il est vrai, ne garantit pas la liberté d'expression des témoins. En dépit de ces biais, les réponses ont apporté des informations substantielles et ont aussi fait écho à ce qu'on a envie d'appeler une *culture* propre à l'association.

Il faut enfin signaler une lacune : les dossiers individuels étant couverts par le secret professionnel, nous n'avons eu accès à aucun document concernant directement les usagers. Et nous n'avons su trouver aucun autre moyen d'atteindre les familles. Les cas cités, les faits observés sont extraits des rapports annuels rédigés par les travailleurs sociaux.

Étudier l'histoire, c'est discerner des permanences et des seuils de changement.

L'histoire de la Sauvegarde met en évidence deux facteurs de stabilité :

– Le premier est statutaire. L'association s'inscrit dans le cadre de la loi du 1^{er} juillet 1901 : déclarée à la préfecture, elle est gérée librement par des bénévoles, sans but lucratif, en vue d'assurer un service public. Elle peut recevoir des subventions et salarier des personnels. Ses responsables se montrent très attachés à ces valeurs : liberté, bénévolat, service public, et les défendent de leur mieux.

– L'autre élément de stabilité est culturel et caractérise, en fait, le XX^e siècle tout entier : c'est le nouveau regard porté sur l'enfance, tendant à la déresponsabiliser. Si un mineur semble sur la mauvaise voie, il n'est plus traité comme un coupable potentiel, mais comme un futur citoyen que les adultes doivent être capables de ressaisir et de préserver. Dans cette intention, les pouvoirs publics, soucieux d'encadrer la fonction parentale, étendent leur emprise sur la sphère privée, naguère protégée par le Code civil

de 1804. L'institution judiciaire découvre là une vocation nouvelle, assumée en priorité par les juges des enfants. Le concept de prévention se précise, à côté de celui de protection. Sous l'autorité des magistrats, la Sauvegarde veut assurer une « action éducative ».

Les seuils de changement, aisément repérables, coïncident avec les réformes successives qui ont tenté de réglementer la protection de l'enfance. En effet, la mise en œuvre de ce grand projet a été difficile – et l'est toujours – en raison surtout des transformations rapides qui bouleversent la société. On peut distinguer quatre étapes :

– Primo. Aux origines (années quarante et cinquante), la Sauvegarde s'inspire de l'ancienne charité chrétienne : elle assure un « service social », professionnalisé en milieu féminin.

– Secundo. Au début des années soixante, la création de l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) donne à l'ASSSEA l'occasion de collaborer plus étroitement avec l'institution judiciaire et de construire une activité « socio-éducative » où des hommes trouvent place. Elle connaît alors un grand succès et une expansion gratifiante.

– Tertio. Durant les années quatre-vingt, la crise économique et la décentralisation administrative freinent sa progression et l'obligent à chercher de nouveaux partenaires.

– Quarto. Au seuil du XXI^e siècle, une législation nouvelle lui impose des efforts d'adaptation, et le renouveau du mouvement associatif l'invite à reprendre l'initiative.

Ses services sont toujours reconnus comme indispensables. Elle a donc toutes chances de maintenir son cap contre vents et marées.

Quoi qu'il advienne, à tous moments, l'activité de la Sauvegarde ouvre des perspectives très éclairantes sur certaines transformations sociales. Du côté des usagers : la dégradation des conditions de vie dans les quartiers pauvres, le dépérissement des liens familiaux, les égarements des adolescents. Du côté des responsables : l'évolution de l'institution judiciaire, l'instrumentalisation relative des associations privées par les pouvoirs publics, l'expansion et la complexification du travail social.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements.....	3
INTRODUCTION.....	5

PREMIÈRE PARTIE

L'émergence et le succès

Chapitre 1. L'inspiration originelle	11
Premières initiatives.....	11
<i>La loi de 1912</i>	11
<i>Le décret-loi du 30 octobre 1935</i>	13
Vichy, la Résistance et la Libération : l'élaboration de la Sauvegarde... <i>Les associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence</i> <i>(ARSEA)</i>	15
<i>L'ordonnance du 2 février 1945</i>	16
Un humanisme maternel : les initiatives de Germaine Poinso-Chapuis	17
Chapitre 2. Une mission privilégiée : la protection judiciaire des mineurs (1945-1965)	21
Le SSSEA et les magistrats.....	21
<i>La direction et le personnel</i>	21
<i>Les juges pour enfants</i>	23
<i>Le développement du service enquêtes</i>	25
Les autres actions de prévention : les centres d'apprentissage.....	28
Une habilitation décisive : l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) <i>Le sens de l'AEMO</i>	30
<i>L'engagement du SSSEA</i>	31
Chapitre 3. Le temps de l'expansion (1960-1980)	35
Les nouvelles responsabilités.....	35
<i>Une mission provisoire : les enquêtes de prévention administrative</i>	35
<i>La constitution du service d'AEMO</i>	36
Une dynamique irrésistible.....	39
<i>La progression de l'AEMO</i>	40
<i>L'essor du service d'accueil</i>	41
<i>La naissance et le développement des antennes</i>	42
<i>La naissance du service d'orientation et d'action éducative (SOAE)</i>	43
La réorganisation générale.....	44
La formation continue.....	46

Consécration et stabilisation	48
Annexe. L'activité du SSSEA en 1974.....	50

DEUXIÈME PARTIE

Les épreuves et l'adaptation

Chapitre 4. La contestation (1970-1980)	53
La remise en cause du travail social.....	53
La critique de l'AEMO.....	56
La Sauvegarde contestée	58
<i>L'autocritique de l'Association française de sauvegarde de l'enfance et de l'ado-</i> <i>lescence (AFSEA)</i>	58
<i>L'épreuve du SSSEA des Bouches-du-Rhône</i>	60
<i>Le rapport d'inspection</i>	63
Chapitre 5. La décentralisation (1980-1990)	65
La place des personnels.....	66
Les problèmes financiers.....	67
<i>Premier tourment : le déficit</i>	68
<i>Deuxième tourment : la déconstruction du budget</i>	68
<i>Troisième tourment : la réforme des activités</i>	69
La diversification des interlocuteurs.....	71
Idées et projets.....	74
Chapitre 6. Les efforts de renouvellement (1990-2000)	77
Les adaptations.....	77
<i>Les interlocuteurs</i>	77
<i>Les activités</i>	80
Les innovations	82
<i>Le projet socio-éducatif</i>	83
<i>La commission de la communication</i>	84
<i>AJIR</i>	85
<i>Archipel</i>	87
<i>Les antennes</i>	89
Annexe. Cartes des Bouches-du-Rhône avec emplacement et fonctions des antennes du SSSEA.....	91

TROISIÈME PARTIE

La Sauvegarde, miroir social

Chapitre 7. Les usagers	95
Des dérives inquiétantes	96
<i>La dégradation des conditions de vie</i>	96
<i>Le dépérissement des liens familiaux</i>	97
<i>La maltraitance</i>	99

Les adolescents.....	101
Des raisons d’espérer.....	103
<i>Ateliers et sorties</i>	104
<i>Les camps</i>	105
<i>Le soutien scolaire</i>	106
Chapitre 8. Les partenaires	109
L’institution judiciaire.....	109
<i>Les juges</i>	110
<i>Les services</i>	113
Autres partenaires réguliers.....	115
<i>La DDISS</i>	116
<i>L’éducation nationale</i>	117
<i>La santé publique</i>	119
Sur le terrain.....	119
Les interlocuteurs occasionnels.....	120
Chapitre 9. Les travailleurs sociaux	123
D’une génération à l’autre.....	123
<i>Féminin-masculin</i>	124
<i>Les métiers</i>	125
<i>Les stagiaires</i>	127
<i>Techniques et méthodes</i>	127
<i>Les syndicalistes</i>	129
« Travaux de réflexion ».....	131
Les formations.....	135
Annexe. L’importance accordée par la Sauvegarde aux travaux de formation et de réflexion (1994-1998)	139

QUATRIÈME PARTIE

Les perspectives du XXI^e siècle

Chapitre 10. La démocratie, les associations et le travail social	143
La rénovation des structures de l’ASSSEA 13.....	143
<i>La direction masculine</i>	144
<i>La « nouvelle gouvernance »</i>	145
L’évolution de la protection de l’enfance.....	147
<i>La loi du 2 janvier 2002</i>	147
<i>Le temps des débats</i>	149
<i>La loi du 5 mars 2007</i>	150
Le réveil du mouvement associatif.....	152
Chapitre 11. Les missions de la Sauvegarde aujourd’hui	157
Les services inquiets.....	157
<i>Le service des enquêtes sociales (SES)</i>	157
<i>L’AEMO</i>	158
<i>Archipel</i>	159

Les services en bonne voie.....	161
<i>L'AEICO</i>	161
<i>Le SIOE</i>	162
<i>Les pôles</i>	163
<i>Le service d'insertion professionnelle des jeunes (SIP)</i>	165

Remarques. Suggestions. Utopies

Les associations socio-éducatives.....	171
La responsabilité parentale	174
L'accueil des enfants.....	176
<i>Rites d'accueil</i>	176
<i>Internats</i>	178
Bibliographie.....	181