

Les temps du social

Revue du

GROUPE de RECHERCHE en HISTOIRE du SERVICE SOCIAL

Nouvelle série N° 13

décembre 2020

1

Protection de l'enfance : retour sur le rapport Bianco Lamy

Dans ce dossier, Yves Faucoup¹ nous présente le rapport *L'Aide à l'enfance demain, Contribution à une politique de réduction des inégalités*,² publié en 1980 et connu comme « Le rapport Bianco – Lamy » du nom de ses auteurs.

Comme il nous l'explique, il s'agit d'un texte novateur qui par certains côtés rompt avec les conceptions habituelles de l'aide à l'enfance de l'époque. C'est aussi un texte fondateur dont l'influence se fera sentir pendant toute la période suivante et dont la modernité surprend encore aujourd'hui. En effet, ce rapport a situé des nouvelles bases de l'intervention sociale auprès des enfants, passant d'une conception du placement en foyer de l'enfant à un travail de prévention du placement et de soutien aux familles. Il insiste sur la prise en compte de la parole de l'enfant et de celle des parents et sur l'implication de toute la famille. L'action sociale se centre alors sur le « faire avec », sur l'aide à apporter aux parents pour qu'ils puissent exercer leur rôle de manière satisfaisante. Il se situe bien dans une dynamique d'acquisition de compétences dirait on aujourd'hui.

Ce dossier se compose d'une introduction situant le rapport dans son époque d'élaboration et présentant ses grandes options et d'une interview aux auteurs du rapport qui livrent, quarante ans après, leurs souvenirs sur ce travail. Enfin sont retranscrits quelques extraits significatifs du rapport

Sommaire	Pages
Retour sur le rapport Bianco Lamy	1
Il y a 40 ans le rapport Bianco Lamy	2
Interview de Jean Louis Bianco et Pascal Lamy	5
Extraits du rapport Bianco Lamy	12

¹ Yves Faucoup chroniqueur social (blog "Social en question" sur Mediapart), a été travailleur social de terrain, formateur, directeur de l'action sociale départementale.

² Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale *L'Aide à l'enfance demain, Contribution à une politique de réduction des inégalités*, 1980, Etudes et Documents 76 pages et 140 pages d'annexes.

L'Aide Sociale à l'Enfance, il y a 40 ans : le rapport Bianco-Lamy.

En 1980, était publié un rapport sur l'Aide Sociale à l'Enfance qui eut un énorme impact sur l'action sociale et éducative de terrain. Sans toujours le savoir, les acteurs actuels en sont tributaires. Ses auteurs, Jean-Louis Bianco et Pascal Lamy, ont accepté, pour le blog Social en question (sur Mediapart), de rappeler le contexte, leur méthode et leurs motivations.

2

Ce sont Simone Veil, ministre de la Santé et de la Sécurité sociale, Robert Boulin, ministre délégué à l'Économie et aux Finances, et René Lenoir, secrétaire d'État auprès de Simone Veil, qui missionnent Jean-Louis Bianco, conseiller d'État, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, en vue de déceler les blocages et les contraintes institutionnels et les raisons pour lesquelles les orientations du rapport précédent (Dupont-Fauville, 1973) sont insuffisamment mises en œuvre. En mai 1980, lors de la publication, le nouveau ministre de la Santé est Jacques Barrot : c'est lui qui valide le rapport et décide sa diffusion.

A l'époque, 500 000 enfants, sont pris en charge par l'ASE, suivis à domicile ou accueillis en établissement ou en famille d'accueil. Il s'agit d'ordonner davantage le secteur. Le rapport est titré *L'Aide à l'enfance demain*, et sous-titré *Contribution à une politique de réduction des inégalités*. Dans une des premières pages, il est indiqué que l'étude est RCB, sans préciser que cela signifie *rationalisation des choix budgétaires*. Dans la mesure où l'orientation défendue est de favoriser l'action éducative et sociale à domicile plutôt que le placement en établissement, l'accusation d'une volonté d'économie financière sera faite, surtout par ceux qui, en établissement, redoutaient une réduction des moyens.

En réalité, le principe des politiques sociales consistant à favoriser le maintien à domicile, et pas seulement dans le domaine de la protection de l'enfance, date de la fin des années 1950 et de l'arrivée au pouvoir du Général de Gaulle. Les projets d'action éducative à domicile avaient émergé dès l'après-guerre mais avaient été recalés par les professionnels du secteur, y compris les magistrats de l'enfance, qui voyaient là une atteinte aux libertés individuelles. Les textes sont prêts depuis longtemps, dorment dans les tiroirs et ressortent en 1958 : ce qui donne, dans un train d'ordonnances diverses (donc sans vote au Parlement), celle du 23 décembre 1958 (assistance éducative, dont l'AEMO) et le décret-loi du 7 janvier 1959 (action sociale préventive). Dans le secteur psychiatrique, la sectorisation est lancée par l'ordonnance du 15 mars 1960. Les années 1960 avaient ainsi ouvert la voie de l'intervention à domicile : mais ce fut très lent, il fallut bien dix ans pour la protection de l'enfance, et une vingtaine d'années pour la psychiatrie. Et une trentaine d'années après le rapport Laroque de 1962 (*Politique de la vieillesse*) pour que de réels dispositifs de maintien à domicile des personnes âgées soient mis en œuvre.

Auparavant, la protection de l'enfance consistait à prélever des enfants dans des familles défaillantes, en vue de leur placement dans des établissements fermés ou chez des nourrices. Ce prélèvement était loin de protéger tous les enfants en danger, il en laissait beaucoup de côté, considérant que leur situation n'était pas suffisamment grave pour être prise en charge. La « modernisation » de l'action sociale a consisté à prendre en compte l'ensemble des

enfants et à faire en sorte qu'un panel de mesures soit possible : placement judiciaire, accueil provisoire (avec l'accord ou la demande des parents), action éducative et sociale auprès d'enfants restés dans leurs familles, soit sur la décision d'un juge, soit en accord avec les parents.

Pour ma part, exerçant à partir du début des années 1970 en milieu ouvert (à domicile, sur mandat du juge des enfants ou sur simple demande ou accord des parents), j'étais, avec mes collègues, confronté à des interpellations, parfois sévères, de tel directeur d'établissement qui ne comprenait pas comment on pouvait parler d'action éducative en se rendant à domicile toutes les semaines ou tous les quinze jours alors que les jeunes placés dans son foyer bénéficiaient d'un cadre éducatif permanent. C'est dire le bouleversement que l'action au domicile provoquait et les confusions, car l'AEMO ne prétendait pas avoir pour but de remplacer l'apport éducatif d'une équipe d'un établissement : l'évaluation du danger n'était pas comparable. Ces interrogations n'ont pas totalement disparu et sont toujours sous-jacentes aux débats en cours.

Le rapport Bianco-Lamy fut plutôt bien accueilli par les professionnels du secteur du milieu ouvert. En effet, il passait tout en revue, insistait sur la prise en compte de la parole de l'enfant, de l'avis des parents, et émettait le vœu que toute situation de placement soit périodiquement révisée (il faudra attendre cependant 1984 pour qu'il en soit juridiquement ainsi avec une loi du 6 juin qui ne fut malheureusement pas impulsée par les travailleurs sociaux mais par des juristes, soucieux du respect des libertés individuelles et des droits des familles), et qu'ainsi la pertinence de placement soit interrogée sans attendre un incident. Il a marqué un tournant dans l'approche des difficultés que vit un enfant en déclarant qu'on l'aidait davantage et plus efficacement en soutenant et accompagnant ses parents plutôt qu'en le plaçant.

Le rapport, tout en considérant qu'il est inévitable que plusieurs travailleurs sociaux interviennent auprès d'une même famille, souhaitait qu'un seul soit référent (par souci de cohérence) et affirmait clairement que, si l'on dit aide sociale à **l'enfance** (ou juge **des enfants**), l'action, sociale et éducative, devait concerner la famille tout entière et non se concentrer sur un seul enfant. L'idée forte qui se dégagait du Bianco-Lamy était qu'il fallait « *faire avec* » et non pas « *faire pour* ». Je travaillais alors dans une équipe pluridisciplinaire qui était totalement sur cette conception (pour ma part, ma formation initiale d'assistant social me conduisait aussi à la privilégier). Les auteurs pronostiquaient un développement fort de ce mode d'intervention (qu'il appelait AEMO, *action éducative en milieu ouvert*, que ce soit sur mandat du juge, ou sur la base du seul accord des parents, mesure dite « administrative », qu'on appellera bien plus tard, pour différencier, AED, *action éducative à domicile*).

Le ministre publia ensuite, le 23 janvier 1981, une circulaire de 14 pages qui reprenait les thèmes du rapport et précisait dans une série d'annexes (72 pages) les actions à mener par les travailleurs sociaux auprès des familles et au cours d'un placement, décrivait la gouvernance (organisation départementale des services) et les actions à mettre en œuvre pour protéger les enfants maltraités. Je feuillète ce long texte présent dans mes archives : s'il est cité ici ou là dans divers écrits, il est désormais introuvable sur Internet.

Quelques mois plus tard, la gauche arrivait au pouvoir : la circulaire devint officiellement caduque puisque, après les lois de décentralisation de 1983, l'action sociale était décentralisée en 1986 (dont l'ASE) et si les collectivités locales devaient appliquer les lois, arrêtés et

décrets, les anciennes circulaires ne s'imposaient plus à elles. Par ailleurs, les effets de la crise et la fin des Trente Glorieuses se faisaient de plus en plus sentir : les réalités économiques et sociales, écrasantes pour nombre de familles, étaient minorées au profit de l'amplification de leur responsabilité individuelle (revers de la médaille d'avoir voulu les considérer comme des acteurs). Ainsi bien des propositions ont été et sont instrumentalisées pour servir d'autres fins que l'intérêt de l'enfant et des familles. Des professionnels qui avaient apprécié les évolutions en cours, constataient que, de plus en plus, certaines dispositions ou mesures, mises en place avec de louables intentions de participation des familles, devenaient des procédés de contrôle et de stigmatisation, renforçant plutôt la verticalité des injonctions que l'objectif de viser réellement un "faire avec", plus horizontal.

Par ailleurs, une instrumentalisation médiatique des situations les plus graves, rares mais montées en épingle pour laisser croire qu'il s'agit d'un phénomène général, par une méconnaissance coupable de ce que recouvre la protection de l'enfance dans son ensemble, a incité bien des professionnels à être, avec les familles, dans la méfiance plutôt que dans la confiance, craignant eux-mêmes d'être suspectés de n'avoir pas su repérer une maltraitance.

Il n'empêche que tant le rapport Bianco-Lamy que la circulaire marquèrent les esprits et les actes sur le terrain, je dirais même jusqu'à aujourd'hui y compris pour ceux qui en ignorent l'existence (le fonctionnement des centres maternels, par contre, continue à se référer explicitement à cette circulaire). Les professionnels ne connaissaient pas les auteurs, J.L. Bianco et P. Lamy, qui ne commentèrent pas publiquement leur travail et qui devinrent ensuite, pour le premier, secrétaire général de la Présidence sous François Mitterrand pendant 9 ans, et pour le second, commissaire européen au commerce international puis directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) de 2005 à 2013. Jean-Louis Bianco, après l'Élysée, fut ministre (affaires sociales et intégration puis équipement, logement et transport), maire de Digne, député, président du Conseil Général des Alpes de Haute-Provence. Il est depuis 2013 président de l'Observatoire de la laïcité, où il défend les valeurs fortes de la laïcité, fondées sur les libertés, que lui contestent inlassablement des identitaires de tous bords.

Dans l'interview qui suit, ils se souviennent avec nostalgie du travail qu'ils menèrent avec de nombreux acteurs de terrain, de la méthode employée, pour parvenir à un rapport qui soit lui-même facteur de changement et qui laisserait des traces. C'était particulièrement novateur : ils anticipaient sur des méthodologies que l'on retrouvera, par exemple, dans l'approche-médiation où le processus est au moins aussi important que le résultat. Leur souci était de conjuguer au mieux droits des enfants (avec un projet pour l'enfant) et droits des parents (en prenant en compte les réalités économiques et sociales), conscients qu'une part importante du travail social devait consister à accompagner les parents en les aidant à assumer leur rôle parental.

Yves FAUCOUP

Interview de Jean Louis BIANCO et Pascal LAMY par Yves Faucoup

Yves Faucoup : Pourquoi les ministres vous ont-ils missionné en janvier 1978, Jean-Louis Bianco, pour réaliser un rapport afin d'analyser la situation de l'aide sociale à l'enfance et de proposer des actions pour en améliorer son fonctionnement tout en étant une étude de rationalisation des choix budgétaires ? Sur quelle compétence repérée ? Comment Pascal Lamy s'est-il joint à ce travail ?

5

Jean-Louis Bianco : Pourquoi ce rapport ? Il résulte d'une double préoccupation qui était de plus en plus forte. La première au ministère des Finances, plus précisément à la direction du budget, qui s'inquiétait des coûts toujours croissants de l'aide à l'enfance, croissance forte, croissance rapide, sans qu'on ait une véritable évaluation des résultats et de l'efficacité des mesures prises. Il y avait la même préoccupation à la Direction de l'action sociale (DAS) autour de personnages comme René Lenoir d'abord, André Ramoff ensuite et d'autres qui s'interrogeaient sur la qualité du service rendu. En effet, on voyait sur le terrain des situations extraordinairement hétérogènes, sans que l'on puisse avoir la certitude que c'était relié à des raisons visant à servir les intérêts de l'enfant et de la famille. On avait des différences inexplicables entre deux départements voisins qui pratiquaient des méthodes complètement différentes, sans qu'on sache très bien pourquoi. La direction de l'action sociale (DAS), et c'est normal, avait comme préoccupation première la qualité de ce qu'on faisait pour les enfants et les familles dans un contexte et dans des milieux extrêmement perturbés, face à des situations psychologiques et humaines extrêmement difficiles, pour les parents, mais aussi pour les familles d'accueil. Qu'est-ce que le partage de la parentalité ? Qu'est-ce que la parentalité ? On touchait à l'intime de gens souvent en grande difficulté.

Pourquoi Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) ? Parce qu'il nous a semblé, à la Direction de l'action sociale, qu'il fallait avoir autant que possible la caution des finances. On y avait d'ailleurs des interlocuteurs qui n'étaient pas forcément mal disposés. Et la rationalisation des choix budgétaires, qui était à la mode à l'époque, inspirée de méthodes américaines (notamment en matière de défense), nous a semblé le bon abri, sachant que c'est une méthode un peu formelle qui n'est pas inintéressante, qui permet de se poser les bonnes questions. Et c'est aussi pour cette raison que j'ai souhaité que Pascal Lamy se joigne à nous pour avoir le regard d'un inspecteur des finances, mais pas de n'importe quel inspecteur des finances, de quelqu'un qui avait une approche personnelle et critique. Voilà pourquoi et de quelle manière ce rapport a été lancé le 1er janvier 78.

Pascal Lamy : Dans le droit fil de ce qu'a dit Jean-Louis, pourquoi un inspecteur des finances dans ce secteur de l'action sociale qui est assez éloigné de ce qu'on fait en général à l'Inspection des finances ? Et pourquoi moi ? Parce que la couverture que Jean-Louis avait imaginée, avec d'autres bons esprits comme Lenoir, comme Ramoff, c'était la rationalisation des choix budgétaires, bon moyen d'abord d'avoir de l'argent pour faire des études et ensuite de mettre autour de la table davantage de monde. Étant entendu qu'effectivement, c'était un secteur où on dépensait de plus en plus d'argent, avec des résultats qui étaient un peu douteux aux yeux de beaucoup. Et donc, un inspecteur des finances, la rationalisation des choix budgétaires, ça sentait bon le budget et les économies. Sinon des économies, en tout cas de l'efficacité par rapport aux ressources utilisées.

Pourquoi moi ? J'ai connu Jean-Louis Bianco quand on était ensemble au conseil d'administration de l'ENA, Jean-Louis comme ancien élève, moi comme délégué des élèves CFDT. On s'était découvert à l'époque quelques points communs que, d'ailleurs, la vie a eu le bon goût de confirmer par la suite.

D'où le fait qu'on n'a eu aucun problème à se retrouver tous les deux à cette tâche. J'ai effectivement à l'époque accepté de plonger dans cet univers. J'en ai gardé un souvenir très précis parce que pendant l'année et demie où j'ai travaillé sur ce sujet, j'avais deux occupations. Une première à l'Inspection des finances qui était de faire un grand rapport sur la décentralisation bancaire sous la houlette de Jacques Mayoux, selon la méthode finances, c'est-à-dire qu'il y avait 20 banquiers tous capés et pour la plupart inspecteurs des finances, dans la majestueuse bibliothèque de la rue de Rivoli. C'était le matin et l'après-midi, je prenais ma mobylette, j'allais au ministère des affaires sociales et je me retrouvais avec les *baba cools*, rien à voir avec les messieurs costume-trois-pièces du matin. Une période de juxtaposition, stimulante, de la tradition et d'une approche nouvelle, sur laquelle on va revenir, dont j'ai gardé un souvenir formidable.

Y. F. Quelle a été votre méthode de travail ?

Jean-Louis Bianco : La méthode a été très originale. Je ne suis pas sûr que ce soit une méthode qui ait été fréquemment pratiquée avant, ni après. L'originalité tenait pour une part à nos tempéraments, Pascal et moi, mais aussi bien au-delà de nous, aux acteurs de la politique de l'aide à l'enfance. Nous étions attachés au concret, à l'action, et pas seulement au discours et au fonctionnement institutionnel. Et puis c'était, je m'en suis aperçu très vite, la condition de réussite. Ce qui nous a frappé c'est que ce rapport engageait un très profond processus de transformation parce qu'il avait été construit sur une méthode qui n'était pas d'avoir seulement des sociologies abstraites, des responsables hiérarchiques ou syndicaux, mais qu'il a reposé sur le travail impliqué d'une quarantaine de personnes, notamment des travailleurs sociaux, mais aussi des psychologues, des sociologues, des chercheurs. Il y a eu un véritable enthousiasme à l'intérieur de ces groupes, ce qui était déjà le processus du changement. Au fil du chemin, nous avons inventé des méthodes originales.

La première, c'est celle des études de cas rétrospectives. Pour faire une étude de cas rétrospective, on prend la riche documentation sur la vie d'un enfant. Depuis la prise en charge par l'aide à l'enfance, souvent très tôt jusqu'à la majorité, voire un peu après. Avec une petite équipe de gens très divers, travailleurs sociaux notamment, on s'interrogeait sur ce qu'allait décider l'institution à telle ou telle étape. Et on s'interrogeait aussi sur ce qu'il aurait fallu décider. Malgré nos différences d'appréciation et de culture, on se mettait généralement d'accord, hélas, pour constater que la décision prise par le système était la mauvaise décision et on était assez souvent d'accord sur ce qu'aurait été la bonne décision. Ce fut une première novation.

La seconde, c'est la prise en compte d'une dimension psychologique, affective et humaine, qui est un autre registre que la sociologie des organisations à l'état pur : c'est-à-dire le drame des familles à qui l'on retirait leur enfant ou dont on contrôlait la manière d'élever leur enfant. Elles étaient contestées dans ce qui peut être le cœur de l'identité, le fait d'être père ou mère. Ce problème d'identité, de parentalité, se pose aussi pour les familles d'accueil et pour les assistantes maternelles. On s'occupe de ces enfants comme si c'étaient les nôtres. Mais ce ne

sont pas les nôtres. Comment faire pour être impliqué affectivement, tout en sachant que cette période de leur vie d'enfants aura un terme?

Autre méthode novatrice, nous avons utilisé la vidéo qui à l'époque était très rarement utilisée, pour filmer ce qu'on appelait des pouponnières. Les pouponnières, c'étaient les lieux où on accueillait les tout-petits. Et les personnels femmes, qui s'occupaient des pouponnières, étaient généralement des personnes de très bonne qualité, mais qui, compte tenu des contraintes, travaillaient à la chaîne. On a simplement filmé leur travail. Ce fut un moment très émouvant parce qu'elles ont pleuré en se rendant compte qu'elles ne travaillaient pas bien. Le simple fait d'avoir vu cette vidéo, d'en avoir discuté entre elles, a changé leurs pratiques.

Voilà en quoi ce rapport a été quelque chose de novateur, une méthode qui écoute les gens de terrain, des méthodes de travail ouvrant très large et une implication d'un nombre considérable de personnes.

Pascal Lamy : En ce qui concerne la méthode, ce que je faisais l'après-midi, comme je l'ai dit auparavant, différait complètement de ce que je faisais le matin avec les banquiers. Là, pour le rapport, chacun donnait son point de vue, je prenais des notes, je faisais des synthèses que je soumettais à mon patron du moment... C'était un rapport classique, comme celui qu'avait fait Dupont-Fauville, autre inspecteur des finances d'ailleurs, et qui a été l'exercice ayant précédé le nôtre dans la remise en cause des méthodes de l'aide sociale à l'enfance. Rapport dont les orientations sur le papier étaient tout à fait excellentes. C'est de là qu'on est parti.

Nous, on ne remettait pas en cause les conclusions théoriques du rapport Dupont-Fauville. Simplement, on est parti du fait qu'un bon rapport avec des bonnes conclusions n'avait pas provoqué de changements sur le terrain. La question était : comment faire quelque chose qui entraîne, lance, provoque, catalyse des changements de terrain et qui, comme Jean-Louis Bianco l'a dit, ressortait pour beaucoup de changements des comportements des acteurs dans leurs jeux respectifs. Et donc, je crois que la méthode s'est caractérisée par deux choses inhabituelles, en tout cas dans l'administration française : d'abord, on a écouté autre chose que les experts, c'est-à-dire des acteurs de terrain dans leur situation. On les a interrogés pas seulement sur ce qui était bien ou pas bien, ce qui marchait bien, ce qui marchait pas bien, mais pourquoi eux considéraient-ils que ça marchait bien ou ça ne marchait pas bien ? Et c'est vrai que dans l'ensemble, ils trouvaient que ça ne marchait pas très bien, mais on leur offrait l'occasion de s'exprimer, de discuter de travailler sur les raisons pour lesquelles ça ne marchait pas comme ils le souhaitaient eux-mêmes. Donc, on a assisté à une mobilisation des acteurs de ces situations, de ces terrains, et Dieu sait qu'ils sont nombreux et qu'ils sont très différents : la Corrèze et la Seine-Saint-Denis étaient deux mondes différents, et beaucoup dépendaient des juges et aussi des Conseils Généraux.

Ensuite, on a mis en branle des processus de recherche en acceptant qu'il y ait des choses qu'on ne savait pas et qu'il fallait confier du travail de recherche à des spécialistes des enquêtes, à des sociologues. Encore une fois, sans qu'au départ on sache ce qu'on allait trouver. Et c'est là que l'apport de la sociologie, des sciences humaines, a été tout à fait considérable. Je n'ai pas souvenir d'exercices dans l'administration française qui aient à ce point associé ces sciences, toutes humaines qu'elles soient. Je pense en particulier au Centre de sociologie des organisations, à Germinal et, notamment, à une enquête extraordinaire sur les familles d'accueil qui a été menée dans des conditions de rigueur scientifique inhabituelles et qui a apporté un matériau sur le ressenti de ces familles, sur cette espèce de parentalité au

long cours rémunérée mais hachée, et qui nous a permis de comprendre beaucoup des situations que les rapports administratifs cachaiement complètement.

Pour résumer, je crois que la manière de procéder a été très originale. Comme Jean-Louis, je crois qu'au fond on n'a jamais refait ça depuis et je ne pense pas qu'on l'avait fait avant. C'est peut-être et même probablement ce qui explique ce qui s'est passé, que nous n'avions en quelque sorte pas prévu, même si c'était tout à fait délibérément que l'équipe de la DAS et de Jean-Louis avait procédé de cette manière.

Jean-Louis Bianco : Par rapport à ce qu'a dit Pascal, une nuance sur le rôle des Conseils généraux. En fait, nous sommes en 1979, et la publication du rapport date de 1980. Les grandes lois de décentralisation n'ont pas encore eu lieu. Et même si le poids des conseils généraux est très fort, ils n'ont pas, au départ, la responsabilité directe du secteur de l'aide à l'enfance. Elle ne sera pas d'ailleurs confiée tout de suite aux Départements par les premières lois de décentralisation, parce que c'est un sujet où l'on peut craindre le développement des inégalités et des phénomènes de clientélisme. Je dois dire que moi-même, à l'époque, je n'étais plus dans le secteur de l'action sociale, mais à l'Elysée, j'avais de grosses interrogations. Mais l'expérience acquise par la décentralisation dans d'autres secteurs m'a amené à changer d'avis, à condition que l'Etat, et cela vaut pour toutes les décentralisations, n'oublie pas qu'il doit donner les moyens d'agir quand il délègue un pouvoir, et se donner aussi les moyens de contrôle et de correction des inégalités. On retrouve là le titre du rapport.

Y. F. Rétrospectivement, quel regard portez-vous non plus sur cette expérience, mais sur les conséquences de cette expérience ? Avez-vous pu suivre, à l'époque, la mise en œuvre de votre rapport et de la circulaire qui suivit ?

Jean-Louis Bianco : J'ai gardé fortement en mémoire l'enthousiasme qui a présidé à ce travail. Certains des participants ont aujourd'hui disparu, je pense à Antoine Lion, mais tous les acteurs, depuis les acteurs au niveau le plus modeste, des travailleurs sociaux de base, mais aussi les chercheurs, les personnels de la Direction de l'action sociale, les juges des enfants, ont gardé un souvenir ému de cette période. Au-delà du souvenir individuel, ce qui est clair, et dont on a eu, je crois, un peu conscience déjà pendant les travaux, c'est que ce rapport, de manière qui n'était pas décidée, par son existence même, par les travaux de recherche, comme l'expliquait Pascal, a été le processus du changement. C'est un cas, à ma connaissance extraordinairement rare, où le processus même de faire une étude et un rapport produit le changement. L'acteur décisif du changement c'est le rapport. Bien sûr, ce sont en réalité des personnes, ce sont des êtres humains, des organisations, mais le rapport a donné des perspectives, a donné une vision, a libéré les énergies. L'une de nos recommandations, qui tombait sous le sens, c'était qu'on était là pour s'occuper des enfants et pas du fonctionnement des services et que, près des enfants, il y avait les familles et que la séparation de l'enfant et des familles n'était pas forcément la solution préférable, même s'il était institutionnellement parfois plus simple.

Pascal Lamy : De mon point de vue, le premier constat d'un regard rétrospectif sur ce rapport, l'expérience qu'elle a été pour nous, c'est que, paradoxalement, ce regard n'est pas rétrospectif. C'est un rapport qui, je dois le dire à mon étonnement, est un rapport actuel dont on parle encore aujourd'hui. La preuve d'ailleurs : au mois d'octobre 2020, nous sommes en train de deviser, grâce à vous, sur ce sujet. Je me souviens très bien, et Jean-Louis aussi, parce qu'on a de temps en temps produit par la suite un numéro de *Rosy and John* assez au

point, dans diverses circonstances et devant des publics divers, y compris d'ailleurs au moment du dixième anniversaire de la publication du rapport, lors d'un grand colloque organisé par le CREAI Rhône-Alpes et le Centre Thomas More, si mes souvenirs sont bons. J'ai plusieurs fois moi-même été invité à des séminaires ou à des discussions avec des personnels de l'action sociale. Ainsi, effectivement, ce rapport, curieusement, existe toujours. On me dit même qu'il est toujours un document de référence dans les formations des personnels de l'action sociale, et pas seulement, d'ailleurs, sur l'aide à l'enfance. Et je dois dire que c'est quelque chose d'assez extraordinaire. Quand on avance en âge, voir en quelque sorte se développer, bourgeonner, quelque chose qui n'était qu'une vingtaine de pages avec plein d'annexes, est une expérience passionnante. Je crois qu'à la vérité, il a catalysé des changements chez les acteurs, dans leur regard, dans leur manière de faire, qui ont été bien au-delà du texte lui-même, voire d'ailleurs des réformes administratives ou des circulaires qui en ont été le produit, puisque Jacques Barrot, qui était devenu ministre des Affaires sociales au moment où le rapport a été publié, l'a en quelque sorte entériné, pris en charge et en accompagné le processus administratif. Rétrospectivement, c'est autre chose qu'un rapport. C'est le lancement d'un processus de transformation qui est encore là et dont je constate que 40 ans après, on se sert encore du rapport Bianco-Lamy dans ce domaine de l'action sociale pour montrer comment les choses doivent et peuvent changer. C'est un motif d'étonnement. On comprendra que ça puisse aussi être un motif de fierté. J'ai contribué ou présidé à l'élaboration de nombreux rapports depuis, et j'aurais aimé exercer plus souvent autant d'influence sur la réalité. Un "travail" au sens obstétrique du terme, en quelque sorte!

Y. F. Pouvez-vous expliquer ce que recouvrait l'objectif de « contribution à une politique de réduction des inégalités »

Jean-Louis Bianco : Ce titre, c'est Pascal et moi qui l'avons trouvé et voulu. Nous étions dans le domaine de l'action sociale. Nous étions face à des choix budgétaires. Nous avons dit dans le rapport, et cela peut résonner dans le débat d'aujourd'hui, que le critère financier ne pouvait pas, ne devait pas, surtout dans un domaine comme celui-là, être le seul, ni même le principal critère d'action. L'objectif de réduction des inégalités était le principal critère d'action, même si, bien entendu, nous n'étions pas ignorants des problèmes budgétaires qui se posaient et nous les avons pris en compte également. Cette volonté de réduire les inégalités, on la voit dans beaucoup d'éléments du rapport et des pratiques qui ont suivi. On la voit dans le fait d'aider plus et mieux les familles, plutôt que de retirer simplement les enfants. On la voit dans le fait que l'esprit du rapport est de construire un projet pour l'enfant et de ne pas simplement empiler des mesures administratives. On la voit dans l'attention portée à tout ce qui est de la périphérie, le logement, le travail, l'insertion professionnelle, que ce soit pour les enfants, pour leur famille. Donc, je crois que le titre n'était pas usurpé. En tout cas, c'est l'objectif que nous avons poursuivi et qui a été validé et accepté par l'administration et par les ministres.

Je reviens sur ce que disait Pascal à l'instant : Jacques Barrot l'a fait d'ailleurs très clairement et très courageusement. Avant lui, Simone Veil également avait beaucoup suivi et apprécié le rapport. Avec Simone Veil, j'ai eu un point de divergence. Constatant que l'enfant était souvent absent des processus de décision, nous avons suggéré d'avoir, à partir d'un certain âge, un avocat pour l'enfant, si l'enfant le souhaitait. Simone Veil n'a pas du tout apprécié cette mesure qui n'a jamais été mise en œuvre. Je crois qu'en tout cas l'idée qu'on peut consulter les enfants, même jeunes, en prenant des précautions, se développe de plus en plus. C'est une manière pour rendre présent le grand absent du processus de décision : l'enfant lui-même.

Pascal Lamy : A ce titre administratif classique *L'Aide sociale à l'enfance, demain*, l'adjonction de ce sous-titre politique sur la réduction des inégalités était intentionnelle. L'un et l'autre, nous appartenons à une école de pensée qui a toujours considéré, y compris dans cette circonstance où on travaille sur un matériau humain, familial, infantile, psychique, psychologique, terriblement abîmé, terriblement cabossé, qu'au fond on était quand même dans un aval, et qu'on ne peut pas, sous prétexte d'améliorer le traitement de l'aval, exonérer l'amont, qui est tout simplement le système économique et social dans lequel on vit. J'essaie d'exprimer ce raisonnement de manière aussi nuancée que possible, mais je reste persuadé que beaucoup de ces situations, comme très souvent en matière de difficultés sociales, trouvent leur origine dans des fonctionnements économiques et sociaux qui sont les vrais déterminants des nœuds sur lesquels il faut travailler, un peu comme un kiné qui vous interroge sur votre stress. Il suffit d'ailleurs de se reporter, par exemple, à ces résultats incroyablement pessimistes des études de l'époque, sur les suivis de cohortes qui, en gros, donnaient des pourcentages de probabilité de reproduction d'interventions dans l'aide sociale à l'enfance très élevés (parents ayant été dans le système, ayant des enfants retournant dans le système). Des déterminismes terribles. Il y a donc bien là des causes auxquels il faut remédier. Même si transformer le système économique et social est une entreprise très complexe. On le pensait à l'époque, on le pense encore. On a appris que c'était souvent encore plus compliqué qu'on ne le pensait à l'époque.

Y. F. Aviez-vous des raisons, liées à votre expérience professionnelle ou personnelle, d'approfondir ce sujet avec la volonté d'améliorer l'efficience du dispositif ? Avez-vous gardé un lien, même distancié, avec ce secteur de l'enfance protégée ? Avec le recul, que pensez-vous, vous-mêmes, de ce rapport ?

Jean-Louis Bianco : Cela a été une expérience formidable dont on ne peut pas se détacher. J'ai été frappé en relisant quelques textes avec Pascal de voir à quel point des visages, des acteurs, des lieux de réunion, des constats sont encore présents quarante ans après. Dans mes fonctions de secrétaire général à l'Élysée, j'ai eu aussi à m'intéresser à la décentralisation, notamment dans le secteur social, dont j'ai été d'ailleurs un peu plus tard ministre. Et puis ensuite comme président de conseil général, c'est un des secteurs que je suivais de très près parce que c'était important, par tempérament et par mon histoire personnelle. Cela m'a amené, à ce que les gens d'un service de l'aide à l'enfance me demandent d'intervenir en formation, quasiment comme si j'étais un spécialiste contemporain, de travailler avec les familles maternelles, les familles d'accueil, les assistantes maternelles comme un intervenant extérieur, ce que je faisais bien volontiers. Dans mes différentes fonctions, y compris aujourd'hui, je tourne beaucoup, je rencontre beaucoup de gens et il n'y a pratiquement pas de semaine ou de quinzaine, lors de déplacements sur le terrain, que je ne rencontre quelqu'un qui me dise : « *ah le rapport Bianco-Lamy !* », « *ah, ça a été formidable pour moi* », « *merci pour le rapport Bianco-Lamy* ». Donc, comme l'a dit Pascal, on peut avoir des motifs de fierté.

Pascal Lamy : Même si ma vie professionnelle s'est déroulée sur d'autres terrains européens ou mondiaux, j'ai gardé trois points de contact avec cet univers, avec cette réalité. La première, c'est un point de contact affectif et émotionnel, comme tout ce qui concerne, les enfants, les gamins, les nôtres, ceux de nos enfants, c'est une réalité constante et le malheur des enfants, qui est de toujours, de Saint-Vincent de Paul à Zola, en passant par Hugo et j'en passe, est une réalité dont on ne peut effectivement pas se détacher, en particulier quand on l'a creusée de la manière très profonde qui a été la nôtre pendant ces 18 mois de travail. La

deuxième, ce sont des contacts familiaux. Il se trouve que j'ai deux frères toubibs, un psychiatre et un pédiatre, que le psychiatre travaille sur ces questions avec des enfants immigrés recueillis à Roissy, et que le pédiatre est aussi conduit à travailler sur ces questions parce que, pour beaucoup des gamins, porteurs de pathologies diverses qu'il a à traiter, il faut bien qu'il s'intéresse aux origines de ces pathologies et dans un certain nombre de cas, elles sont de nature totalement familiale. Je l'ai très souvent entendu dire : *« quand j'examine des gamins, je sais très bien que ce n'est pas les gamins que je devrais examiner, mais les parents »*. Et puis la dernière, comme Jean-Louis, ce sont des appels réguliers en disant : *« Ah, au fait le rapport Bianco-Lamy, Lamy du Bianco-Lamy, c'était vous ! Et si on en parlait ? Et si vous veniez en parler ? Et si on se mettait autour d'une table pour se rappeler pourquoi et comment ? »*, comme nous le faisons avec vous. Et je dois dire que si j'avais le temps, ce qui n'est malheureusement pas le cas pour l'instant, mais si j'avais le temps de refaire le tour de la question avec Jean-Louis par exemple, aujourd'hui, je le ferais très volontiers. Ne serait-ce que pour mesurer ce qui a été fait et ce qui n'a pas changé. D'après ce que je comprends, beaucoup des problèmes qu'on a fait ressortir à l'époque n'ont pas fondamentalement changé, ni la manière dont notre société les façonne. Ça n'est pas un appel à candidature, mais c'est vrai que revenir sur cette question dans le monde d'aujourd'hui, avec ce qu'ont été les transformations de la jeunesse et la croissance des inégalités ou des fractures sociales, mériterait d'être tenté.

Publié sur Médiapart le 27 octobre 2020

Quelques extraits du rapport Bianco-Lamy

Après une présentation succincte de ce qu'est l'ASE et avoir donné quelques chiffres, le rapport explique en quoi cette étude est différente :

« L'étude s'efforce de répondre à trois questions qui résultent de trois constats.

12

1 ° Le rapport Dupont-Fauville préconisait en 1971 des orientations qui paraissent, sept ans après, recueillir l'accord de la grande majorité des intervenants, qu'ils soient sur le terrain ou à l'administration centrale, travailleurs sociaux ou fonctionnaires, médecins, responsables d'établissements. Et pourtant ces orientations ne passent que lentement et partiellement dans les faits. Comment expliquer ce décalage surprenant ?

2 ° Les disparités entre les départements semblent, on l'a vu, n'avoir guère de rapport avec les différences d'objectifs dans les situations économiques et sociales. Elles proviennent principalement du jeu des institutions et des acteurs. Quels sont les mécanismes de décision qui provoquent ces écarts ?

3 ° Puisqu'il est difficile d'apprécier les résultats, on risque de juger le système exclusivement sur ses coûts. Peut-on inventer des outils de gestion qui ne se réduisent pas au contrôle des coûts ? Par rapport à d'autres recherches de même nature, l'étude est originale à un double titre. Elle fait une très grande place à la consultation des praticiens et à l'observation sociologique. Elle débouche sur des instruments administratifs directement utilisables : à peine achevée, elle s'est traduite par des décisions en Conseil des Ministres et des réunions dans toutes les régions de France. Mais elle n'entend pas constituer un corps de doctrine à prendre ou à laisser. C'est une invitation à la réflexion. »

Une première partie est consacrée à l'**analyse** du dispositif de protection de l'enfance en vigueur :

« Les multiples analyses appliquées, si elles confirment que l'aide sociale à l'enfance est un domaine rebelle à toute systématisation, concordent sur quelques dominantes qui expliquent en grande partie les insuffisances actuelles et qu'il n'est pas aisé de transformer rapidement : le poids du passé, l'incertitude des conceptions, la compétition des pouvoirs, l'importance des absents. Tout ceci se conjugue pour compliquer les attitudes de gestion. Mais tout ceci est aussi en mouvement. »

Le rapport étudie tout d'abord le « **poids du passé** » :

« Dans le passé (...), l'aide sociale à l'enfance n'a longtemps concerné que la prise en charge physique des enfants parce qu'elle s'occupait exclusivement d'enfants abandonnés ou orphelins. Ce n'est que progressivement que les «secours» ont trouvé leur place à côté des «recueils» d'enfants abandonnés ou «en dépôt», puis que le maintien de l'enfant dans son milieu familial a trouvé sa légitimité. Mais les traces de la prédominance des séparations physiques (les enfants qui ne vivent plus chez leurs parents) restent visibles. On en donnera quatre exemples.

a. *L'ASE concerne encore plus les enfants que les familles.*

Malgré l'évolution des esprits qu'a marquée le rapport Dupont-Fauville, il s'agit encore beaucoup plus d'enfants que de familles. La terminologie, en ne mentionnant pas les

familles (aide sociale à l'enfance) y contribue peut-être. Mais même lorsque l'objectif est bien d'agir sur le milieu de l'enfant (action éducative en milieu ouvert par exemple), on constate encore souvent que la mesure concerne seulement l'enfant et pas la famille.

b. *L'attention se concentre trop facilement sur un moment : «l'admission».*

Les séparations définitives (pupilles) ne sont plus qu'une minorité. Et pourtant l'expérience montre que c'est sur «l'entrée» dans l'aide sociale à l'enfance que beaucoup d'efforts sont déployés. Les préoccupations des travailleurs sociaux et des services administratifs ou judiciaires, leurs mots, font une large place à cette rupture que représenterait l'admission d'un enfant. Or, on l'a déjà souligné, c'est autant la famille que l'enfant que l'on admet. Et, précisément, l'évolution doctrinale a tendu, à juste titre, à gommer autant que faire se peut, les moments du choc dans la mise en place d'une des formes d'aide.

c. *Les procédures, l'organisation, les habitudes restent trop marquées par la prise en charge physique.*

Si l'admission est encore trop intense c'est aussi parce qu'en cas de prise en charge «physique», elle entraîne un cortège de conséquences juridiques, administratives et sociales. Or l'ensemble des procédures a tendance à s'organiser comme les plus lourdes d'entre elles et les attitudes et les mentalités sont plus sensibles à la séparation qu'au maintien des enfants chez leurs parents : l'aide sociale à l'enfance est encore largement vécue comme un système de placement (en familles d'accueil ou en établissements) plus que comme un processus d'aide aux difficultés des familles concernées. Il faut reconnaître que les coûts financiers penchent dans le même sens : bien que les prises en charge physiques ne concernent que 40% des enfants, elles représentent 80% du total des dépenses de l'aide sociale à l'enfance.

On peut voir un autre signe du même phénomène dans le fait que les DDASS utilisent assez peu, voire même jamais, dans certains départements, l'AEMO ; alors qu'il s'agit, dans l'ensemble, de familles ou d'enfants analogues, les mesures d'AEMO décidées par les DDASS ne représentent que la moitié de celles prescrites par les juges.

d. *La volonté d'échapper à l'image traditionnelle marque les comportements.*

Ceux qui interviennent à des titres divers dans l'aide sociale à l'enfance ont généralement en commun une image du passé qui joue en répulsion : le passé c'est la nourrice et l'orphelinat. C'est contre cela qu'il faut réagir. Ce réflexe, largement favorisé par l'évolution des esprits et des pratiques conduit parfois à des décisions ou à des «carrières» d'enfants paradoxalement plus conformes aux normes anciennes qu'aux évolutions souhaitables.

En voici deux exemples :

- La médicalisation ou la «psychiatisation», apparente ou réelle d'établissements qui accueillent les enfants peut attirer certaines familles : un séjour de leur(s) enfant(s) peut être présenté comme justifié par la nécessité d'y traiter ces enfants «à problèmes» tandis que le recours à une famille d'accueil - à une autre famille - est beaucoup plus ressenti comme la sanction d'un échec des parents. D'où un tropisme qui explique probablement une partie des dépenses considérables que supporte l'aide sociale à l'enfance au titre des établissements spécialisés (enfants débiles, caractériels, handicapés).

L'image médicale de certains établissements aboutit, dans ce cas, à renforcer une tendance des services que l'on rencontre, d'ailleurs, aussi en matière de santé : de même que l'hôpital en matière sanitaire assure une fonction qui va au-delà de ce que justifient ses moyens techniques, de même, en matière sociale, l'établissement spécialisé prend le relais de l'hôpital.

- La professionnalisation des assistantes maternelles et les améliorations apportées à leur statut devraient avoir pour effet d'élever le niveau socio-économique moyen des familles d'accueil, ce qui peut accentuer la distance entre le milieu d'origine de l'enfant et celui dans lequel il vit, momentanément ou durablement, d'où des difficultés au moment du retour chez les parents, qui peuvent conduire à de nouveaux placements.

En inertie, ou en réaction, le passé pèse donc fortement sur l'aide sociale à l'enfance : la «prise en charge» garde son double sens affectif et comptable malgré les évolutions en cours. Mais le recours permanent à cette notion provient aussi de ce qu'elle est comprise

par tous, même si elle est vécue différemment : elle figure parmi les quelques certitudes d'un domaine qui en compte peu. »

Un chapitre développe « l'incertitude des conceptions » :

« L'un des buts assignés à l'étude consistait à analyser le décalage fréquemment constaté entre une doctrine qui serait simple et que le rapport Dupont-Fauville a clairement exprimée en recueillant un très large accord, et une pratique peu conforme, dans bien des cas, à ces principes.

Il apparaît en réalité que les « technologies » de l'aide sociale à l'enfance sont très incertaines : contradictions, hésitations, doutes, persistent et sont, dans une large mesure, inévitables. L'aide sociale à l'enfance doit sans doute se passer de credo. »

Les contradictions sont multiples : entre sécurité et autonomie, entre protection de l'enfant et aide à la famille, entre urgence et évaluation approfondie. Les hésitations portent sur la nature de la mesure à prendre, et sur les frontières (si les organisations ont changé, les questionnements restent pertinents). Et de développer les incertitudes des conceptions sur « les frontières » :

« Elles sont aussi nombreuses que les intervenants et les régimes. En se limitant au cas de la protection administrative, des travailleurs sociaux appartenant à cinq services différents peuvent être amenés à intervenir dans une famille ou auprès des enfants : le service social polyvalent, les assistantes sociales spécialisées de l'aide sociale à l'enfance, des éducateurs chargés d'une action préventive, appartenant soit à la DDASS soit à un service privé conventionné, des puéricultrices et sages-femmes du service de protection maternelle et infantile et des assistantes sociales de santé scolaire.

En raison de l'autonomie des régimes de sécurité sociale, le personnel dépend soit de la DDASS, soit des caisses d'allocations familiales ou de la mutualité agricole. Il faut y ajouter les services municipaux et ceux des entreprises. Comment en est-on arrivé là ? Sans entrer dans une longue analyse historique, on peut retenir l'idée que chaque objectif particulier de protection de la population a secrété un outil d'action spécifique, dans la mesure où le service social polyvalent ne couvrait pas suffisamment le terrain et ne pouvait pas tout faire. D'où des interrogations permanentes, auxquelles il ne s'agit pas forcément de donner une réponse unique et valable en tout lieu, mais qu'il faut prendre en compte. Comment s'opèrent, par exemple, les distinctions :

- entre les travailleurs sociaux et les personnels administratifs (qui prend les décisions?) ;
- entre les services polyvalents et les services spécialisés (qui doit assurer le suivi d'un enfant ou d'une famille?) ;
- entre le juge des enfants et la direction départementale (qui protège l'enfant ? et la famille ?) ;
- entre la famille d'accueil, les parents et l'administration (qui prend les décisions concernant la vie quotidienne de l'enfant ?).

Outre les inconvénients habituels du partage imprécis des responsabilités en matière administrative (compétence par « hasard », méconnaissance des lieux où l'information est détenue, abstention), ces hésitations ont souvent un effet négatif sur la situation des enfants : les vacances ou les mutations confient les nouvelles décisions à un individu différent que sa conception des mesures ou des rôles attribués de chacun des intervenants conduit à modifier le trajet ou le projet antérieurement fixé pour la famille ou pour l'enfant. »

Le rapport expose la compétition des pouvoirs, chacun ayant tendance à défendre ses prérogatives plutôt qu'à faire alliance : entre la Justice, les autorités locales, les associations gestionnaires, les établissements. Et l'organisation des services cloisonne les décisions et leur mise en œuvre, et ne favorise pas la concertation. La PMI reste souvent à l'écart. Les personnels administratifs sont très impliqués et les services administratifs ont parfois eux-mêmes des exigences envers les familles. Services administratifs et travailleurs sociaux peuvent être amenés à appliquer des normes discutables : « le jugement que portent les services sur ce qu'est une 'bonne' famille peut avoir une importance excessive ».

Les autres intervenants sont appelés « les absents » : les parents, les familles d'accueil, les enfants.

Le rapport se penche ensuite sur la difficulté d'évaluer et de gérer avant de passer à la deuxième partie, **les propositions**.

« Du diagnostic qui vient d'être présenté se dégage une idée simple : la complexité du système et le poids du passé rendent illusoire toute perspective de bouleversement radical. *Plutôt que de reconstruire, il faut organiser. Organiser, d'abord en recentrant les interventions sur les familles.* Aujourd'hui, l'ASE n'est plus le service des enfants sans famille : pour 19 enfants sur 20, le lien avec la famille n'est pas définitivement rompu. S'il y a un problème pour l'enfant, c'est qu'il y a des difficultés pour la famille. Pour que l'enfant puisse rester dans sa famille ou y retourner, il faut autant que possible permettre à la famille de sortir de ses difficultés.

Le premier objectif de l'aide à l'enfance concerne *les familles : c'est le retour à l'autonomie, le plus vite possible*. L'autonomie, cela veut dire les moyens de vivre sans faire appel aux services sociaux et la capacité d'élever ses enfants dans de bonnes conditions. Cet objectif ne sera pas atteint avec les seuls moyens de l'aide à l'enfance, il dépend de l'action d'autres intervenants, il est même parfois hors de portée de la seule intervention des services sociaux. Organiser, *aussi en faisant en sorte que les enfants ne soient jamais des objets qu'on déplace*, qu'ils restent acteurs de leur histoire. *Pour les enfants*, l'objectif de l'ASE est simple à formuler : *de meilleures chances d'épanouissement, où qu'ils soient* – dans leur famille, placés en établissement ou en famille d'accueil. Organiser, enfin, *en définissant une stratégie* pour passer de la situation actuelle à la situation souhaitée. C'est peut-être ce qui a manqué le plus par le passé, où l'on a sans doute plus défini des objectifs que les moyens nécessaires pour les atteindre. »

Dans un chapitre sur l'autonomie des familles, le rapport s'interroge sur comment décider (entre « coûts » et « avantages ») et sur la répartition des compétences.

« La répartition des compétences.

La multiplicité des acteurs est peut-être ce qui choque le plus l'observateur extérieur. Il paraît évident qu'elle est nuisible pour les familles. Mais il faut se garder ici d'une vision trop mécaniste. Un système trop complexe est un système indéchiffrable sur lequel on n'a pas le sentiment de pouvoir agir. Le diagnostic montre que ce n'est pas forcément le nombre d'intervenants qui provoque de mauvais fonctionnements, mais certaines configurations des rapports de pouvoir. Néanmoins deux questions s'imposent lorsqu'on ne tient pas a priori pour acquis le partage actuel des tâches : pourquoi à la fois des juges et des directions

départementales des affaires sanitaires et sociales ? Pourquoi une telle diversité de travailleurs sociaux ? » (...)

« a. Protection judiciaire et protection sociale. (...) »

Il faut chercher plus (...) à faciliter la collaboration nécessaire qu'à clarifier les compétences. Peut-être faudrait-il cependant effacer des esprits (en modifiant les textes) la fausse distinction entre danger et risque de danger et centrer plus l'intervention du juge sur ce qui est de son pouvoir exclusif : modifier l'exercice de l'autorité parentale, l'administration étant plus chargée de l'ensemble de l'action sociale à l'égard de l'enfance.

16

b. Organisation du travail social.

La multiplicité des travailleurs sociaux susceptibles d'intervenir dans une même famille est choquante. Quels que soient les efforts faits pour la coordination, il ne s'agit pas d'une éventualité théorique. Nous avons rencontré un cas, qui ne paraît pas complètement exceptionnel, où 22 travailleurs sociaux différents ont dû se réunir pour analyser la situation d'une famille. Est-il absolument utopique, malgré les résistances psychologiques et les difficultés techniques tenant à la diversité des statuts, de revoir le partage des tâches ? La réforme des collectivités locales pourrait constituer une occasion favorable. Ne pourrait-on, sans qu'il soit question de dissoudre un service au profit d'un autre, fusionner protection maternelle et infantile et santé scolaire ? Il paraît en effet souhaitable que la protection médico-sociale de la population de 0 à 18 ans soit confiée à une seule et même équipe. Une autre simplification est sans doute plus facile à réaliser : il s'agit de la suppression du service de prévention, lorsqu'il est distinct de l'aide sociale à l'enfance, comme c'est le cas dans un certain nombre de départements. Non pour diminuer l'importance de son action, au contraire, mais pour l'intégrer pleinement à celle des équipes de circonscription. Enfin, est-il inimaginable qu'à l'occasion de la réforme des collectivités locales, le législateur oblige les services sociaux des organismes de sécurité sociale (CAF, MSA en particulier) à rentrer dans une coordination à laquelle ils adhèrent parfois du bout des lèvres seulement ? Il s'agit certes d'un sujet délicat puisqu'il touche à l'autonomie des organismes de sécurité sociale. Mais l'intérêt des familles, qui commande cette solution, mérite bien qu'on remette en cause les grands principes. Si ces mesures sont presque toutes difficiles à prendre, il reste possible de passer par une autre voie les chances d'autonomie des familles : en leur donnant une plus grande place dans la décision. »

« La place des familles.

Accoler systématiquement aux familles la restriction «naturelles», c'est amputer déjà ces «familles naturelles» d'une partie de leur légitimité. L'intention de leur donner une place plus grande pourrait être consacrée, à une époque où les mots comptent beaucoup, par une mesure symbolique : la disparition de l'adjectif «naturelles» couramment employée dans le vocabulaire officiel. »

« Plus profondément, *il faut garantir aux familles une information, une personnalisation et des voies de recours*, en particulier dans le cadre de la protection administrative. Cette idée peut en outre jouer un rôle non négligeable dans le déblocage des relations DDASS - juge, en permettant au juge d'avoir plus confiance dans la procédure administrative.

• *Information* : Comme le réclamait déjà le rapport Dupont-Fauville, une notice devrait indiquer à chaque famille les conséquences juridiques d'un placement. Mais même une

décision d'action éducative en milieu ouvert devrait donner lieu à une lettre informant clairement la famille de ce qu'elle est réputée avoir accepté. Beaucoup d'imprimés actuellement employés dans les DDASS, qui font une place beaucoup plus grande aux devoirs ainsi que les droits des familles, sont à revoir. Bien sûr, tout ne peut pas être dit dans une lettre ou dans un avis. Mais trop de services se retranchent encore derrière cette difficulté pour laisser les parents dans le vague.

- *Personnalisation* : La notice ou la lettre d'information devrait contenir le nom de la personne responsable de la décision, mentionnant où et comment il est possible de la rencontrer.

- *Recours* : Il est clair que les DDASS ne doivent agir (et n'agissent en général) qu'avec l'accord de la famille. En cas de conflit, il faut porter l'affaire devant le juge des enfants. Cependant, dans des cas exceptionnels, l'existence de recours devant la juridiction administrative n'est pas inutile. Contrairement à une idée répandue, toute décision administrative est susceptible de recours contentieux, en matière d'aide sociale comme ailleurs. Le code de la famille prévoit, dans son article 54, que les enfants sont admis dans le service sur décision du préfet. Cela vaut, on l'oublie fréquemment, pour toutes les catégories, y compris les enfants surveillés, c'est-à-dire bénéficiant d'une mesure d'action éducative en milieu ouvert. Pour matérialiser le droit de recours, il est souhaitable d'envoyer dans tous les cas une lettre à la famille l'informant de la décision, la notification déjà prévue rappelant les modalités pratiques de recours. »

« Une décision, quelle qu'en soit la nature, ne doit pas se limiter à une intervention ponctuelle pour régler un problème urgent. Elle doit, dès le moment où elle est prise, s'inscrire dans un projet pour l'enfant et pour la famille : que prévoit-on, que veut-on pour les mois ou les années à venir ? A l'engagement pris par l'administration doit répondre un engagement de la famille. Si on juge qu'elle a besoin d'aide, elle a aussi le droit de savoir à quelles conditions cette aide n'aura plus lieu d'être. Comme dans certains départements et certains établissements où la formule se pratique avec succès, c'est un quasi-*contrat* qui devrait lier la famille et l'administration. Ce quasi-contrat, qui n'est pas nécessairement écrit, implique, dans toute la mesure du possible, une relation de responsabilité partagée et non d'assistance. »

« Une fois prise, la décision doit être appliquée et ses résultats évalués. C'est ce qu'on appelle le suivi. «Mais c'est impossible d'évaluer une situation humaine dans sa complexité ! ». La pratique de plusieurs équipes de travailleurs sociaux rencontrées au cours de l'étude permet de répondre qu'on peut apprécier, même si l'appréciation est délicate, l'évolution d'une famille : par exemple à travers l'amélioration des capacités relationnelles, la prise d'initiatives (logement, emploi ...), les rapports avec les enfants placés.

Encore faut-il qu'un travailleur social soit désigné, au moment où la décision est prise, comme responsable du suivi de la famille. Ce qui ne veut pas dire qu'il doit agir seul, mais qu'il doit se sentir responsable et être reconnu comme tel. Contrairement à ce qui est parfois avancé, il n'y a pas de règle simple permettant de dire qui doit assurer ce suivi. Il est en général souhaitable que la famille et les enfants, s'ils sont séparés, ont un même interlocuteur, mais ce n'est pas toujours possible en raison de l'éloignement géographique. Le choix ne doit pas être fait en fonction d'une règle préétablie, tenant compte par exemple au partage des tâches entre les services, mais selon la situation particulière de chaque famille. Il faut choisir le travailleur social le mieux placé : celui qui connaît la famille, qui a acquis sa confiance ou celle de l'enfant, ou au contraire celui qui est susceptible de rétablir une relation mal engagée, d'être suffisamment disponible dans une situation de crise. Enfin la situation doit être périodiquement révisée. C'est un point capital, malheureusement trop souvent négligé devant les urgences du quotidien. Pour provoquer cette révision systématique, il est indispensable

que toute mesure, quelle qu'elle soit, soit prise pour une durée limitée. Il faut aussi que l'organisation du service rende automatique la révision des situations au cas où le responsable du suivi ne la déclencherait pas lui-même. »

Les auteurs prônent une déconcentration des décisions (au niveau des circonscriptions d'action sociale, soit environ un territoire de 50 000 habitants) puis insistent sur la nécessité de maintenir l'enfant dans sa famille.

« Trop souvent un enfant est retiré à sa famille à cause de difficultés matérielles (logement, emploi, garde). On ne devrait jamais en arriver là pour un motif de cette nature. Il est vrai que la solution de ces difficultés est beaucoup moins à la portée du service de l'enfance qu'une mesure qu'il maîtrise. Mais il reste possible, dans beaucoup de cas, d'éviter un placement en réglant mieux les problèmes matériels des familles. Les services de l'enfance bénéficient par ailleurs d'un ensemble de moyens spécifiques permettant de prévenir le retrait d'un enfant. En général, ces moyens sont insuffisamment employés. Ils doivent être développés. Parmi ces moyens, les aides financières méritent une mention particulière. Elles pourraient souvent être mieux utilisées, surtout si la réglementation était modifiée sur des points qui ne devraient d'ailleurs pas soulever de grandes difficultés. »

« **Le développement des actions préventives.** Sous le nom d'actions préventives (préventives d'un retrait d'enfant) on rangera quatre formes d'intervention qui se situent à des moments très différents par rapport à une situation de crise : la protection maternelle et infantile, l'action éducative en milieu ouvert, l'intervention des travailleuses familiales, l'action en faveur des mères célibataires. »

Après avoir évoqué rapidement l'importance de la protection maternelle et infantile, les auteurs décrivent l'action éducative en milieu ouvert (AEMO), non pas judiciaire mais celle exercée par l'administration [que l'on appellera plus tard action éducative à domicile (AED) pour la dissocier de l'AEMO, ce que ne souhaitaient pas les auteurs du rapport].

« On a déjà noté (...) que, si la clientèle n'est pas fondamentalement différente, les mesures d'AEMO décidées par les DDASS ne représentent que la moitié de celles prescrites par les juges. Il est vrai que l'action éducative exercée directement par la DDASS n'est pas toujours comptabilisée. Mais le nombre d'éducateurs de prévention appartenant au secteur public est faible : la sous-estimation n'est donc pas considérable. Certains départements paraissent même presque ignorer cette forme d'action. C'est sûrement l'un des signes de «l'exclusion de la famille» par le système de l'aide à l'enfance. Sans qu'il soit question de donner une norme, il est certain que l'AEMO est, sauf exception, insuffisamment employée par les DDASS. Elle pourrait en particulier (mais pas seulement) servir plus souvent à préparer le retour d'un enfant.

Même lorsqu'elle est centrée sur l'enfant, l'AEMO doit être considérée comme une mesure destinée à la famille toute entière. Dans certains cas on ne devrait donc pas hésiter à la prolongation lorsque l'enfant est placé. Contrairement à ce que l'on croit parfois, rien ne s'oppose juridiquement à cette prolongation, même dans l'hypothèse où le juge confie l'enfant en garde à la DDASS après une AEMO judiciaire. L'accord de la DDASS est bien entendu nécessaire, ce qui est normal puisqu'elle a la garde de l'enfant. L'AEMO devient simplement administrative au lieu d'être judiciaire, mais elle peut continuer - si nécessaire en passant une convention - à être exercée par la même équipe.

Qui doit être chargé des mesures d'AEMO ? Il n'y a, à nos yeux, pas de différence fondamentale en pratique entre les AEMO administrative et judiciaire. Ni les familles, ni la

composition des équipes, ni les méthodes ne paraissent significativement différentes. Les mêmes équipes peuvent donc exercer l'une et l'autre. En priorité le directeur départemental doit normalement faire appel aux équipes existantes. Mais il peut aussi recruter directement des travailleurs sociaux chargés de l'action éducative en milieu ouvert, de façon à mieux s'intégrer dans le service de l'enfance. Cela ne devrait pas provoquer de craintes de la part des services privés puisqu'un développement global de cette forme d'action est prévisible. »

Le rôle des travailleuses familiales est évoqué ainsi que l'amélioration de l'utilisation des aides financières et l'action qui doit être menée en direction des mères célibataires. Un chapitre traite de « **l'épanouissement des enfants** » et de la nécessité de « les traiter comme les autres ».

« Dans la plupart des familles françaises, en 1980, l'enfant n'est plus traité comme un objet dépourvu de personnalité propre. Selon son âge et sa maturité, il participe au choix qui le concerne. Il doit en être de même pour ceux qui sont pris en charge par l'aide à l'enfance. L'enfant n'est pas seul juge ; il n'est pas toujours le meilleur juge. Mais il faut l'informer, l'entendre, le consulter. Dans certains départements, les adolescents choisissent leur placement familial après avoir passé quelque temps dans différentes familles. Un texte pourrait consacrer le principe de la consultation des enfants à la fois sur les placements et sur le projet qui est formulé pour eux lors de l'admission. »

Le rapport traite également de l'évaluation des besoins, du placement familial, du placement en établissements, de l'insertion de l'aide à l'enfance dans la politique départementale, de la tarification, du secteur public et du secteur privé. Les rapporteurs craignent qu'avec la réforme des collectivités locales [on est en 1979/1980] l'ASE passe entièrement sous la compétence de l'État, avec une administration centrale qui ne connaît rien de cette réalité de terrain : « dans une société moderne, quelle efficacité reste-t-il pour une matière aussi complexe, à la consigne impersonnelle et abstraite ? ». Les rapports entre DDASS et juge sont étudiés, les besoins en personnel, le passage des agents du privé vers le public en cas de licenciements dus à des réductions de capacités ou des fermetures d'établissements. Le service unifié de l'enfance [qui fut un grand projet, avorté] est défendu : regroupant ASE, PMI, service social polyvalent de secteur, santé scolaire, psychiatrie infanto-juvénile.

« L'organisation en circonscriptions suppose bien entendu le rattachement fonctionnel à la circonscription de tous les travailleurs sociaux ou médico-sociaux. La question du rattachement hiérarchique des travailleurs sociaux spécialisés est plus délicate : le responsable hiérarchique peut être soit l'inspecteur de l'enfance, soit, comme pour les travailleurs sociaux polyvalents, la responsable de circonscription. A l'expérience, aucune solution ne paraît l'emporter de manière décisive (...). C'est donc à chaque département qu'il appartiendra de choisir. Par contre l'existence même de travailleurs sociaux spécialisés ne semble pas devoir être remise en cause. Les départements qui ont cherché à confier la totalité des tâches «enfance» aux assistantes polyvalentes sont pour la plupart revenus à une certaine spécialisation. Même si le nombre d'assistantes polyvalentes est suffisant, la multiplicité des tâches à accomplir, le temps nécessaire pour «accompagner» les familles et les enfants en situation particulièrement difficile et peut-être une certaine technicité de ce type de contacts justifient le maintien de travailleurs sociaux spécialisés.

Cette solution doit s'accompagner cependant de trois précautions :

- Il n'est pas question de maintenir un service isolé, travaillant indépendamment de la circonscription, sous l'autorité d'une assistante-chef spécialisée. S'il y a une assistante-chef spécialisée, elle doit avoir exclusivement un rôle de formation et de conseil technique ;
- Il n'est pas question non plus de maintenir un service de prévention, comme il en existe dans certains départements. Certes, l'activité de prévention est plus importante que jamais. A côté des conventions avec les services d'AEMO privés, elle peut passer, lorsque les besoins le justifient, par le recrutement d'éducateurs. Mais ces éducateurs doivent travailler à l'intérieur des circonscriptions ;
- Il est dangereux de définir de manière générale en fonction de la qualité (polyvalent ou spécialisé) ou de la formation (assistante, éducateur ...), les règles de suivi des enfants et des familles. Ces règles se révèlent en effet trop rigides pour s'adapter à la variété des situations. En outre, elles peuvent évoluer selon les effectifs disponibles. En particulier, les assistantes spécialisées en enfance ne doivent pas avoir le monopole des tâches enfance. »

Le rapport se termine par la nécessité de tenir des tableaux de bord, sorte d'observatoire départemental du social, des questions liées à l'enfance et de l'activité sociale et éducative menée.

« CONCLUSION

L'aide sociale à l'enfance n'est pas une organisation comme les autres. Nulle part, peut-être, une administration n'est aussi proche de son «client» (ou de son «produit»). A tel point que ce «client» - ce «produit» - est investi de tous les côtés, avec un enjeu terrible : de cet enfant qu'on se partage, qui est parent ? Et comment peut-on être un bon père ou une bonne mère avec un enfant qui n'est pas le vôtre ? Ce n'est pas, bien sûr, ce qui se dit, mais c'est sans doute ce qui se passe dans l'ASE. On comprend dès lors que ce domaine soit non seulement rebelle à toute rationalisation, par nature, mais encore que son évolution puisse être parfois difficile à prévoir, car il ne s'agit pas seulement d'administration.

Mais pourtant il s'agit aussi d'administrer, et même très précisément de gérer. L'aide sociale à l'enfance se constitue à la rencontre de relations affectives (avec l'enfant et sa famille), de préjugés idéologiques (qu'est-ce qu'une bonne famille ?), d'un travail social (écouter, aider le «client») et d'un système de gestion (produire et faire fonctionner les «moyens»). Ce qui explique sans doute qu'elle ne peut trouver de régulation qu'à la marge : pour faire passer l'information, et provoquer le changement, il faut se trouver sur les frontières entre des mondes différents, dont le fonctionnement est encore compliqué par le jeu institutionnel. Les individus essentiels sont, ici plus encore qu'ailleurs, ceux qui savent entendre le langage de l'autre et se situer à l'intérieur de son espace de représentation. La chance de l'ASE serait donc de devenir réellement pluridisciplinaire. Sinon le discours idéologique ou auto-justificateur tiendra lieu de mode de collaboration.

En même temps il faudra réfléchir à ce que signifie le mouvement de professionnalisation qui se dessine, peut-être porté par des déterminants extérieurs à l'ASE. Ici en effet la professionnalisation n'est pas seulement, comme ailleurs, le produit de la division croissante du travail. Elle constitue un des seuls moyens de réduire, au moins en apparence, les doutes et les incertitudes et de se faire reconnaître par les autres, qui sont toujours, pour une part, des concurrents. En profondeur, l'aide sociale à l'enfance bouge plus qu'on ne le croit. La transformation fondamentale, c'est celle de la clientèle. Encore faut-il, et c'est l'enjeu capital des dix prochaines années, qu'en soient tirées les conséquences. Il faut définitivement passer

du refuge pour enfants sans famille à un service pour les familles en difficulté, d'une institution parfois monolithique et repliée sur elle-même à une gamme d'interventions extrêmement subtiles et diversifiées. Et il faut, dans ce changement, faire prendre conscience à chacun de ce que constitue l'ensemble dans lequel il travaille, qui n'est pas immédiatement déchiffrable.

L'aide sociale à l'enfance peut aussi bouger plus vite qu'on ne le croit. En quelques mois, beaucoup de choses ont changé dans les départements visités, du simple fait qu'une étude y était menée. Partout, on rencontre des gens qui inventent sans cesse et qui donnent des raisons d'espérer. Mais il y a encore beaucoup de chemin à faire pour que les familles et les enfants trouvent leur place, pour que des décisions soient partout déconcentrées, pour que tous les moyens alternatifs au placement soient utilisés, pour qu'une politique départementale soit discutée, définie, évaluée. »

Le rapport de 73 pages est suivi de 21 annexes (137 pages) : repères historiques, formes d'intervention, dispositions juridiques, évolutions statistiques, disparités départementales, bilan de l'application du rapport Dupont-Fauville, partage des responsabilités dans la prise en charge physique d'un enfant accueilli à l'ASE, allocations mensuelles et secours d'urgence, placement familial ou placement en établissement, établissements sociaux, foyers de l'enfance, pouponnières, établissements pour mère célibataire, budget global, organisation des services de l'enfance, personnels, tableau de bord, innovations, méthode l'étude.

Les Temps du Social est la revue du Groupe de Recherche en Histoire du Service Social (GREHSS). Sa parution est irrégulière. Son objectif est de publier des documents éclairant sur l'histoire du service social ou des recherches sur ce thème.

Tous les numéros de la revue sont accessibles sur le site du GREHSS : www.grehss.fr

Pour toute correspondance écrire au GREHSS

Adresse Postale : GREHSS Cité des associations boîte aux lettres 192
93 La Canebière
13001 Marseille

Adresse Internet : greh.servicesocial@orange.fr

Numéros de *Les temps du social (nouvelle série)* accessibles sur le site du GREHSS :

N° 1 : « Bouboula (1950-1962) : un centre social dans un bidonville algérien durant la guerre d'Algérie » (Henri PASCAL) juin 2016

N° 2 : « Eléments sur les débuts de la Fédération des centres sociaux en Provence » (Dossier documentaire) novembre 2016

N° 3 : « Recherche sur les pratiques professionnelles des assistantes de service social à Marseille de 1945 à 1965 » (plusieurs auteurs) février 2017

N° 4 : « Bénévoles et professionnels dans l'histoire du travail social » (Henri Pascal et Jacqueline Félician) juin 2017

N° 5 : « Alger 27 mai 1956 : assistantes sociales réquisitionnées pour une opération de police » (Henri Pascal) décembre 2017

N° 6 : « Les sages femmes et les infirmières, des agents de médicalisation dans le département des Bouches du Rhône au XIXe siècle » (Soizic Morin) juin 2018

N° 7 : « Dossier documentaire Alice Salomon » mai 2019

N° 8 : « Sur la polyvalence de secteur » (Lucienne Chibrac) décembre 2019

N° 9 : « Le service social en mai 1968 : le mouvement et l'onde de choc dans la formation » (plusieurs auteurs) janvier 2020

N° 10 « Un regard sur l'histoire de la méthodologie d'intervention des assistantes de service social » (Henri Pascal) mars 2020

N° 11 « Genèse du livre *Méthodologie d'intervention en travail social* » (Cristina De Robertis) juin 2020

N° 12 « Mathilde Du Ranquet une aventurière du quotidien » (François Guerenne) octobre 2020