HAL
open science

Une décentralisation avant la lettre ?

Mathias Gardet, Alain Vilbrod

To cite this version:

Mathias Gardet, Alain Vilbrod. Une décentralisation avant la lettre ?. Revue française des affaires sociales, 2005, 4. hal-03000228

HAL Id: hal-03000228

https://univ-paris8.hal.science/hal-03000228v1

Submitted on 11 Nov 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Une décentralisation avant la lettre ?
Les coordinations bretonnes
pour l'enfance et l'adolescence inadaptées (1944-1984)

par Mathias GARDET, historien, PR en sciences de l'éducation à l'Université Paris 8 et Alain VILBROD, sociologue, PR à l'Université de Bretagne Occidentale.

Publié dans la *Revue française des affaires sociales,* 2005, p. 173-195

Les lois de Décentralisation, promulguées au début des années 1980, ont fait l'objet de nombreuses réflexions, en particulier sur la place des politiques publiques nationales et sur le rôle d'instances régionales, départementales, voire plus locales, redéfinies dans la foulée de ces dites lois. Cette période singulière, associée à la personnalité haute en couleurs de Gaston Defferre, est souvent évoquée comme celle d'un grand bouleversement. On en retient volontiers la redistribution complète des compétences et des responsabilités, notamment pour ce qui est de l'action sociale. Il y eut effectivement, dans ce domaine, des délégations et des transferts de charge importants. Mais s'agissait-il vraiment d'une rupture radicale ?

En choisissant de nous pencher sur le secteur de la Protection de l'enfance et de l'adolescence, nous avons été amenés à questionner de telles représentations[1]. Michel Chauvière avait déjà repéré au niveau national, dès les années quarante, une politique de planification très volontariste de l'État vichyssois dans ce secteur, qui tout en se situant dans l'héritage des velléités de coordinations dessinées dans l'entre-deux-guerres, offrait pour la première fois une structuration globale avec des relais efficaces au niveau régional[2]. En travaillant pour notre part sur le cas breton, nous avons été frappés par la force et l'originalité, à cette période, des montages régionaux puis départementaux, ainsi que par les instances fédératrices qui en ont découlé : les Associations régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (ARSEA) puis les associations départementales du même nom (ADSEA) et enfin la transformation de ces premières en Centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptée (CREAI) au tournant des années 1960.
Ces ARSEA étaient en effet appelées à coordonner l'ensemble des établissements pour jeunes inadaptés de leur région, mais aussi à canaliser et à réguler les subventions publiques qui pouvaient leur être attribuées. Elles reçurent également mission de créer en amont un centre d'observation et de triage pour ces enfants, avant qu'ils ne soient confiés à telle ou telle institution ainsi qu'un centre de formation pour les différents personnels. La difficile mise en place par les pouvoirs publics, au fil des années 1940-1950, de telles associations, au statut semi-public, semblent refléter alors non seulement de vieilles velléités de contrôle des œuvres privées, mais aussi une articulation subtile, non exempte de tensions, entre les notabilités locales, investies dans le social, et les représentants de l'État aux différents échelons administratifs (préfets, inspecteurs régionaux de la population, procureurs, …). Ces hauts fonctionnaires sont devenus peu à peu les maîtres d'œuvre d'une politique de proximité : distribution locale des finances publiques, mainmise sur les équipements, répartition stratégique et concertée des nominations aux postes clés (notamment au sein des conseils

---

[1] Mathias Gardet, Alain Vilbrod, *Entre planification volontariste et adaptation aux réalités locales. Les coordinations régionales en Bretagne dans le secteur de l'enfance et de l'adolescence inadaptées (1944-1984)*, rapport MiRe, Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, convention 20/00, 2003.
[2] Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Paris, Éditions ouvrières, 1980, pp. 18-72.

d'administration de nombre d'instances associatives ou paritaires), contrôle des inspections... Nous pouvons donc bel et bien nous interroger sur le fait qu'il s'est agi ou non d'une politique de décentralisation avant la lettre bien qu'il n'y ait pas eu *stricto sensu* de transfert de pouvoir de l'Etat à des collectivités territoriales.

L'étude régionale de la mise en place de l'ARSEA puis du CREAI bretons, nous a permis de montrer que, bien qu'ils soient investis d'une mission de planification et de gestion des moyens financiers, ils se heurtent à des initiatives locales parfois très anciennes et solidement implantées. Malgré les prérogatives qui leur sont octroyées, l'ARSEA puis le CREAI sont amenés alors à transiger, à négocier et à s'adapter ; ils doivent faire preuve de pragmatisme et de prudence, afin de ménager les susceptibilités. Les aménagements, qui sont inévitables, témoignent de la force des identités régionales rencontrées et contribuent, en eux-mêmes, à forger une nouvelle « culture de territoire ». La spécificité et la diversité de ces formes de coordination régionale sont inhérentes au terreau dans lequel elles s'implantent mais résultent aussi des différents types de stratégies menées, d'alliances nouées, de résistances rencontrées, de moyens obtenus. L'application et la réalisation de telles directives, aux niveaux local et régional, nous renvoient, de fait, aux relations complexes entre initiatives privées et pouvoirs publics[3], ainsi qu'au problème du partage des domaines et des espaces d'intervention entre les établissements, les services de coordination, les services de placement et les ministères. La Bretagne, région choisie pour notre recherche, offre à cet égard un champ d'observation privilégié de par l'ancienneté et la variété des équipements et des services éducatifs existants sur le terrain.

Si décentralisation il y a eu, la question de l'espace d'intervention qui va être retenu reste entière. Tantôt il s'agira de privilégier l'espace régional - avec à la clé bien des dilemmes puisque selon les administrations le découpage varie très largement - tantôt il s'agira de promouvoir l'espace départemental. Il y aura ainsi, au fil des années 1940-1950, bien des valses-hésitations traduisant les conflits d'intérêts entre différents ministères, tous intéressés par l'action sociale mais, pour autant, oeuvrant de manière discordante. Par ailleurs, dès le départ, les pouvoirs publics paraissent tenaillés entre velléités d'avoir la mainmise sur un secteur traditionnellement tenu par des associations privées et large délégation au nom de la souplesse et de l'inventivité d'organisations relevant de la loi de 1901. A l'étude cependant, l'instrumentalisation des ARSEA puis la progressive relégation des CREAI ne font guère de doute. Peu à peu, au cours des années 1960 et 1970, les représentants de l'État vont affirmer leur autorité, ne laissant à ces montages régionaux que portion congrue.

Quelle échelle d'intervention pour l'État ?

A partir de 1943, les premières ARSEA sont créées sous l'impulsion du secrétariat d'État à la Famille et à la Santé, à qui venait d'être attribuée la coordination des services de ce secteur. La Fédération bretonne, mise en place en mars 1944, est la neuvième du genre (après celles de Toulouse en janvier 1943, de Lyon et de Clermont-Ferrand en mars 1943, de Montpellier en mai 1943, de Marseille en octobre 1943, de Paris et de Grenoble en novembre 1943 et de Lille en décembre 1943) et elle est suivie de près par la fondation des ARSEA d'Orléans et de Nancy en avril et en juin 1944. Selon l'analyse de Michel Chauvière, cette orientation marque

[3] Voir Alain Vilbrod, *Devenir éducateur : une affaire de famille*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 15-56.

un tournant, une phase nettement plus technicienne sous forme « d'une planification rationnelle, dotée de moyens financiers exceptionnels »[4].

Dès le départ, l'implantation et le rayon d'action des ARSEA sont prévus essentiellement au niveau régional. L'organisme central, l'Union nationale des associations régionales (UNAR), ne verra le jour qu'en 1948 et ne gardera d'ailleurs, malgré le succès de ses congrès annuels, qu'une allure de plate-forme d'échanges relativement informelle. En effet chaque ARSEA veille jalousement sur son indépendance et son autonomie de décision. Or, si chacune défend son précarré et semble avoir un territoire bien délimité, paradoxalement il apparaît difficile de le circonscrire : la notion même de région étant extrêmement floue et variable selon les époques.

Une région aux multiples frontières

Le 19 avril 1941, avec la mise en place des préfectures régionales de l'État français, une entité administrative semble prendre corps et instituer un nouvel échelon d'intervention de l'État. Malgré les échecs de nombreux projets gouvernementaux antérieurs, le régime de Vichy veut initier à son tour une politique de régionalisation avec des frontières bien délimitées et reposant sur d'autres réalités que des facteurs de type économiques ou historiques[5]. Malgré les difficultés d'application d'un tel découpage, étant donné le zonage de la France par les occupants, il était tout naturel de penser que la nouvelle politique d'encouragement à la création des ARSEA, impulsée à partir de 1943, serait calquée sur les régions programmées. Or, la plupart des ARSEA créées entre 1943-1944 ne recoupe pas les frontières des préfectures dessinées par Vichy, mais reprend celles des cours d'Appel. Ainsi, alors que la nouvelle préfecture bretonne de 1941 comprend les départements du Finistère, des Côtes-du-Nord, du Morbihan et de l'Ille-et-Vilaine, l'ARSEA de Rennes -à l'image de sa cour d'Appel- englobe, en plus des quatre départements mentionnés, la Loire-Inférieure. Pourtant la carte judiciaire ne constitue pas à l'époque un cas de figure singulier ; elle n'est qu'une des divisions administratives parmi tant d'autres. Malgré l'instauration des préfectures régionales, la France instaurée par le régime de Vichy se retrouve donc elle aussi maintes fois redécoupée[6]. La coordination prônée à travers les ARSEA s'est effectuée dans un secteur ou pas un des partenaires, ni des ministères de tutelle, ne suit la même géographie d'intervention. Les ARSEA semblent donc faire partie de ces « *nombreux services régionaux de circonstance* » qui soulignent à l'envi l'échec de la politique de régionalisation menée par Vichy[7].

Le paradoxe est que, malgré cet échec et la suppression du découpage vichyssois à la Libération, le niveau régional ne disparaît pas. Les 18 commissaires régionaux institués par l'ordonnance du 10 janvier 1944, puis les IGAME (Inspecteurs généraux de l'Administration en mission extraordinaire) introduits par la loi du 24 mai 1948 font perdurer cette échelle d'intervention supra-départementale sans pour autant arriver à une harmonisation des services.

---

[4] Michel Chauvière, *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, op. cit. , pp. 56-59.
[5] Voir Marc-Olivier Baruch, « L'État français et la création des régions », dans *Bretagne et identités régionales pendant la seconde guerre mondiale*, sous la direction de Christian Bougeard, CRBC/UBO, Brest, 2002, pp. 31-46.
[6] Voir Jean-Marc Benoît, Philippe Benoît et Daniel Pucci*, La France redécoupée, enquête sur la quadrature de l'hexagone,* Paris, Belin, 1998.
[7] Voir Pierre Bodineau, *La régionalisation*, Paris, PUF, 1995, pp. 23-26.

En nous penchant par exemple sur la planche des divisions administratives présentée dans l'Atlas de France de 1956[8], nous avons été frappés par le nombre et la diversité des figures proposées (13 cartes !), selon que l'on a à faire à l'Armée, à l'Education nationale, à l'Eglise, à la Justice, à l'Inspection du travail, à l'Administration pénitentiaire pour ne citer que les administrations qui ont un lien direct avec l'histoire de la protection de l'enfance et de l'adolescence. En tentant de superposer les cartes, nous nous sommes aperçus que pas un seul de ces découpages ne concordait avec les autres. Les académies, les cours d'Appel, les diocèses, les régions militaires n'avaient ni les mêmes frontières, ni souvent les mêmes « chefs-lieu ». La Bretagne dans laquelle va s'inscrire l'association régionale de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence est ainsi composée : tantôt de 4 départements (Finistère, Côtes-du-Nord, Morbihan, Ille-et-Vilaine) si elle a affaire aux autorités diocésaines de l'Eglise ; de 5 départements (avec en plus la Loire-Inférieure), quand elle traite avec la Justice et la cour d'Appel de Rennes ; de 7 départements (avec en plus La Mayenne et le Maine-et-Loire) quand elle négocie avec l'inspecteur d'académie ; de 9 départements (avec en plus l'Indre-et-Loire et la Sarthe) quand elle s'adresse à la VIIème circonscription de l'inspection du travail dont le siège est à Nantes ; de 11 départements (avec en plus la Manche, le Calvados et l'Orne, mais sans l'Indre-et-Loire) quand elle discute d'un équipement régional avec l'administration pénitentiaire ; ou même de 12 départements si elle traite avec la XIIème région militaire.

L'action de la Fédération bretonne va donc devoir jongler avec toutes ces géographies. Selon les partenaires qu'elle va solliciter, elle va se retrouver dans une région aux multiples frontières ; celle des Académies quand elle va tenter d'obtenir des instituteurs détachés ou la mise en place d'une école intégrée à un établissement pour enfants, ou bien encore de prospecter auprès des établissements gérés par des associations proches de l'Education nationale ; celle de l'Eglise avec ses diocèses et archidiocèses quand elle demandera un aumônier ou quand elle cherche à conquérir les grosses institutions religieuses[9] ; celle de l'inspection du travail quand elle réclamera les allocations familiales et des subventions de la Commission régionale d'action sanitaire et sociale de Rennes ; celle de l'armée, une grande partie de ses pensionnaires passant sans transition du centre où ils sont placés au régiment auquel ils sont affectés[10] ; celle de l'administration pénitentiaire avec son réseau d'institutions qui théoriquement font partie de la coordination (avec en Bretagne la présence d'un établissement célèbre : Belle-Île-en-mer[11]).

L'audience limitée de la Fédération bretonne

Malgré la diversité de ses interlocuteurs et de leurs sphères d'influence, la Fédération bretonne affiche à l'envie une couverture exhaustive[12]. Pourtant son emprise s'avère en fait beaucoup plus limitée. Alors que dans son recensement cette ARSEA annonce être en mesure de regrouper plus de 100 établissements recevant quelques 7 000 enfants, seuls 4 établissements sont en gestion directe et 12 sont affiliés. Ce réseau apparaît d'ailleurs

---

[8] Atlas de la France, *Divisions administratives*, planche n° 70, 1 : 8 000 000ème, Société française de cartographie, 1956.

[9] Elle doit alors non seulement s'adresser à la fois à l'archidiocèse de Rennes mais à celui de Tours pour les établissements religieux de la Loire-Inférieure.

[10] Ils bénéficient souvent d'une réduction de leur temps de placement : 17 ans et demi au lieu de 21 ans, s'ils acceptent de s'enrôler.

[11] Une colonie pénitentiaire maritime et agricole publique créée en 1880.

[12] A l'image de son annuaire détaillé de 1952 la présentant comme le maître d'œuvre de tout l'équipement régional en matière de prise en charge des mineurs en difficulté.

nettement marqué par le judiciaire. La grande majorité des établissements affiliés étant habilités à recevoir des mineurs délinquants.

L'adoption de la géographie des cours d'Appel pour la mise en place des ARSEA et l'existence de services sociaux privés près des tribunaux déjà fortement constitués dans chaque département depuis la fin des années trente ne font que renforcer cette configuration et le fait donc qu'elles ne peuvent que difficilement émarger à plusieurs géométries à la fois.

Jacques Guyomarc'h, le secrétaire général de la Fédération bretonne, lui-même fait part de l'ampleur de la tâche qui reste à accomplir et des résistances rencontrées :

> « *Ces chiffres impressionnants [ceux de l'annuaire de 1952] montre l'immense effort de coordination qui est à accomplir pour connaître d'abord réellement chacune de ces maisons, pour mettre en commun la tâche poursuivie par chacune d'entre elles, pour parvenir enfin à une organisation régionale harmonieuse, étudiées en fonction des besoins et des spécialisations nécessaires. Quelle somme de travail représente la vie de cet ensemble, quelle richesse matérielle sûrement suffisante en principe pour répondre à toute la gamme des inadaptations juvéniles, des garçons comme des filles. Et pourtant la mise en commun de tant de moyens existants dans le seul souci de répondre aux besoins des enfants et de la jeunesse, soulève des difficultés sans nombre : l'indépendance des œuvres et leur appréhension de toute ingérence, la différence des œuvres entre elles (variété de congrégations, origines et évolutions très diverses […] le financement des aménagements et des transformations nécessaires pour adapter des constructions anciennes à des conceptions et à des besoins nouveaux* »[13].

A la fin des années cinquante, le gouvernement, par la voix de son Premier ministre Michel Debré, exprime son désir de changer la multiplicité des découpages territoriaux et de mettre de l'ordre dans les administrations publiques, partant du constat que « *chaque ministère, voire chaque service a mis en place son découpage régional ; on ne compte pas moins d'une trentaine de tracés différents conduisant à des incohérences et des dépenses* »[14]. Cependant, les premières réflexions menées sous forme d'Atlas par le commissariat général à la productivité du ministère de l'Industrie et du commerce, en 1958, montrent tous les atermoiements d'un tel projet politique. Tout en pointant le morcellement du territoire français, qui ressemble à un puzzle aux pièces éparses selon que l'on projette les 22 régions programmes ou les circonscriptions régionales, les responsables du commissariat revendique cette diversité comme une richesse :

> « *Peut-être certains se complairont-ils en feuilletant cet Atlas, à faire ressortir le grand nombre d'organismes qui ont vocation à promouvoir l'expansion régionale et y verront-ils une manifestation d'incohérence. En réalité, après une longue période de centralisation excessive et de régression marquée de certaines régions, ce foisonnement paraît plutôt de bon augure. N'est-il pas réconfortant de penser que, derrière chacun des nombreux signes de ces cartes, mûrit une idée, s'affaire un groupe d'hommes, existe une activité au service de tous ? Sans doute, après les années où il fallait surtout « réveiller », stimuler, diffuser et s'efforcer d'agir avant de penser à rationaliser, le temps est-il venu de coordonner ?* »[15].

---

[13] Notice sur la Fédération bretonne, 21 mai 1953, CAPEA (Centre des archives de la protection de l'enfance et de l'adolescence), fonds Guyomarc'h, 1C120.

[14] Cité par Pierre Bodineau, *La régionalisation*, *op. cit.* , p. 39.

[15] Gabriel Ardan, commissaire général à la productivité, avant-propos à l'*Atlas de la productivité*, Paris, ministère de l'Industrie et du commerce, octobre 1958.

La situation demeurera inchangée jusqu'en 1963-1964, date de la délimitation des nouvelles circonscriptions d'action régionale ; un tel changement entraînera en revanche un profond bouleversement dans l'organisation des ARSEA. Ces dernières devront non seulement modifier leur appellation -se transformant en CREAI- mais aussi leurs attributions et leur rayon d'action.

La Fédération bretonne restera de fait prisonnière de son réseau et de la géométrie imposée par le découpage des cours d'Appel. Malgré une prospection menée tous azimuts, elle ne parviendra pas ou peu à toucher les très nombreux orphelinats implantés dans la région, ni à atteindre en bloc l'écheveau inextricable des établissements gérés par les congrégations religieuses (19 congrégations dans les cinq départements bretons ; la Loire-Inférieure concentrant à elle seule 22 établissements de 8 congrégations différentes), ni les institutions laïques gérées par des associations proches de l'Education nationale. Il en ira de même pour le centre d'observation de la Prévalaye, créé sous son impulsion en octobre 1944. Pensé au départ « *comme un organisme commun aux délinquants et aux non-délinquants* »[16], il était censé drainer une grande partie des garçons dont le dossier était en cours d'instruction sur l'ensemble de la région afin de devenir un des principaux pourvoyeurs pour les établissements des cinq départements. Bien que le rapport d'activité de 1949 informe que « *plus de 25 tribunaux pour enfants, tant de la cour d'Appel de Rennes que de l'Ouest, ont envoyé des enfants, ainsi que des directions de la Population de plusieurs départements, les offices de pupille de la Nation, des services sociaux divers et des familles* » ; la population accueillie reste en fait toujours aussi ciblée : il s'agit seulement de jeunes garçons (la mixité n'est pas de mise) et presque uniquement de mineurs ayant fait l'objet d'une mesure judiciaire. Sur l'effectif global de 179 mineurs confiés à la Prévalaye, 122 proviennent de la cour d'Appel de Rennes et 23 des tribunaux d'Ille-et-Vilaine ; les autres tribunaux ayant envoyé seulement 3 ou 4, parfois 1 seul enfant. Le rapport de proximité semble donc en amont l'avoir emporté pour ce qui est de la mise en observation.

Région ou département, une oscillation constante

Si, de par l'essor qu'elles ont connu, les ARSEA semblent avoir été une priorité de la politique du régime de Vichy en matière de protection de l'enfance et de l'adolescence, en revanche, l'adoption de l'échelon régional n'a pas toujours fait évidence. Cette contradiction est particulièrement flagrante au niveau des textes qui tentent de légiférer dans ce secteur. Avant la mise en place effective des ARSEA, une circulaire du 22 septembre 1942 du Garde des Sceaux, Joseph Barthélémy, adressée à tous les procureurs généraux près la cour d'Appel, met plutôt l'accent sur la création de centres d'accueil en favorisant l'échelon départemental, voire infra-départemental :

> « *Ma Chancellerie estime, en effet, au vu des résultats particulièrement heureux obtenus par ce procédé dans certains départements, que le moyen le plus rapide de mener à bien la réalisation des centres d'accueil est de confier cette tâche aux « services sociaux de sauvegarde de l'enfance » qui fonctionnent déjà dans certains ressorts et peuvent être constitués à bref délai dans les autres […]. Chaque département, en principe, possédera son centre ; mais rien ne s'oppose à ce qu'une autre distribution géographique de ces établissements soit adoptée,*

[16] Réunion constitutive du 23 mars 1944, CAPEA, fonds Guyomarc'h, 1C123.

compte tenu des facilités locales de communications et de l'importance respective des juridictions intéressées »[17].

L'action combinée du juge Jean Chazal, de M. Ricaud, procureur général de la cour d'Appel de Rennes et de Pierre Bianquis, inspecteur divisionnaire de la Population va ainsi s'attaquer tout d'abord à une uniformisation des différents services sociaux au niveau départemental. Dans son enquête préparatoire à la création de l'association régionale bretonne, le jeune avocat, Henri Joubrel, mandaté par ces derniers, affirme ainsi :

> « *La preuve est faite que le service social départemental est excellent pour intéresser à la cause de l'enfance malheureuse les autorités et les compétences du chef lieu du département. On ne saurait toucher celles-ci de la même manière par un comité de gestion uniquement régional (dans l'avenir, et nul ne le souhaite plus que nous, peut-être pourra-t-on descendre d'une manière systématique à la circonscription de l'arrondissement, de façon à se trouver auprès du siège de chaque tribunal ?)* »[18].

La loi votée le 3 juillet 1944 « relative à la protection des enfants déficients et en danger moral », tout comme celle du 5 juillet 1944 « relative au remboursement des frais d'entretien et d'éducation des mineurs en danger moral et des enfants anormaux en institutions privées », avaient elles-mêmes pensé certaines structures dans le cadre régional tout en faisant la part belle au département :

> « *Sur le plan départemental était constitué un conseil de protection de l'enfance déficiente ou en danger moral avec un service social de protection. Chaque département devait disposer d'un établissement public de rééducation pour mineurs déficients ou en danger moral. Les dépenses d'équipement des principaux établissements étaient réparties par moitié entre l'État et les départements intéressés, la part des départements constituant une dépense obligatoire* » [19].

Cette oscillation entre le régional et le départemental, voire l'infra départemental est une constante dans l'Après-guerre en matière de protection de l'enfance. A la Libération, les ARSEA se trouvent validées par les nouveaux textes, passant de onze en 1944 à dix-sept en 1947. Dans une circulaire du 5 mai 1947, Georges Marrane, ministre de la Santé publique et de la Population, justifie de la façon suivante le choix de la conservation d'associations régionales :

> « *L'association constitue à l'échelon régional, un organisme de coordination entre les ministères intéressés et le secteur privé. Bien que la division administrative de la France en région ait été supprimée dans la plupart des secteurs, il a paru indispensable de la maintenir en ce qui concerne l'action de ces associations. En effet, d'une part un de leurs buts essentiels est la création d'un centre d'observation et les ressources techniques et financières ne se trouvent pas à l'échelon départemental. D'autre part, chaque circonscription*

---

[17] Bulletin officiel du ministère de la Justice, Bibliothèque du ministère de la Justice, Just621.

[18] Henri Joubrel, *La délinquance juvénile en Bretagne*, Centre régional d'éducation sanitaire, Rennes, 1943, p. 62.

[19] Albert Rauzy, Louis Peyssard, A. J. Tissot, François Charles, Claude Moulonguet-Doleris, A. Folliard, *Les problèmes actuels des l'Enfance inadaptée en France et les Associations de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence*. Rapport de l'Inspection générale de la Santé, 1963, p. 36.

départementale ne peut posséder toute la gamme des établissements nécessaires à la rééducation des mineurs »[20].

Pourtant un mois plus tard, son remplaçant, Robert Prigent, bien que favorable aux ARSEA, évoque sa décision de créer des « Comités départementaux et locaux de protection de l'enfance inadaptée » précisant « *qu'ils sont appelés à remplacer au niveau de l'action les associations régionales* »[21]. Deux ans après, l'échelon départemental est à nouveau préconisé en complément des ARSEA ; le principal avantage invoqué, qui sera repris de nombreuses fois par la suite, étant celui de la proximité :

> « *L'association départementale peut jouer un rôle utile d'agent de liaison entre votre Conseil d'administration et les œuvres du département. Mais, pour cela il est nécessaire que les personnes éventuellement appelées à la constituer aient une notion exacte des problèmes de l'enfance inadaptée et qu'elles possèdent une conception de l'orientation à donner à leur activité qui s'harmonise avec le rôle dévolu à l'association régionale. […] A titre d'information, vous voudrez bien me faire parvenir la liste des associations départementales existantes, affiliées à votre association régionale. Il y aura lieu de m'indiquer si les rapports que vous avez pu établir avec leurs dirigeants sont satisfaisants ou s'ils donnent lieu à difficultés* »[22].

C'est bien cette oscillation entre les deux échelles d'intervention que l'on retrouve en Bretagne. Au moment de sa création en 1944, la Fédération bretonne doit ainsi s'imposer au niveau régional face à des structures fortement constituées dans chacun des cinq départements. Il s'agit d'anciennes sociétés de patronages et œuvres de sauvetage de l'enfance privées, qui, à la fin des années trente, se sont dotées chacune d'un service social travaillant auprès des tribunaux et souvent d'un ou deux centres de placement. Leur coordination au sein d'une ARSEA ne s'est pas faite sans peine, ainsi que le raconte *a posteriori* avec humour Jacques Guyomarc'h :

> « *La Bretagne est sans contredit une des provinces de France qui s'attache le plus à garder farouchement son caractère et sa personnalité propres. Le Breton est jaloux de son indépendance et de son initiative. […] L'organe de liaison nécessaire ne doit pas être imposé aux services privés fonctionnant dans les cinq départements bretons. Il appartient à ceux-ci de constituer une fédération qui prendra en charge directe les établissements à caractère régional, coordonnera l'activité des services sociaux départementaux qui conserveraient leur indépendance entière. Le caractère breton apparaissait ainsi avec son aspect bien particulier. […] La Fédération bretonne n'est pas un chapeau et un nom mis sur tout ce qui se fait en Bretagne pour l'enfance déficiente et délinquante, la Fédération est l'âme commune de tous ceux qui, de tout leur cœur et de toutes leurs forces, font, chacun à leur place, dans leur département et à la région, ce qu'ils pensent devoir être fait. Quand un breton s'est donné à une tâche, il n'a pas besoin qu'on le dirige, qu'on lui explique, qu'on le commande…* »[23].

---

[20] Circulaire citée par Françoise Tétard, « Les Sauvegardes dans leur rapport avec la loi de 1901 : ni tout à fait privées ni tout à fait publiques », revue *Sauvegarde de l'Enfance*, n°56/3, 2001, p. 120.
[21] Robert Prigent « Coordination », allocution reproduite dans la revue *Sauvegarde*, n° 11, mai 1947, p. 9.
[22] Circulaire du 27 décembre 1949 aux présidents des associations régionales, citée par Albert Rauzy et Suzanne Picquenard, *La législation de l'aide sociale*, Paris, Berger-Levrault, 1955, p. 584.
[23] Notice rédigée en 1946 pour la revue *Sauvegarde*, CAPEA, fonds Guyomarc'h, 1C106.

Or, à partir de 1950, La Fédération se retrouve paradoxalement à devoir encourager la restructuration des anciennes sociétés en associations départementales. Jacques Guyomarc'h se félicite alors de constater que les anciennes sociétés de patronage acceptent désormais d'adopter une nouvelle appellation, la « Société finistérienne pour la protection de l'enfance délaissée et délinquante » se transformant en « Société pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence du Finistère » et la « Société morbihannaise pour la protection de l'enfance délaissée et délinquante en « Société pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence du Morbihan » :

> « *Nous nous réjouissons de cette évolution qui souligne l'intention et le désir des anciennes sociétés départementales bretonnes de devenir de véritables associations départementales de sauvegarde de l'Enfance* »[24].

Dans le même temps, la Fédération bretonne réussit à se placer comme un intermédiaire incontournable grâce à la signature d'une convention avec la Commission régionale d'action sanitaire et sociale. Ce double mouvement entre le départemental et le régional a des incidences sur l'action financière de la Fédération bretonne. Si elle réussit à obtenir en son nom de fortes subventions en 1952-1954, pour les centres de la Prévalaye et de Ker-Goat qu'elle a en gestion directe, elle se retrouve obligée par la suite de solliciter les sous-comités départementaux de la Sécurité sociale pour obtenir les compléments nécessaires. En 1960, la société de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence du Finistère annonce la prise en charge de son service social par la Direction de la Population et de l'Aide sociale ; elle s'interroge de ce fait sur son rôle et sa survie, puisqu'elle abandonne un de ses principaux moyens d'action. Sur insistance de Jacques Guyomarc'h, elle finit par se réorganiser en association pour la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence du Finistère et ses objectifs définis dans ses nouveaux statuts ressemblent à s'y méprendre à ceux de la Fédération sur une échelle plus réduite. En favorisant ce type de restructuration, la Fédération bretonne reconnaît alors pour la première fois la suprématie de l'échelon départemental au nom d'une politique de proximité :

> « *Il convient de souligner également que le cadre départemental correspond à une structure plus réelle pour mener une action efficace : le public s'intéresse plus volontiers à une association plus proche de lui, plus près des besoins qu'il côtoie, l'organisation administrative est départementale avant d'être régionale (préfecture, conseil général, directions ministérielles, organismes de sécurité sociale…).[…] Il nous semble souhaitable aussi que les tâches de gestion soient décentralisées et que les associations départementales, disposant elles-mêmes, comme la Fédération, d'un secrétariat et d'un directeur, puissent gérer les établissements crées sur leur territoire et dont la gestion incombe actuellement à la Fédération* »[25].

La Fédération bretonne elle-même avait déjà préparé cette nouvelle répartition en repliant un de ses établissements-phares sur le département où elle à son siège. Le déménagement de Ker-Goat près de Dinan au château de Pleurtuit, à quelques kilomètres, en 1954, n'est pas innocent, puisqu'il franchit ainsi les limites du département des Côtes-du-Nord pour rejoindre l'Ille-et-Vilaine.

Région aux frontières diversement configurées, départements remis en selle au gré des changements ministériels… la décentralisation des années 1940-1960, pour effective qu'elle soit en matière de protection de l'enfance, paraît avoir, de ce point de vue, des bases encore mal définies. Par contre il fait peu de doute que les maîtres d'œuvre sont des hauts

---

[24] Rapport d'activité de la Fédération bretonne, 1950, CAPEA, fonds Guyomarc'h, 1C132.
[25] *Ibid*.

fonctionnaires, tantôt pragmatiques, tantôt autoritaires, cherchant à mettre bon ordre dans un secteur à la fois hétérogène et inextricable.

La haute main des représentants de l'État

Les statuts des ARSEA reflètent toute l'ambiguïté d'une initiative privée à la frontière du public : elles sont très proches des règles de fonctionnement des services publics et sont dirigées par un conseil d'administration comptant plus d'un tiers de fonctionnaires. De ce fait, elles ont souvent été considérées comme l'exemple même d'entreprises privées d'intérêt public. Leur caractère « d'exception » souligne surtout l'usage détourné de la loi 1901, tant du côté des associations que du point de vue de l'État, que l'on peut encore croiser dans le secteur de l'inadaptation. Pour autant la structure des ARSEA était, *de facto*, à l'image des politiques publiques qui oscillaient constamment entre volonté de contrôle et peur de froisser la susceptibilité d'un secteur privé, sur lequel reposait la gestion de la majorité des établissements et services en faveur de l'enfance dite inadaptée. Plus qu'un affrontement entre partisans d'une étatisation et militants associatifs veillant jalousement sur leur indépendance, se jouait donc au sein des ARSEA, une sorte de connivence tacite, parfaitement illustrée par la composition habilement négociée des conseils d'administration. C'est dans cet équilibre diplomatique, qui perdure tout au long des années 1950, que la frontière entre public et privé était la plus ténue.

Cependant cet équilibre tend à se rompre quand se mettent en place les premières réformes d'importance du régime gaulliste. Les ARSEA, et la Fédération bretonne ne fait pas exception, sont confrontées à un faisceau de critiques qui proviennent à la fois de nombreuses instances de l'État et de grandes fédérations d'œuvres privées, actives elles aussi dans le secteur de l'inadaptation, et qui n'ont jamais bien accepté la mise en place de ces coordinations régionales au statut bien ambigu à leurs yeux. Les reproches les plus vifs émanent de l'Inspection générale des affaires sociales. Ils font écho à des réserves de plus en plus marquées dans les couloirs du ministère de la Santé, mais aussi du commissariat au Plan, l'objectif des représentants de ces administrations étant de contrecarrer le développement des ARSEA au moment où l'État aspire à prendre le contrôle de la situation.

Un montage juridique ambigu

Les ARSEA ont été mises en place en faisant appel au cadre juridique de la loi du 1er juillet 1901 sur les associations. Pour autant, dès le départ, l'esprit même de cette loi a été assez largement dénaturé. Ainsi l'adoption de statuts types, imposés aux administrateurs des différentes associations régionales, prévoyait l'obligation de se conformer à toutes sortes de modalités de contrôle dépassant sans conteste les seules règles d'informations légales. Cette immixtion était à la mesure d'une instrumentalisation qui n'est cependant pas allée, au fil des années, sans que des voix s'élèvent de différents côtés pour en dénoncer les limites voire les dérives. Quels étaient donc les points d'achoppement sur lesquels se cristallisaient nombre de reproches ? Au-delà de la présence importante de membres de droit, délégués par leurs administrations pour veiller à la conformité des activités des ARSEA, l'existence d'assemblées générales de pure forme, le financement quasi intégral des ARSEA par l'État étaient également soulignés. Avant le tournant des années 1960, une conjonction de critiques se faisait donc déjà entendre avec force. Elles provenaient d'horizons très différents mais avaient en commun de considérer décidément bien ambiguës les missions de coordination des ARSEA.

Ce sont d'abord les services de ministères autres que ceux de la Santé, qui refusaient de se laisser déposséder d'une partie de ce qu'ils estimaient être leurs missions, qui réagissaient assez vivement aux incursions de ces organismes mi-publics mi-privés aux contours et aux desseins mal perçus. Visiblement le montage associatif élaboré par les services du ministère de la Santé n'était pas en cours au sein d'autres administrations qui ne voyaient pas d'un bon œil une telle imbrication public/privé et qui n'avaient sans doute pas les mêmes habitudes de composition sinon d'instrumentalisation d'associations *ad hoc*. Se profilaient aussi d'âpres luttes pour conserver dans son giron ou au contraire pour tirer vers soi telle ou telle catégorie de jeunes et donc d'établissements. Ainsi la prise en charge des enfants dits débiles légers a cristallisé à cette époque les oppositions entre ministères de l'Education nationale et de la Santé, les tenants du premier promotionnant les classes de perfectionnement de l'époque là où les seconds penchaient pour des placements en établissements spécialisés relevant de sa propre administration. Se joignaient régulièrement à ces critiques celles d'associations, de fédérations aussi quelquefois, comme l'Union nationale interfédérale des œuvres privées sanitaires (UNIOPSS), mais aussi l'association nationale des communautés d'enfants (ANCE) ou encore l'Union nationale des associations de parents d'enfants inadaptés (UNAPEI), qui commençait à avoir véritablement le vent en poupe au tournant des années 1960 et dont les promoteurs ne trouvaient pas leur compte au moment où ils sollicitaient en grand nombre l'ouverture de nombreux établissements spécialisés, d'instituts médico-éducatifs notamment, encore mal reconnus par les personnalités siégeant dans les ARSEA.

Ce qui change la donne au début des années en 1960, c'est que désormais les services du ministère de la Santé et de la Population eux-mêmes expriment une claire volonté de changement.

> « *Le ministère de la Santé publique ne dispose pas de structures administratives publiques qui lui soient propres et agit par le truchement des collectivités locales ou des établissements privés. Cette formule, mieux adaptée à l'action sociale par sa souplesse et la facilité de fonctionnement qu'elle apporte, subordonne toute réalisation à des initiatives locales le plus souvent privées, ce qui ne permet pas toujours de créer à propos, quand et là où cela est nécessaire* »[26].

Le temps des premières réformes

Les premiers gouvernements de la Ve République ont engagé de vastes réformes ministérielles, notamment au niveau des services extérieurs, tant aux échelons régionaux que départementaux. Même si l'influence du Mouvement Républicain Populaire (MRP) se fait encore sentir un temps au sein du ministère de la Santé, sous la direction notamment de Joseph Fontanet, et à ses côtés, au poste de conseiller, de Bernard Lory qui continuera jusqu'en 1965 à incarner l'art du compromis avec les tenants de l'initiative privée, l'heure est au changement et n'épargne aucune administration.

L'un des objectifs affichés est qu'une meilleure coordination s'opère entre ministères intéressés par de mêmes domaines, et le secteur social apparaît bien être l'un de ceux où les chevauchements de compétence sont patents et l'interministérialité depuis longtemps déjà défaillante. A différents titres, y compris très clairement dans un souci d'économie, ministères de l'Intérieur et des Finances poussent aussi à des réformes clarifiant la donne, réaffirmant le rôle de l'État central et répartissant les responsabilités. Si aux niveaux régionaux et départementaux, dès 1960, des inflexions majeures se font sentir, il ne s'agit que d'une

[26] Albert Rauzy et al., *op. cit*., p. 34.

première étape. En 1962 se met en place une phase d'expérimentation visant à l'institution d'un préfet de région ayant la haute main sur l'ensemble des administrations, régulant et arbitrant les conflits de compétence, imposant au besoin une réorganisation resserrée des services extérieurs relevant de différents ministères. Ce qui se réalise alors préfigure les profondes réformes de 1964 qui portent d'abord sur les services de l'État à l'échelon départemental et régional, puis qui modifient très largement l'organisation des services extérieurs du ministère de la Santé publique et de la Population. Dans la logique de telles orientations, les services déconcentrés du ministère de la Santé publique et de la Population sont largement réformés (décret du 30 juillet 1964) au prix notamment d'un regroupement drastique entre directions départementales de la Santé, directions départementales de la Population et de l'Action sociale et divisions de l'Aide sociale incluses dans les préfectures (dont les personnels étaient gérés par le ministère de l'Intérieur). Désormais un service unique allait se substituer à ces trois services, sous l'autorité directe du préfet.

Les réformes à l'échelon régional et à l'échelon départemental s'inscrivaient d'ailleurs dans la dynamique de la préparation du IVe Plan de développement économique et social (1962-1965) dont les responsables insistaient largement sur la gravité des déséquilibres géographiques et sur l'urgence d'une véritable régionalisation, en particulier dans le domaine social. Les rapprochements qui s'opèrent à partir de 1962 entre les initiateurs du service des Affaires sociales du Plan, Jacques Delors en premier chef (1962-1969) et les responsables du service de l'Action sociale au ministère de la Santé[27] ne sont pas étrangers à des impulsions qui commencent à prendre le pas sur les résistances corporatistes de tel ou tel service ministériel, bien habitué à traiter avec les secteurs d'initiative privée de son champ de compétence.

> « *Qu'est ce qui a amené finalement le ministère à reprendre ces décrets sur les ARSEA ?… et bien c'est le fait que dans ces ARSEA, des fonctionnaires prenaient des responsabilités, qui pouvaient les mettre en opposition avec leurs supérieurs hiérarchiques. Des personnalités dynamiques, vivantes, pouvaient devenir secrétaire général, secrétaires généraux de certaines ARSEA, et dans leur congrès faire la leçon à leur directeur général, soit du ministère de la Justice, soit du ministère de la santé et à l'époque, je sais que Ceccaldi à la Justice et Lory à la Santé se préoccupaient de cette situation* »[28].

Le passage des ARSEA aux CREAI

Les réformes qui vont, en 1962, préciser les missions et pour ainsi dire « la géométrie » des ARSEA, puis qui vont en 1964 les transformer en CREAI, sont à saisir dans le contexte des nouvelles inflexions politiques visant à affirmer le rôle de l'État et à réorganiser les différents échelons de ses services. Du côté du Plan, mais aussi du ministère des Finances, on penchait plutôt pour la création à part entière, au sein du ministère de la Santé et de la Population, d'un service public dévolu à des fonctions d'expertise et de conseil[29] y compris, conséquemment, pour ne plus s'encombrer de la formule des ARSEA. C'est dans ce sens que va le rapport de l'Inspection générale de la Santé diligenté par Albert Rauzy.

> *« D'une manière générale, on peut dire que si les ARSEA ont reçu une mission de coordination, elles n'ont pas reçu pour autant de pouvoir de coordination. Aussi leur rôle a-t-il été rendu délicat plus encore vis-à-vis des associations privées que des administrations. Ce sont les groupements d'œuvres privées qui ont soulevé le*

---

[27] Cette entente tient notamment au fait que des hommes circulent de l'un à l'autre service et appartiennent d'ailleurs souvent au même corps, le Conseil d'Etat.
[28] Entretien de Michel Chauvière avec Robert Prigent, 1978, CAPEA, fonds Chauvière.
[29] *Ibid*., p. 272.

plus de difficultés pratiques, n'admettant pas ce qu'ils considéraient comme une ingérence intolérable d'un autre organisme également privé et en quelque sorte rival, parce que gestionnaire comme eux ; ou reprochant à l'opposé, aux ARSEA, d'être l'émanation des pouvoirs publics. Mal définie au départ la coordination s'est donc vue confiée à un organisme mal défini statutairement : organisme considéré tour à tour comme « plutôt public » ou « plutôt privé » selon les conceptions voire les intérêts des parties en cause. Il n'est pas surprenant qu'à l'expérience les résultats soient décevants. Dans la quasi-totalité des cas, les associations n'ont même pas été tenues informées des projets des autorités académiques ou des magistrats, ni n'ont été averties des décisions intéressant leur région prises par le Garde des Sceaux ou par le ministre de l'Education nationale. Elles n'ont a fortiori pas été consultées ni sous l'angle administratif ni sous l'angle technique. Les collectivités locales, conseils généraux comme municipalités, ont habituellement préféré entreprendre leurs réalisations de façon autonome »[30].

Au final le rapport diligenté par l'Inspection générale propose l'alternative de deux voies, constat fait que « *le support de la loi de 1901, assortie de quelques circulaires n'est plus suffisant* ». La première solution envisagée propose de façon volontariste aux ARSEA de choisir les chemins de la seule initiative associative dégagée alors de la formule bâtarde d'organisme de l'entre deux, mi-public mi-privé :

« *Les associations régionales pourraient, abandonnant leur allégeance particulière vis-à-vis de l'Administration, devenir un lieu d'échanges des expériences, le centre de propagation des progrès techniques, l'animateur des bonnes volontés et le stimulateur des initiatives, le représentant des intérêts en cause vis-à-vis des pouvoirs publics. Perdant cette apparence d'organismes semi-publics qui les a incontestablement desservies auprès des œuvres et établissements privés sans les mieux introduire auprès des collectivités et établissements publics, elles deviendraient grâce à leur valeur indiscutée sur le plan technique le rassembleur et le chef de file des organismes privés en même temps que l'interlocuteur des pouvoirs publics. […] Les associations régionales ayant opté pour donner la préférence au versant privé, il sera nécessaire de mettre en place dans chaque région auprès de l'Administration ou en son sein, les structures publiques compétentes en matière d'enfance inadaptée*»[31].

La seconde solution *a contrario* préconise aux ARSEA de se transformer en organisme public chargé de missions de conseils et d'expertise et placé à ce titre auprès du préfet coordinateur :

« *L'autre voie consisterait pour les associations régionales à abandonner celles de leurs activités qui marquent de la façon la plus ostentatoire le versant privé de leur caractère ; elles pourraient alors elles-mêmes devenir entre les mains de l'autorité publique qualifiée cet organisme de coordination, de planification et de gestion de services spéciaux, qui est apparu nécessaire à l'échelon régional. […] Passant en totalité sous l'autorité des pouvoirs publics, l'Association régionale mettrait l'ensemble de ses moyens directement à la disposition de l'Administration. La prise en main par le préfet l'assurerait de l'autorité qui lui a jusqu'alors manqué et conférerait à son action l'efficacité désirable* »[32].

---

[30] Albert Rauzy et coll., *op. cit*., pp. 45-46.
[31] *Ibid*., p. 64-65.
[32] *Ibid.*, p. 65-66.

Les inspecteurs ne se sont pas embarrassés de fioritures, et en somme ils paraissent laisser le choix aux ARSEA entre la corde et le poison. Il n'est plus du tout question de confier à ces organismes quelques missions de coordination que ce soit. Au mieux, et sous certaines conditions, l'administration les considérerait comme des interlocuteurs rapportant les intérêts des œuvres, dans l'autre cas il y aurait purement et simplement intégration à la puissance publique. Bien entendu pointe en filigrane de ces recommandations et de la fausse alternative qui est habilement présentée, la mise en place d'un service public régional dévolu à l'action sanitaire et sociale... Si une voie médiane fut en définitif retenue, à l'examen des articles de l'arrêté du 22 juillet 1964 qui transforme les ARSEA en CREAI et des statuts types qui lui sont annexés, on pointe sans difficulté la quasi mise sous tutelle de ces CREAI qui pourtant perdent tout rôle pour ainsi dire « politique » dans la mise en œuvre, dans le développement, dans la coordination des établissements et services du secteur de l'inadaptation. Désormais il faudra un arrêté ministériel pour qu'un CREAI puisse exister et son directeur devra être agréé. L'ambiguïté des textes régissant les ARSEA pour autant demeure. Les statuts, dont ordinairement une assemblée générale a l'initiative dans le cadre de la loi de 1901, sont ici d'ores et déjà pré-rédigés. Ils comptent 15 articles et il n'y a place que pour des blancs en deux endroits précis de l'article 1er : pour préciser de quelle circonscription régionale il s'agit et le lieu où est fixé son siège social. Ce n'est désormais qu'à la demande expresse de l'administration de tutelle qu'un CREAI peut se mobiliser et finalement ressort l'impression d'une méticuleuse attention à multiplier les filtres pour conserver la haute main sur cette instance pourtant consultative désormais. Il est précisé par ailleurs (article 17) que non seulement un inspecteur régional du ministère assiste aux séances du conseil d'administration mais aussi que…

> « *Il reçoit dans un délai de quinze jours des procès-verbaux retraçant les délibérations et dans le cas où des décisions lui paraîtraient contraires à la loi ou de nature à compromettre l'équilibre financier du centre régional, il dispose d'un délai de quinze jours pour en suspendre l'exécution et saisir le ministre aux fins d'annulation* ».

Le CREAI de Bretagne peu à peu relégué

Les années 1965-1975 apparaissent comme la chronique d'une relégation annoncée. L'administration régionale fait de moins en moins appel aux services du CREAI là où en principe elle aurait dû obligatoirement le consulter, en matière notamment d'ouverture ou d'extension d'établissements médico-sociaux. Sensé pouvoir dispenser des conseils pédagogiques éclairés à l'ensemble des associations du secteur, la question des moyens se pose alors d'évidence puisque pour fonctionner, pour répondre à toutes les sollicitations, il faut une logistique et surtout du personnel. Et c'est là que « le bât blesse ». Tout au long de ces dix années, la situation financière du CREAI de Bretagne semble très fragile. Faute d'être généralement en mesure de dégager des ressources propres, ses dirigeants doivent en permanence demander à la direction régionale des Affaires sanitaires et sociales l'octroi de subventions, solliciter des aides exceptionnelles permettant de « boucler l'année », etc. « Le nerf de la guerre » le renvoie à une position de dominé qui cadre mal avec les ambitions affichées d'indépendance voire de « mouche du coche » des pouvoirs publics. Tous ces éléments donnent l'impression que, de ce point de vue, le CREAI est en quelque sorte une association administrée, sous étroite tutelle financière, et dont la marge de liberté est extrêmement réduite. Devant en permanence rendre des comptes, ses responsables paraissent trouver assez peu d'échos du côté de la DRASS quand sont abordées des questions de fond.

Pour autant ce sont les années 1975-1985 qui sont les plus cruciales et qui vont voir le CREAI aux prises avec mille difficultés. En effet, au fil de cette décennie, trois réformes d'importance vont chacune l'interpeller en profondeur dans ses missions et dans sa géométrie même.

La Loi d'orientation du 30 juin 1975 bouleverse une première fois la donne. Certes, elle ne porte que sur le terrain du handicap, mais elle enfonce un premier coin dans ce rôle de coordination et de représentation des œuvres privées que le CREAI était censé remplir. S'il faudra attendre quelques années pour que les instances mises en œuvre dans le cadre de cette loi se mettent en place, le nouveau compromis qu'elle organise a plutôt tendance à mettre les CREAI sur la touche.

Cette Loi d'orientation se décline de fait en deux volets. Du premier on retiendra la mise en place de deux instances départementales chargées de statuer sur ce qui a trait à la fois à la prise en charge financière, à l'adresse des familles et/ou des institutions où ces personnes handicapées devront être accueillies et à l'orientation vers tel ou tel établissement vis-à-vis desquels les décisions de ces commissions s'imposeront. La première, la Commission départementale d'éducation spéciale (CDES) sera compétente pour les jeunes de 0 à 20 ans ; la seconde, la Commission technique d'orientation et de reclassement professionnels (COTOREP) pour tous les adultes au-delà de 20 ans.

Le second volet, relatif aux institutions sociales et médico-sociales, met en place, à l'échelon régional, une instance très importante, la Commission régionale des institutions sociales et médico-sociales (CRISMS). Ici il s'agit clairement, pour le législateur, de rompre avec les dysfonctionnements passés et de disposer d'un organe qui désormais va avoir la haute main sur l'habilitation des créations, des transformations, des extensions d'habilitation de tous les établissements et services susceptibles d'accueillir des personnes handicapées. L'administration régionale par ce biais, prend bel et bien le contrôle de l'implantation et du développement d'institutions qui jusqu'alors parvenaient sans trop de difficultés à se mettre en place ou à s'élargir sans avoir beaucoup de comptes à rendre. Un nouveau pas est ainsi franchi dans le processus de rationalisation administrative enclenché au début des années 1960.

La composition de ces instances donna lieu à bien des négociations. Dans les CDES et les COTOREP, une place conséquente fut attribuée aux associations représentant les familles mais surtout aux financeurs : Assurance maladie et caisses de Sécurité sociale en tête. En ce qui concerne la CRISMS, sa maîtrise revint aux représentants des pouvoirs publics et à eux seuls. Dans tous les cas, les tentatives des responsables du CREAI de Bretagne pour se poser d'emblée, sinon en membre de droit, du moins en interlocuteur incontournable de ces commissions se heurtèrent à de fins de non-recevoir. Plusieurs arguments furent mis en avant, notamment par la direction régionale de l'Action sanitaire et sociale. Du fait que CDES et COTOREP étaient des instances départementales, il était logique, d'après elle, qu'un centre à vocation régionale n'y ait pas sa place. Quand, ne l'entendant pas ainsi, les administrateurs du CREAI cherchèrent à « reprendre la main » en organisant par exemple, sous son auspice, des réunions de membres des CDES des quatre départements bretons, leur projet fut immédiatement contrecarré.

> « *M. Berranger* (directeur de la DRASS) *ayant fait savoir qu'il ne jugeait pas opportun que le CREAI organise cette journée, le bureau a été conduit à renoncer à ce projet* »[33].

[33]. Compte rendu de la réunion du C.A. du CREAI de Bretagne du 18 avril 1976, CAPEA, fonds CREAI.

L'année suivante, face à un nouveau projet du même type, M. Berranger « *fait part de ses réticences à ce projet et de celles des DDASS. Il recommande la prudence* ». Au CREAI, on mesure bien que quand le directeur de la DRASS donne de la voix, il vaut mieux le suivre. On comprend aussi l'invite pressante faite à ne pas se mêler de ce qui concerne les CDES. A ce niveau là donc, aucun doute n'est permis, le CREAI en tant que tel fut sciemment marginalisé. Fut également soulevée la question de la compétence du CREAI pour tout ce qui concerne les adultes. A l'origine, il était bien question d'enfance et d'adolescence et le sigle « CREAI » lui-même renvoie à une époque où ce qui a trait aux adultes n'est tout simplement pas d'actualité dans le secteur de l'inadaptation. A l'heure où de nombreuses associations gérant déjà des IME poussaient leurs feux vers les CAT et les ateliers protégés, le CREAI entendait tout naturellement accompagner ce mouvement. En Bretagne comme ailleurs ce n'est qu'après plusieurs volte-face que le responsable de la DRASS consentit à reconnaître cette extension de compétence vers le domaine des adultes handicapés. Pour autant, si une place lui fut accordée assez tardivement dans telle ou telle commission de travail de la CRISMS à vocation uniquement consultative, de manière générale, on perçoit assez bien que le CREAI s'est vu là aussi relégué.

Il n'est pas fortuit alors qu'une question ait été crûment posée, dès 1979, au plus haut niveau du ministère de tutelle : ces coordinations régionales ont-elles encore vraiment leur raison d'être ? Les inspecteurs de l'Inspection générale des affaires sociales missionnés pour y répondre ne s'embarrasseront d'ailleurs pas de formule pour traduire clairement l'objet de la commande qui leur est faite : « *Quelle est la cohérence des CREAI à l'environnement ou, plus brutalement, quelle est leur utilité ?* ». On apprendra au fil du rapport final (qu'ils remettront en juillet 1980) que le ministre de la Santé en personne en doutait… Dans les rapports intermédiaires, à diffusion restreinte, les propos tenus sont sans ambages et les pages qui sont consacrées au CREAI de Bretagne en particulier sont à la fois très documentées et très sévères.

> « *Le CREAI de Rennes apparaît comme un pâle reflet de l'ancienne Fédération bretonne des ASEA, qui jouissait d'un prestige certain. Cette dégénérescence est due à de multiples facteurs : vieillissement des dirigeants, tendance au notabilisme et au corporatisme, excès de centralisation sur Rennes, poids trop lourd de l'Ille-et-Vilaine au détriment des autres départements, tâches de gestion trop absorbantes, au détriment de l'animation, confusion résultant du cumul des responsabilités au profit des mêmes personnes, etc. La situation est aggravée par le manque de concertation des administrations régionales entre elles et l'absence de collaboration confiante et suivie entre le DRASS et le CREAI* »[34].

Un reproche revient régulièrement : le CREAI s'érige la plupart du temps en défenseur des institutions privées et « *de l'ordre médico-pédagogique* ». Il formule des avis fort peu critiques, là où la DRASS attendrait de lui une impartialité que, de fait, il se révèle incapable d'avoir.

La réforme, initiée en 1979 mais réalisée seulement en 1984, va s'évertuer à préciser ce que seront désormais ces centres régionaux. En Bretagne, un changement obligé va être vivement ressenti : à l'instar de tous les autres CREAI, il va devoir se dessaisir de la gestion directe d'établissements et de services. Or le CREAI de Bretagne, à la suite de la Fédération bretonne, présidait aux destinés d'institutions qui avaient connu leur heure de gloire. Un pan

---

[34]. Inspection générale des affaires sociales, *Rapports intermédiaires sur les CREAI*, 1979, p. 173.

de l'histoire disparaît alors, non sans provoquer des remous. Il n'est pas le seul : au tournant des années 1975, les responsables du CREAI manifestaient depuis déjà quelques temps, leur inquiétude face notamment à la baisse des sollicitations des pouvoirs publics. Aucun projet de création d'établissement ne les mobilisait. Certes ils étaient désormais de plus en plus rares, mais, dans le secteur de l'accueil des adultes handicapés notamment, on procédait encore à des ouvertures. De fait, force est de constater que tant au niveau des CDES, des COTOREP que de la CRISMS, désormais s'en était fini de l'appel à son expertise. Cette relégation tint aussi au fait qu'en 1977 eut lieu une réforme profonde des administrations des affaires sociales, tant au niveau régional que départemental. Le SRASS se transforma en DRASS et la fusion qui en découla entre services des affaires sanitaires et sociales et services régionaux de sécurité sociale entraîna un renforcement de leur personnel. Des embauches nombreuses eurent lieu, notamment du côté des inspecteurs qui auront bientôt, parmi leurs attributions, tout ce qui a trait à la politique d'équipements, à la planification des extensions et des ouvertures d'établissements et de services et de fait à l'instruction des dossiers présentés à la CRISMS. A partir de ce moment, il était clair que les expertises techniques des CREAI telles qu'elles que prévues pourtant par les textes de 1964, n'auraient plus cours. En octobre 1983, les membres de l'équipe technique du CREAI de Bretagne « *remarquent que les saisines sont assez peu nombreuses, au point qu'il convient de parler, à certaines périodes, de sous emploi* ». Un an plus tard, l'équipe technique, marginalisée, cesse ses activités et son responsable démissionne du CREAI ; un autre pan de l'histoire de la Fédération bretonne et du CREAI de Bretagne disparaît.

Quand survint la Décentralisation qui réorganisa profondément l'action sociale, c'est donc un CREAI de Bretagne fragilisé qui dut une fois encore se remettre à l'ouvrage.

La répartition des compétences qui va très largement profiter aux départements ne devient effective qu'au 1er janvier 1984 et ce n'est que dans les mois qui vont suivre que peu à peu les conseils généraux vont être confrontés à l'ampleur de la tâche qui les attend. Les DRASS (régionales), quant à elles, devront se défausser partiellement de leurs missions de coordination en matière d'ouverture ou d'extension d'équipements même si les CRISMS seront maintenues. Les DDASS (départementales), qui jouissaient souvent d'une relative autonomie (vis-à-vis des élus mais aussi vis-à-vis des DRASS) vont perdre 90% de leur personnel et avec, nombre de compétences. Le secteur financé par la Sécurité sociale va demeurer sous la tutelle de l'État mais pas l'Aide sociale à l'enfance (ASE), là où émarge une part importante des associations que fédèrent les CREAI. Ici le département va se voir attribuer une compétence de droit commun là où auparavant se réalisaient les actions supportées sur les crédits d'aide sociale au titre des « financements croisés » régis par des décrets de 1954 et 1955.

Une question se pose alors immédiatement : que restera-t-il à la région, espace où le CREAI puise sa légitimité ? Au fil des mois suivants, ses responsables vont découvrir qu'il y a certes quelques grains à moudre mais somme toute assez peu. La grande affaire, celle qui va préoccuper tous les CREAI, va être l'investissement de l'échelon départemental, là où désormais tout ou presque va désormais se jouer. Pour beaucoup de CREAI cet échelon est fort peu investi pour l'heure. Au sein du CREAI de Bretagne va être largement débattue l'opportunité de donner une impulsion nouvelle à des délégations départementales qui globalement manquent singulièrement de dynamisme. Rien ne se dessine clairement encore en 1985, mais tout au moins a-t-on pris la mesure de l'enjeu. Le fait que se dégage la perspective de disposer bientôt de « liquidités », étant donnée la cession obligée d'une part du patrimoine, ouvre quelques appétits, du côté de telle ou telle délégation départementale mais

on entrevoit aussi les risques d'un démembrement. Dans tous les cas on se cherche… et on cherche aussi des militants. En effet si, dans chaque département les directeurs d'établissements se réunissent toujours, si leurs directeurs généraux d'associations en font de même, ce n'est plus dans le cadre de délégations départementales du CREAI, où ils ne s'y retrouvent pas. Des groupements plus ou moins informels de directeurs se sont mis en place à la fin des années 1970 et se sont étoffés. On est entre soi, on y parle gestion, ressources humaines, relations aux élus, aux DDASS, etc. mais le CREAI en tant que tel suscite de moins en moins d'enthousiasme.

Pour ce CREAI, les changements à opérer sont affaire de moyens mais aussi de définition des finalités. Quels sont les services que le CREAI peut offrir à ces nouvelles directions des affaires sociales qui vont, sous la houlette des conseillers généraux, définir les axes d'une politique sociale dont on sait déjà qu'elle sera une des grandes affaires des départements ? La circulaire du 4 novembre 1983 évoquait la nécessité pour chaque conseil général de définir un « schéma départemental des établissements et service sociaux et médico-sociaux » : « *Il aura pour objet d'apprécier l'adaptation des moyens existants aux besoins en matière d'établissements et de services, de prévoir les aménagements souhaitables et les services nouveaux à créer, de définir les priorités en matière d'investissement et de fonctionnement et d'aider à la programmation des actions du département* ». Dès 1984, nombre de conseils généraux vont se lancer dans la réalisation de tels schémas. En l'absence des CREAI, et celui de Bretagne ne fait pas exception, des cabinets de consultants vont remporter le marché et proposer des audits souvent standardisés mais ayant toutes les apparences du sérieux de la méthodologie et de la rigueur mise à générer des économies, prometteuses en ces temps de disette. La plupart du temps les CREAI ne seront même pas dans la course, n'ayant ni les moyens ni le savoir-faire pour proposer leurs services.

On en est là en cette année 1985. Les défis à relever ne manquent guère pour les responsables du CREAI de Bretagne. A peine sont-ils sortis d'une passe délicate qu'il leur faut faire leurs preuves, dans un environnement qui évolue très vite, face à des partenaires obligés, les conseillers généraux, qu'ils n'appréhendent pas encore très bien.

Conclusion

A entendre les critiques adressées aux CREAI, et celui de Bretagne n'y échappe pas, (il concentrerait même la plupart des reproches qui ont cours au tournant des années 1980), on est plutôt étonné de les savoir encore en activité après les mauvaises passes que seront pour eux, les lois de 1975, leur réforme obligée du début des années 1980 et pour finir les effets d'une décentralisation qui bouscule une fois encore la donne. La réponse à cette question tient finalement en quelques mots : les services de l'Etat et ceux qui les dirigent - quelles que soient d'ailleurs leurs appartenances politiques - ont toujours été extrêmement ambigus vis-à-vis d'une action sociale où ils hésitent à s'engager, où ils préfèrent déléguer aux initiatives privées le soin d'entreprendre. Les velléités d'intervenir directement sont vite mises sous le boisseau, de crainte justement de se retrouver en première ligne dans un secteur protéiforme, en perpétuelle redéfinition, très sensible à l'opinion publique. C'est une affaire qui dure depuis le XIXe siècle et qui se prolonge sans véritable discontinuité depuis lors. On laisse donc faire les fonctionnaires militants ; on laisse aussi se développer les stratégies d'entrisme de ces militants associatifs, président ici et directeur général là, qui ne comptent pas leur temps et savent profiter de quelques marges de manœuvre concédées par l'Etat pour accomplir leurs desseins. Tout ce monde « d'entre deux » arrange bien des pouvoirs publics

qui avancent à pas comptés. C'est bien ainsi qu'il faut comprendre le pragmatisme de directeurs de DRASS qui veillent à ce que les CREAI ne s'étendent pas trop mais qui, pour autant, leur permettent de se tirer provisoirement d'affaire, quand par exemple leur situation financière devient trop tendue. Gardons-nous d'y voir trop vite de noirs desseins : faute de lignes claires, de projets affirmés, les responsables des administrations déconcentrées, ceux des services décentralisés également, ont besoin d'instances comme le CREAI mais dans le même temps n'ont pas intérêt à ce qu'elles pèsent trop au point par exemple de pouvoir établir des rapports de force. Ils peuvent toujours en dénoncer les limites, ces instances leur sont bien précieuses finalement.

Bibliographie

- ARDAN G., Avant-propos à l'*Atlas de la productivité*, Paris, ministère de l'Industrie et du commerce, octobre 1958
- BARUCH M.O., « L'État français et la création des régions », dans *Bretagne et identités régionales pendant la seconde guerre mondiale*, sous la direction de Christian Bougeard, CRBC/UBO, Brest, 2002
- BENOÎT J.M., BENOÎT P., PUCCI D.*, La France redécoupée, enquête sur la quadrature de l'hexagone,* Paris, Belin, 1998
- BODINEAU P., *La régionalisation*, Paris, PUF, 1995
- CHAUVIÈRE M., *Enfance inadaptée : l'héritage de Vichy*, Paris, Éditions ouvrières, 1980
- GARDET M., VILBROD A., *Entre planification volontariste et adaptation aux réalités locales. Les coordinations régionales en Bretagne dans le secteur de l'enfance et de l'adolescence inadaptées (1944-1984)*, rapport MiRe, Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, convention 20/00, 2003
- IGAS, Inspection générale des affaires sociales, *Rapports intermédiaires sur les CREAI*, 1979
- JOUBREL H., *La délinquance juvénile en Bretagne*, Centre régional d'éducation sanitaire, Rennes, 1943
- PRIGENT R. « Coordination », allocution reproduite dans la revue *Sauvegarde*, n° 11, mai 1947
- RAUZY A., PICQUENARD S., *La législation de l'aide sociale*, Paris, Berger-Levrault, 1955
- RAUZY A., PEYSSARD L. TISSO A.J., CHARLES F., MOULONGUET C., FOLLIARD A., *Les problèmes actuels des l'Enfance inadaptée en France et les Associations de Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence*. Rapport de l'Inspection générale de la Santé, 1963
- TÉTARD F., « Les Sauvegardes dans leur rapport avec la loi de 1901 : ni tout à fait privées ni tout à fait publiques », revue *Sauvegarde de l'Enfance*, n°56/3, 2001
- VILBROD A., *Devenir éducateur : une affaire de famille*, Paris, L'Harmattan, 1995

Résumé

Les premières formes de décentralisation de l'action sociale, sur le terrain de la prise en charge de l'inadaptation, remontent au régime de Vichy. Maintenues à la Libération, des

coordinations régionales au statut ambigu, les Associations régionales pour la sauvegarde de l'Enfance et de l'adolescence (ARSEA), vont être chargées de fédérer tout un ensemble protéiforme d'associations et d'œuvres peu habituées jusqu'alors à se concerter et à s'entendre dicter ce qu'elles doivent désormais faire. L'étude particulière de la Fédération bretonne tend à montrer que l'espace de ces organismes mi-privé, mi-public posera toujours problème et que le dilemme entre l'échelon régional et départemental ne sera jamais véritablement tranché.

Au fil des décennies, les administrations déconcentrées de l'État s'efforceront de réduire son influence. Devenus Centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptées (CREAI) en 1964, ces coordinations verront leur rôle réduit peu à peu à la portion congrue. Des effets de la Loi d'orientation de 1975 à la réduction de ses missions au début des années 1980, nous suivons la manière dont les représentants de l'Etat opéreront pour prendre les commandes et reléguer ces organismes originaux à bien des égards.