



ASSISES NATIONALES DES FOYERS DE L'ENFANCE

*Etude sociologique sur l'évolution, l'histoire et l'identité
de cinq foyers de l'enfance*

Par Emmanuel Langlois et Tamara Roberts

INTRODUCTION

Contexte de l'étude

L'organisation des Assises de l'Enfance autour de la thématique des foyers de l'enfance (FDE) tient à une volonté de mieux percevoir le profil et la pertinence sociale des FDE, et ce qui a fondé et fonde encore aujourd'hui l'existence de ces institutions.

Dans ce cadre, le laboratoire de sociologie (le Centre Emile Durkheim) de l'université Bordeaux 2 a été sollicité pour réaliser une étude sociologique sur ces dispositifs. L'objectif est de comprendre les tenants qui ont abouti au développement de structures différentes selon les départements. Cinq départements ont été retenus pour leur diversité et leur typicité : la Seine-Saint Denis, La Creuse, La Haute Savoie, le Rhône et le Gironde. Le cas de la haute Marne a également été traité car il ne s'y trouve aucun établissement public.

Méthodologie

Cette étude repose sur un travail d'observation *in situ* réalisé lors de la visite des locaux des FDE sélectionnés et sur des entretiens semi-directifs réalisés auprès de différents professionnels : les directeurs ou directeurs adjoints et les cadres socio-éducatifs ou éducateurs, ceux qui avaient un ancienneté importante, dits « mémoires de l'établissement ». Cinq « monographies de site » ont ainsi pu être esquissées.

Plusieurs problématiques ont été abordées au cours des entretiens telles que l'identité de la structure perçue par les professionnels, l'histoire de l'établissement et ses moments fondateurs, les spécialisations autour desquelles les établissements se sont développées, les pratiques de prise en charge, l'organisation générale, les relations avec les tutelles ou encore le secteur associatif. Il s'agit d'une sélection de thèmes qui n'épuise pas la richesse des FDE d'un point de vue sociologique.

Les déterminants clés de l'évolution de ces institutions

L'enquête de terrain au sein de ces établissements a révélé un certain nombre d'éléments qui permettent de mieux caractériser ces structures d'une part et d'expliquer leur diversité d'autre part. Les FDE ont connu de grandes transformations, façonnés par les contextes socio-historique et politique. Aujourd'hui, on constate des fonctionnements et des modes de prise en charge très disparates. Comment en sommes nous arrivés à cet « éclatement » ?

Incontestablement, la forme des FDE est très liée à leur ancrage local qui les a façonnés au fil du temps. Certains foyers de l'enfance sont issus d'actions philanthropiques (donations de personnalités locales). D'autres bâtisses, plus récentes, ont vu le jour suite à la loi de 1975 relative aux établissements sociaux et médico-sociaux (détachement des enceintes hospitalières).

L'ancrage local se manifeste aussi par les demandes sociales et politiques auxquelles ont été exposés les foyers, la dynamique du secteur privé, les attentes des tutelles, c'est ainsi que l'évolution actuelle des foyers de l'enfance est marquée par un phénomène d'externalisation et de diversification des services, les structures-mères égrènent de nouveaux services ou se voient rattacher d'autres missions dans le cadre de la réorganisation de l'action sociale à l'échelle territoriale.

De plus, si certaines structures sont concentrées principalement sur un même site, d'autres ont privilégié la territorialisation de l'accueil comme en Haute-Savoie par exemple. L'éclatement des structures sur le territoire départemental n'a parfois pas de fondement particulier et résulte d'opportunités d'acquisition de locaux, du prix du foncier, d'opérations de valorisation du patrimoine des foyers. Le rassemblement de plusieurs foyers existants ou structures sous l'égide du FDE est aussi une explication. Parfois, on assiste également à une externalisation de certains profils de jeunes difficiles afin de conserver une stabilité des groupes au sein de la structure mère. Enfin, la multiplication des structures peut répondre à un besoin prégnant d'accueil sur certaines parties du territoire. C'est ainsi plusieurs logiques qui président au développement des FDE : territoriale, de redéfinition des public de l'aide à l'enfance...

Le fonctionnement et l'organisation des établissements ont également dévoilé des façons de faire très différentes. Certains établissements assurent uniquement l'accueil d'urgence, initialement prévue par l'Article L. 222-1 du Code de l'Action Sociale et des Familles. D'autres ont diversifié leur mode de prise en charge, et proposent des missions satellites telles que celles exercées par les MECS. Le développement de différents outils d'intervention répond souvent à la carence de lieux de vie adaptés aux besoins de l'enfant ou du jeune entré au FDE. Enfin, nous verrons également que si l'image institutionnelle marquée par l'histoire hospitalière (et asilaire si l'on remonte plus loin encore) est très forte au sein de certains établissements, d'autres proposent une organisation plus légère qui ressemble plus à un microcosme familial.

Par ailleurs, l'évolution de ces institutions tient à plusieurs facteurs explicatifs :

1. L'évolution de la jeunesse et des problématiques de protection. Tout d'abord, elle calque l'évolution des problèmes que rencontrent les enfants au cours des 30 dernières années : *« Il y a 40 ans, on accueillait les enfants parce que les parents étaient pauvres ; aujourd'hui on accueille les enfants pour qui ce serait dangereux de rester dans leur famille »*. Si le nombre d'enfants accueillis a diminué au cours du temps, les professionnels font le constat de troubles nouveaux qui rend nécessaire la création de petits groupes : polyhandicap, troubles qui relèvent de la pédopsychiatrie.

2. L'évolution de l'action institutionnelle, en particulier du rôle du conseil général. Le passage à l'autonomie ou la perte de celle-ci, le degré d'emprise du département et les moyens financiers alloués sont des déterminants clés de l'évolution de l'établissement.
3. Le rôle tenu par des « entrepreneurs moraux » *personnalités structurantes, charismatiques et reconnues dans le champs de la protection de l'enfance*, qui se sont articulés avec une reconfiguration de l'action publique locale.

Ces transformations se traduisent par une plus grande ouverture des FDE sur le monde extérieur, mais l'accroissement des missions assurées par ces foyers a conduit à un encastrement plus fort de ces foyers dans le maillage institutionnel local. D'une certaine manière, lorsque ces transformations eurent abouties, de nouveaux sigles –plus technocratiques– sont apparus : IDEF, CEDEF, MEDEF...

Cette apparente « banalisation » des FDE, leur assimilation dans une multitude de services gravitant autour du conseil général masque bien souvent la singularité de leur histoire et la persistance d'une identité forte. L'étude que nous avons menée à travers ces cinq monographies, le montre de plusieurs manières.

I. LE FOYER DE L'ENFANCE DE LA GIRONDE : un établissement regroupant des structures aux missions très différentes

1. D'Eysinoff au « Foyer modèle des Pupilles de l'Etat »

Au début du 20^{ème} siècle, après avoir été recueillis et élevés par les congrégations religieuses, les enfants « trouvés » ou « assistés de la Gironde », furent accueillis dans une aile de l'Hôpital des enfants. Plus tard, à partir de 1924, ces enfants seront hébergés dans un vaste domaine à Eysines acquis par la Fédération Girondine de l'Enfance. Ce château et sa ferme, construits en 1885 appartenaient à un Consul Général de Russie à Bordeaux. Il l'avait dénommé « Eysinoff » pour la consonance russe. Depuis près de 100 ans, le terme est indéracinable.

En 1925, Eysinoff est légué au Conseil Général de la Gironde pour être « affecté à des œuvres d'assistance publique ». C'est ainsi qu'est créée -cette année là- le « Foyer dépositaire des Enfants Assistés » auquel est ajouté en 1934, la Pouponnière. En 1940, le domaine est réquisitionné par les Allemands, qui en ont fait un dépôt d'essence¹, et les enfants sont à nouveau transférés vers l'hôpital.

Après la guerre, avec ses 50 berceaux et ses 64 places pour enfants de 2 à 21 ans, le foyer n'a pas les moyens de répondre aux besoins d'un service d'Aide à l'Enfance, en charge de 7000 enfants dont 2500 pupilles. Un grand programme de construction de bâtiment est engagé avec une volonté de construire un foyer pilote d'un point de vue, architectural, portant une vision moderne de la prise en charge de l'enfance. Dans les années 50-60, cinq grands bâtiments ont été construits et détruits dans les années 2000 car ils étaient complètement inadaptés. Il n'en reste qu'un seul, qui a été réhabilité. C'était un projet global avec une vision d'ensemble. Présenté à l'exposition universelle de 1958 de Bruxelles et primé comme étant une expérience d'architecture moderne. Les bâtiments avec de grandes baies vitrées et de très grandes surfaces (politiques hygiénistes) constituées d'habitats collectifs avec dortoirs. Les pavillons

¹ On voit encore sur la pouponnière, un bâtiment nommé *Dantzik*, l'actuel Dantzk polonaise. Sur le château, existe toujours un écriteau « Blocus ». Dans le parc, sous un cèdre, un marquage indique les bords de la piscine où était stocké le gazole. Enfin, les grandes allées en ciment datent également de cette époque pour faire circuler les camions.

étaient agencé selon une configuration circulaire inspirée de la vision carcérale en Grande Bretagne avec le fameux « panoptique » qui permet de tout voir et d'être vu.

2. La création du CDEF en 1997 : hasard et opportunités politiques

« Chaque association repose sur des hommes qui portent des valeurs. Le grand bonhomme qui a porté les valeurs ici c'est incontestablement Gruas (dir 1994-2001 et actuel directeur du service ASE du Conseil Général). Il est arrivé sur un champ de ruine et il est parti en laissant des locaux ».

En 1997, on assiste à la fusion du Foyer de l'Enfance et du CDAF² (Centre Départemental d'Aide à la Famille) qui aboutit à la naissance du Centre Départemental de l'Enfance et de la Famille.

D'après l'ancien directeur du foyer de l'enfance, c'est le hasard, les circonstances qui l'ont facilité. Il y a eu le départ d'un directeur en 95-96 dans un centre maternel. Le département a demandé au FDE de chapoter l'ensemble et de faire un ensemble unique. Pour le Conseil Général, cela facilitait la gestion. Cela permettait à un établissement public d'avoir une taille critique plus importante face au secteur associatif et un poids plus important dans le dispositif départemental. Aujourd'hui le CDEF constitue une plateforme essentielle, principale dans le dispositif ASE.

Le CDEF n'est pas un établissement autonome. Il est un service du Conseil Général. D'après le directeur actuel, *« c'est un choix politique. Tout dépend de la façon dont les autorités départementales voient l'outil de l'établissement. C'est un choix du département »*. En 1994, le directeur de l'établissement aurait souhaité rendre l'établissement autonome car il considérait qu'il aurait plus de latitude pour faire un meilleur travail ; Le Conseil Général a exprimé son désaccord. Un professionnel explique : *« Ils ne voulaient pas que cet objet leur échappe. La conséquence majeure de la non autonomie c'est le sureffectif parce qu'un directeur d'un établissement autonome au delà de sa capacité d'accueil peut dire stop. Ici, on dit pas stop, on peut pas. On peut négocier, on peut argumenter mais au bout du bout c'est le directeur de l'Enfance Famille qui décide »*. Par ailleurs, il semblerait que dans la non autonomie, il y a différents degrés en lien avec la délégation des signatures qui laisse des marges de manœuvres plus ou moins réduites, et qui définit ce que chacun est habilité à faire. Par exemple, le directeur du CDEF a les délégations de signature pour gérer et recruter le personnel. Cela varie d'un département à l'autre. Les personnes interrogées insistent toutes sur l'importance du rôle joué par le relationnel.

3. Evolution de la prise en charge et du nombre de place

En 1960, le « Foyer modèle des Pupilles de l'Etat » proposaient 270 places. A l'époque, le Foyer était constitué de grands groupes verticaux d'environ 25 enfants et un éducateur suffisait. *« Maintenant faut faire de l'éducatif, c'est plus de la surveillance et de l'éducation. C'était un peu différent. A l'époque ça se faisait tout seul. Les exigences n'étaient pas les mêmes ; la place de l'adulte n'était pas la même dans la société et donc aussi dans ces micro sociétés »*, nous confie un professionnel.

Par ailleurs, l'évolution démographique et, surtout, les transformations dans les modes de prises en charge éducatives, conduisent à une réduction continue des effectifs dans les décennies suivantes ; il s'ensuit une réduction de la taille des groupes de vie. Entre 1997 et

² Fusion opérée en 1984 du Centre Maternel de Talence (composé du Centre Maternel « Cholet », de la Crèche qui la jouxte et du Service des Appartements sociaux) et du « Foyer Saint Raphael » de Bordeaux.

2007, un nouveau programme de travaux aboutit, après démolition ou réhabilitation des anciens pavillons, à créer des unités de vie qui répondent aux nécessités actuelles de la prise en charge éducative. *« Des bâtiments étaient condamnés ce qui diminuait fortement la capacité d'accueil. Les volets laissaient passer la lumière donc l'été, le premier réveillé, réveillait tous les autres. Ce projet portait une volonté de substituer une disposition rayonnante à une disposition circulaire »*³. En 40 ans, la taille des groupes est passée de 25 enfants, à 12 ou 9. Des dortoirs traditionnels, au boxe, puis aux chambres à deux, pour aboutir à la chambre individuelle, le foyer de l'enfance a reflété l'évolution des problématiques sociétales, des figures de l'abandon et des profils des enfants.

Ces transformations ont également participé à la création de services éducatifs nouveaux :

- Le Service d'accompagnement éducatif (1974) devenu le Service Accompagnement Jeunes (1996)
- Le Foyer Rolland de Blaye (1988) (MECS)
- Le Foyer Tivoli (1997) (Cf. encadré ci-dessous) restructuré au sein du Pôle Adolescent en 2007
- L'U.A.H.M (Unité d'Accueil et d'Hébergement du Médoc à Pauillac) (1999).

La création de services transversaux complète le dispositif éducatif :

- L'atelier éducatif accueil des jeunes déscolarisés (1990)
- L'Espace Famille favorise les rencontres parents/enfants (1995)
- Le Placement Familial d'Urgence accueille en urgence des enfants chez des assistantes familiales (2003).

Aujourd'hui, le CDEF est implanté sur plusieurs communes du département de la Gironde : Eysines, Bordeaux, Talence, Blaye et Pauillac. Il assure ainsi sa mission de protection de l'enfance en intervenant sur tout le territoire départemental. Un exemple de prise en charge diversifiée est l'intégration de deux MECS publiques au sein du dispositif.

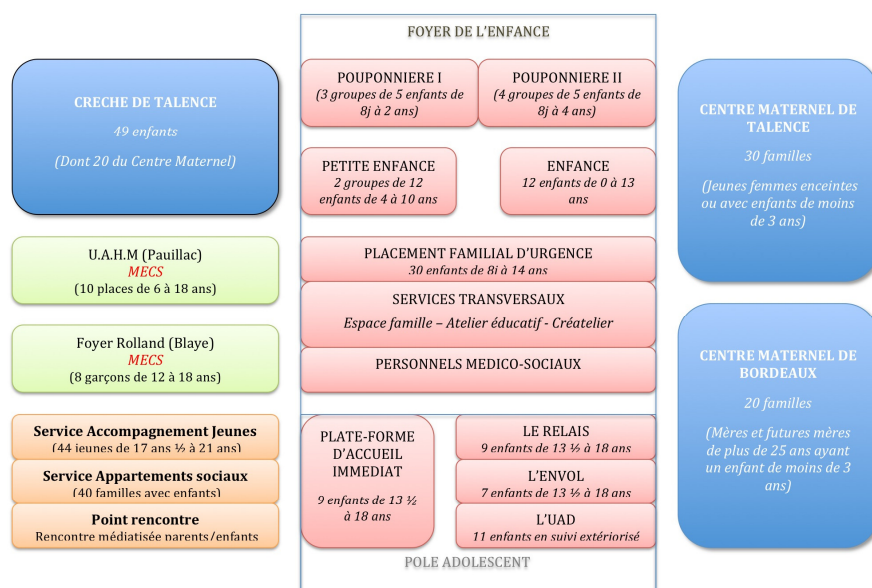
Avec l'ensemble de ses services, le CDEF dispose d'environ 300 places. Notons que c'est plus le nombre d'enfants par service qui a diminué avec l'éclatement des unités que le nombre de place global (270 en 1960). Aujourd'hui, le CDEF a conservé une structure répartie par groupes d'âge (Cf. Organigramme ci-contre) mais avec une prise en compte du profil des jeunes, notamment au sein du pôle adolescent. Ce dernier est constitué de quatre services : une plateforme d'accueil d'urgence dont l'échéance est toujours de deux mois. **et** trois services, le relais, l'envol, et l'UAD (Unité d'accueil diversifié), cités du moins au plus autonome.

Le foyer Tivoli

La création de ce foyer à l'extérieur est née du constat de la déstabilisation du groupe accompagnée de phénomènes de violence lors de l'arrivée d'un nouveau jeune, admis dans des conditions délicates.

³ Le bâtiment de l'administration, de pôle médico-sociale et de l'accueil des familles a été construit au centre. Sa disposition en deltaplane était plus accueillante qu'une barre. La salle des panneaux d'affichage (syndicaux, mutuels, de la gestion du personnel, petites annonces, infos administratives) joue un rôle important dans la construction d'une identité professionnelle car c'est un lieu de rencontre et d'échange du personnel. Aussi, le personnel doit passer par l'administration pour *badger*. Dans l'ancienne configuration circulaire, le personnel allait directement à son pavillon.

« Ce groupe d'accueil des adolescents à l'extérieur (jeunes 15,5-18 ans), dans un appartement loué proposait une prise en charge éducative radicalement modifiée pour prendre en compte l'imminence de l'arrivée et introduire l'imminence d'un départ. Les éducateurs ne fonctionnaient plus en tant que capables de gérer un groupe, ils fonctionnaient en tant qu'éducateurs AEMO à domicile, mais sur place. Le couchage et le petit déjeuner étaient dans cet appartement qui pouvait accueillir en théorie 6-8 jeunes. Ils y passaient du temps pour rencontrer leur éducateur, bâtir leur projet etc. Les repas en dehors du petit déjeuner se prenaient à l'extérieur sous la forme de ticket restauration en groupe, seul, ou avec un éduc. Ce système éducatif de projet devait aboutir à ce que le jeune quitte au bout de deux mois le foyer Tivoli pour aller soit chez lui, soit orienté dans une autre institution où il resterait longtemps soit ici, si y avait un besoin de complément d'information. De très bons résultats jusqu'à un apport massif de mineurs étrangers avec des phénomènes de réseaux où ils savaient qu'ils avaient une piaule, avec des chèques déjeuner. Ya eu tout un tas de trafic, des jeunes qui se pointaient ici en bas, qui tapaient sur le comptoir « je veux le chèque déjeuner » voilà. Y a eu une dégradation de la prise en charge qui n'était plus adaptée à la population accueillie avec des phénomènes d'insécurité qui ont fait que le groupe des ados qui était à l'extérieur, a été rapatrié ici vers 2005 ».



Organigramme 1 : Les services du CDEF

4. Relations avec le secteur associatif.

Pour le directeur actuel, associations et établissements publics concourent à la même mission et les différents intervenants sont financés par le même tarifificateur et donc soumis aux mêmes contraintes. Ils entretiennent au quotidien des relations de travail pour l'orientation des jeunes.

Lorsque les MECS ont des cas difficiles de rupture, de crise, ils appellent les FDE pour que le jeune aille se ressourcer avant de repartir en MECS, mais globalement c'est souvent dans l'autre sens.

II. LE FOYER DE L'ENFANCE DE GUERET (CREUSE) : une petite structure caractérisée par une faible demande et une grande adaptabilité

1. Perspectives historiques

L'accueil des Réunionnais au Foyer de l'Enfance : une histoire un peu particulière

L'histoire du Foyer de l'Enfance de Guéret a été marquée par l'arrivée massive de jeunes réunionnais dans les années 60-70. L'acteur principal dans cette affaire s'appelait Michel Debré, le ministre du général De Gaulle de 1959 à 1962 et député de La Réunion en 1963. Considérant que la démographie de l'île menace son développement, il organise durant les années 1960 la migration des Réunionnais vers la métropole. Dans le même état d'esprit, il fait procéder au déplacement vers l'Hexagone de plus de 1 600 enfants réunionnais (entre 1963 et 1982) arrachés à leur famille en vue de repeupler certains départements métropolitains en cours de désertification, notamment la Creuse. Si certains évoquent ce phénomène en replaçant les faits dans un contexte de misère sociale à la Réunion, d'autres évoquent un véritable « coup de force », une « déportation ».

« On leur faisait croire qu'ils montaient à Paris, la métropole, la Tour Eiffel. Et qu'ils allaient revenir bardés de diplôme. Et les courriers des parents étaient détruits, les courriers des enfants pour leur famille étaient détruits ».

Entre 1964 et 1979, environ 200 jeunes (dont 150 de 6 mois à 20 ans en 1966) ont été d'abord accueillis dans le foyer de l'enfance, puis dispersés dans des familles, ou dans des fermes isolées.

« Le dimanche matin, c'était la foire au bétail. C'est dur à dire mais c'est comme ça parce que Josette me l'a raconté (une ancienne maîtresse de maison réunionnaise). Les agriculteurs du coin venaient tous les dimanches matins car ils avaient été prévenus qu'il y avait eu un arrivage, qu'il y avait 20 gamins et ils venaient pour mesurer, ils regardaient la dentition, la musculature ».

Le Foyer de l'enfance originel dans l'enceinte de l'hôpital de Guéret

Le FDE historique a été créé suite à la loi 1964⁴. Un des repères serait notamment la première vague d'arrivée des réunionnais en 1966. Construit dans l'enceinte même de l'hôpital, comme cela se faisait à cette époque, une « vêtue départementale » était installée au sous-sol pour les jeunes pupilles. Ils étaient alors tous habillés de la même manière. Il y avait très peu de personnel. Le foyer était rattaché aux cuisines de l'hôpital. L'équipe était constituée d'un directeur, une secrétaire et six éducateurs pour une capacité théorique de 50 places. La mission de service publique fait qu'un FDE peut accueillir au-delà de sa capacité théorique.

⁴ En 1964, le décret du 30 juillet permet la création des Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale, pour une meilleure coordination des services. En 1977, elles seront transformées en Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales.

Jusqu'en 1993, le Foyer Départemental de l'Enfance fût rattaché à l'hôpital.

2. Les fondements du CDEF : décentralisation et autonomie

En janvier 1988, le Foyer de l'Enfance devient Centre Départemental de l'Enfance et de la Famille, sort du giron hospitalier et devient départemental pour répondre à la loi de 1984 sur les droits des usagers suivie par celle de 1986 demandant aux départements d'avoir les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au Service. La décision d'autonomie est prise à ce moment-là. Nous avons peu d'éléments sur les origines de ce choix. Certains disent qu'il s'agit d'une volonté du département. D'autres évoquent un souhait du directeur de l'époque qui venant d'un département très urbanisé tenait à l'idée d'un service indépendant. Des relations conflictuelles avec le département auraient également participé à une mise à distance.

3. Une petite structure qui s'est adaptée à de multiples besoins locaux

La Creuse est un département rural peu peuplé de 124 000 habitants. Le CDEF n'est jamais en situation de sureffectif.

Le CDEF subit d'importants effets de seuil et il est très difficile de créer une diversité d'unités adaptées aux besoins de tous. C'est pourquoi la structure a vécu divers remaniements au cours du temps. « Maison du changement » au service des problématiques du jour, cette structure est marquée par la mobilité, l'adaptation et le « bricolage » en fonction des besoins du moment. A titre d'exemple, il y a eu une période dans le passé où plusieurs enfants étaient déscolarisés et le CDEF a été amené à mettre en place des ateliers appropriés.

En outre, la polyvalence s'impose. Le même service réalise l'accueil d'urgence et une mission MECS avec une prise en charge individualisée de longue durée. Cette dernière s'impose car elle répond à un besoin du département d'une part, et d'autre part elle alimente la structure qui ne pourrait fonctionner avec la seule mission d'accueil d'urgence du FDE. En effet, l'urgence est plutôt rare au sein de ce département.

Par ailleurs, les divisions d'unités reposent sur une adaptation aux besoins. En 1993, le CDEF était composé d'un Centre Educatif (mission MECS) et d'un Centre d'Accueil et d'Observation (mission urgence FDE). Cette configuration a été la plus logique et profitable pendant longtemps. Puis, il y a eu moins d'enfants, donc on a assisté à une nouvelle adaptation avec deux groupes : adolescents et préadolescents. Et en parallèle, un service intitulé « l'annexe » sur la même structure pour les jeunes déstructurés.

D'autre part, jusqu'en 2005, le CDEF détenait un Service en Milieu Ouvert, créé en 1981. Il avait en charge le suivi de mères isolées (mamans enceintes ou avec enfants de moins de trois ans et démunis) à l'extérieur, ainsi que des contrats jeunes majeurs. Cela représentait environ 30 places. L'internat quant à lui avait une capacité d'accueil de 30 places également. Fin 2009, le Conseil Général reprend en intra les jeunes majeurs et décide d'arrêter le travail avec les parents isolés⁵.

⁵ Le CHRS a quelques appartements pour mamans isolés mais le mélange de public est préjudiciable. La directrice actuelle a alors proposé de reprendre ce projet en 2006 mais sans réponse pour l'instant.

Aujourd'hui, les enfants sont pris en charge au sein d'unités de vie réparties sur deux sites différents :

- Le Service « Internat » dans les locaux d'origine avec une capacité d'accueil de 24 places composé d'une unité d'internat éducatif pour les jeunes de 8 à 17 ans, et d'une unité de préparation à l'autonomie (la Tchada) pour les jeunes à partir de 16 ans et demi ; ce groupe s'adresse aux jeunes qui suivent une scolarité et sont en capacité de s'intégrer dans un groupe et d'établir des relations interindividuelles.
- La « Vill'Ado », grande maison individuelle avec jardin à l'extérieur acquise en 2007 proposant à 6 jeunes une prise en charge éducative renforcée

4-La place du CDEF dans le dispositif départemental

Le dispositif est simple. Il ne suit pas une logique par tranche d'âge mais plutôt par profils : stabilisés ou non stabilisés. On constate également que l'accueil ne concerne pas actuellement les bébés, la petite enfance, et les mères avec enfants. Le CDEF n'a pas non plus la gestion du placement familial. Aussi, l'action menée auprès des familles et de l'enfant est prise en charge par les professionnels de l'ASE. Par conséquent, malgré l'autonomie du CDEF, un certain nombre de services généralement constitutifs du Foyer de l'Enfance, sont mis en œuvre par le service ASE.

L'histoire des relations avec le Conseil Général regorge certainement d'hypothèses explicatives de cette faible délégation auprès du CDEF. En 1995, suite à un changement de majorité politique (de gauche à droite), le directeur de tous les services sociaux du CG est « relégué » au poste de directeur du Foyer de l'Enfance. Sans aucune formation et avec quelques difficultés à rendre des comptes à ses anciens subalternes, ce dernier « coupe les ponts » avec l'ASE. On nous raconte que les éducateurs du milieu ouvert étaient les derniers mohicans à avoir des relations avec les gens de l'ASE nécessitées par leur mission.

L'habilitation justice⁶ (active de 1987 à 2009⁷) basée sur des placements directs du juge sans passage par l'ASE, ne serait-elle pas également un des symptômes des difficiles relations entretenues avec le service gardien ?

La culture « Conseil Général » de la directrice actuelle (arrivée en 2005), ancienne assistante sociale du département a contribué à pacifier les relations.

5-Le CDEF et le secteur associatif

L'offre sur le département est composée du CDEF, d'une MECS (qui n'accueille pas les 16-18 ans⁸), de familles d'accueil, et de quelques lieux de vie.

Le CDEF entretient peu de relations avec les autres structures car c'est l'ASE qui après avoir reçu la proposition d'orientation du CDEF, sollicite l'admission avec les autres structures.

⁶ Habilitation à recevoir des mineurs confiés par l'autorité judiciaire au titre de l'assistance éducative est délivrée par le Préfet du département après avis du Conseil Général.

⁷ A cette date, lors de la demande de renouvellement de l'habilitation justice, le CDEF renonce à cette dernière au titre de l'ordonnance 1945, dans le but de se limiter à un cadre de protection de l'enfance.

⁸ Les 16-18 ans sont donc nécessairement accueillis au CDEF dans un processus d'autonomisation jusqu'à la majorité

Néanmoins, il peut y avoir des échanges téléphoniques pour savoir s'il y a des places et si le profil correspond. D'après un professionnel, « *plus le profil est complexe, moins y a de places comme par hasard* ».

III. LE FOYER DE L'ENFANCE DE LA SEINE SAINT DENIS : des structures de tailles importantes, éclatées sur deux départements et un pôle urgence conséquent

1. De la fondation Borniche au Centre départemental, 60 années d'évolution de la protection de l'enfance

Le CDEF est constitué de plusieurs établissements porteurs d'une histoire singulière. Si le Foyer de Villepinte est héritier des constructions des années 50-70 de site pavillonnaire, le Foyer Borniche est inscrit dans une histoire plus ancienne.

L'accueil d'enfants fait partie intégrante de l'histoire de cette institution (Fondation Borniche) et en particulier de la volonté de sa fondatrice.

Situé à Mary sur Marne, un petit village de Seine-et-Marne. Au 19^{ème} siècle, Mr Borniche, un banquier parisien fait construire un château style Napoléon 1^{er} (achevé en 1842) pour en faire sa résidence de campagne. Le cadre est très agréable car la Marne longe la propriété, le parc s'étend sur 3 hectares et on y trouve de nombreuses variétés d'arbres et de fleurs. La fille de Mr Borniche, Léonie hérite de la demeure. Comme elle est célibataire, la propriété fait des envieux, du côté de sa famille mais également au niveau de la commune. Mais Melle Borniche, n'entretient de bonnes relations ni avec l'une ni avec l'autre. C'est pourquoi elle décide de faire don de sa propriété à une « œuvre » en créant la fondation qui porte son nom. Son désir premier était de faire quelque chose pour les orphelins de guerre. Finalement, face à l'échec de ce premier projet, elle décide d'accueillir des femmes convalescentes sortant des hôpitaux de Paris. La Fondation fonctionnera ainsi jusqu'à la Deuxième Guerre Mondiale où l'évacuation, l'occupation allemande et la désorganisation s'installeront. Après la Guerre, les chemins de fer de la Région Est souhaitent acheter la propriété pour accueillir leurs pupilles. C'est en recherchant le propriétaire que l'une des clauses des dispositions testamentaires de Mademoiselle Borniche refait surface et fait resurgir le projet en faveur des orphelins. En cas de cessation de l'activité des femmes convalescentes et de la dissolution du Conseil d'administration, l'Assistance Publique de Paris deviendra propriétaire. Suite à trois ans de travaux d'aménagements, l'établissement est occupé, en 1959 par des enfants de l'assistance Publique de Paris.

En 1968, lors de la création des départements de petite couronne parisienne, la Fondation Borniche est attribuée au département de la Seine Saint Denis et devient Foyer départemental de l'Enfance. En 2000, le foyer Borniche crée un service de placement familial.

Au 1^{er} janvier 2004, le Foyer Borniche devient un pôle du CDEF.

En 60 ans, l'institution a vécu toute l'évolution de la protection de l'enfance. D'un accueil en dortoir où le collectif primait sur l'individuel, l'institution a évolué avec la création de groupe de 12 enfants et la mise en place d'un projet individuel pour chaque enfant comme support au travail éducatif.

2. L'Origine du CDEF : regroupement de plusieurs établissements et autonomie

« L'autonomie ce n'était pas rompre avec l'ancienne histoire, c'était poursuivre autrement avec d'autres attaches ».

Jusqu'en 2004, le service de l'ASE assurait la gestion directe des services d'accueil publics départementaux de protection de l'enfance du Conseil Général. Les foyers départementaux faisaient partie intégrante du service de l'ASE et de l'administration départementale. Lors de la délibération de la réunion du CG en juin 2003, les établissements non personnalisés furent regroupés et érigés en une seule entité autonome, un établissement public des foyers départementaux de l'Aide sociale à l'enfance. Au 1^{er} janvier 2004, le CDEF entre en fonctionnement et le transfert de gestion prend effet.

Cette décision repose sur un certain nombre de constats tels que l'opacité de la gestion des foyers et une certaine lourdeur administrative liée à une insuffisante reconnaissance de la spécificité des foyers et des agents relevant du Titre IV, des délégations aux directeurs limitées ; un lien avec des décideurs politiques lointains ; un cloisonnement des structures d'accueil et une gestion prévisionnelle des emplois et des qualifications difficile. Par ailleurs, étaient dénoncés un manque de souplesse et de maîtrise des questions liées à l'accueil et une absence de complémentarité institutionnelle.

La création du CDEF répondait à une volonté de développer une culture commune, de créer un lien institutionnel et une plus grande proximité avec l'exécutif départemental. Aussi cela permettait une meilleure lisibilité des champs de responsabilité entraînant une avancée plus rapide des projets et une amélioration de la réactivité concernant l'offre de service, de l'identification des missions.

Enfin, avec l'autonomie, la gestion des pôles a conduit à une plus reconnaissance et légitimité des directeurs adjoints :

« Avant l'autonomie, la direction n'était pas très assise dans la mesure où la direction ne décidait pas de tout. La gestion du personnel, des ressources humaines était trahie par un manque de légitimité. Le directeur ne pouvait pas dire « je ». Aujourd'hui il peut représenter son établissement et travailler avec son pôle dès lors que c'est discuté lors des réunions de direction qui se tiennent tous les lundis après midi avec l'ensemble des pôles (...) Le directeur fort de ça, a intériorisé une autre culture et il est fort de propositions. (...) Le siège n'existe pas théoriquement dans les établissements publics mais ici c'est le lieu où se consolident toutes les actions et leur organisation. Ça développe une transparence qui n'existait pas avant. Pour vivre dans un foyer il faut être capable d'innover (car nécessité de s'adapter). Ça n'existait pas avant. Il y avait des petits projets locaux qui répondaient à une évolution de la structure par rapport à des problèmes particuliers mais impossibilité d'imaginer de manière collective de gros travaux ambitieux comme aujourd'hui ».

Transparence, communication, projets collectifs sont autant de termes qui permettent de décrire l'établissement telle qu'il a été créé.

3. Capacité d'accueil et modes de prise en charge

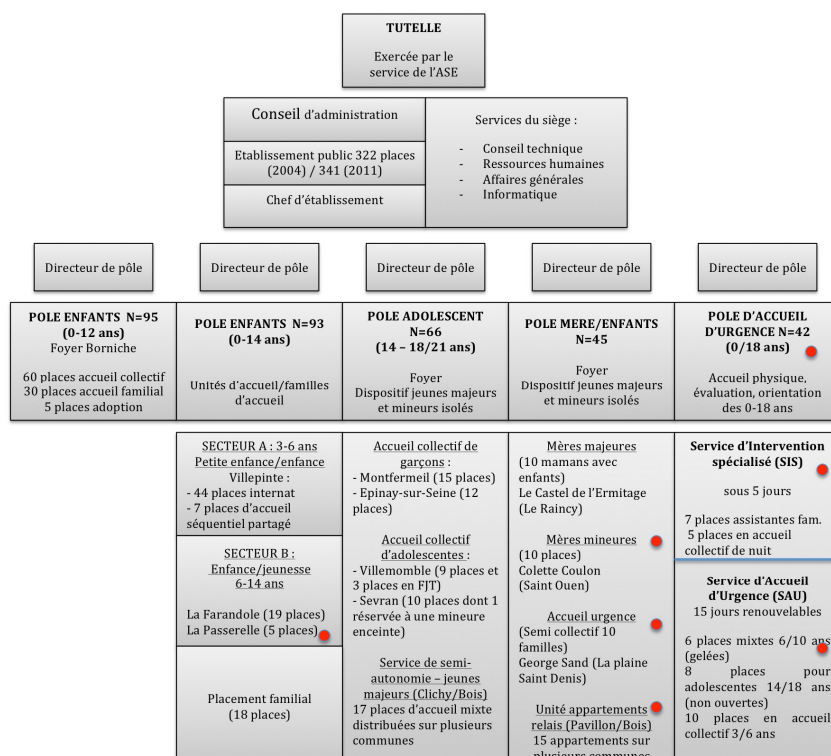
Depuis 2004, le CDEF est constitué d'un siège implanté à Bobigny et des services non personnalisés qui deviennent des pôles d'activités (unités d'accueil et services complémentaires) :

- Le Foyer de l'enfance de Villepinte et son placement familial ainsi qu'une autre structure installée sur Saint Denis ;

- Le Foyer de l'enfance pour adolescents constitué de 4 structures installées sur 4 communes différentes ainsi qu'un service de semi-autonomie ;
- Le Foyer de l'Enfance Borniche installé en Seine et Marne et son placement familial ;
- Le Centre maternel constitué de 3 structures installées sur 3 communes.

Le CDEF dispose aussi d'un conseil d'administration de 12 membres et d'un directeur nommé par le ministère sur proposition du président du CA. Le directeur général dispose d'une délégation du CA. Il est responsable de la gestion globale de l'établissement : il est ordonnateur des dépenses et nomme le personnel. Il est garant du bon fonctionnement de l'établissement sur le plan administratif, technique et financier. Il s'assure de la cohérence des projets de Pôles. Chaque pôle est placé sous la responsabilité d'un directeur adjoint qui dispose d'une délégation du directeur général. Il élabore le budget et ordonne les dépenses du pôle. Il dirige des équipes pluridisciplinaires et met en œuvre le projet du pôle. Enfin, l'établissement a fait preuve d'innovation en développant un programme depuis plusieurs années de formation qualifiante au diplôme d'Assistant Socio Educatif afin de stabiliser le personnel en luttant contre les mouvements importants. Il prend en charge la formation des éducateurs en échange d'un engagement sous contrat de 5 ans. 40% des éducateurs spécialisés étaient diplômés au moment de l'autonomie, 100% le seront fin 2012.

A sa création, l'établissement disposait de 305 places. Au cours des six premières années de fonctionnement, le CDEF a augmenté sa capacité d'accueil par le développement du placement familial, l'accroissement des places d'accueil pour les jeunes majeurs et la création d'un Pôle d'accueil d'Urgence (Cf. point rouge sur l'organigramme ci-contre) pour les créations depuis 2004). Aujourd'hui, il dispose de 341 places. Dans les années 70, il y avait beaucoup plus de place mais c'était disparate. Par exemple, le foyer de Villepinte pouvait accueillir plus de 200 enfants mais le type d'accueil était différent.



Organigramme 2 : Les services du CDEF

L'organisation du CDEF repose sur cinq pôles d'activités différenciés par tranches d'âges. Ces pôles sont constitués de plusieurs structures réparties sur plusieurs communes.

Si la mission principale revendiquée par le CDEF est celle de l'accueil d'urgence d'un foyer traditionnel, l'accueil se fait souvent sur du moyen terme, le temps d'une année scolaire ou plus.

4. Un département marqué par l'urgence

Dans les années 90-2000, les Foyers Départementaux ont vu arriver une nouvelle population de mineurs isolés qui a conduit à 95% d'urgence, principalement répartis sur la tranche d'âge 14-18. Bien que les mineurs isolés ne soient plus accueillis au CDEF⁹, l'urgence est restée le mode d'accueil traditionnel et le taux est resté inchangé. Ce constat a conduit à la création du pôle urgence, qui assure une véritable fonction départementale. Avant cela, l'urgence était répartie sur tous les établissements ; néanmoins, les structures continuent de faire de l'urgence (Six places réservées à Villepinte pour les 6-14 ans et une ou deux places par structure au sein du pôle adolescent).

En 2009-2010, un Service d'intervention spécialisé (SIS) a été créé sur le pôle Villepinte en vue d'assurer l'astreinte départementale la nuit, les weekends et les jours fériés et d'accueillir les primo arrivants. Une équipe composée d'éducateurs et de psychologues était disponible pour un soutien aux assistantes familiales la nuit par exemple ou encore pour un accueil immédiat de jeunes interpellés la nuit pour une question d'errance ou de maltraitance. Très récemment (octobre 2011), la gestion de l'urgence départementale a été confiée 24h/24 au SIS. Une équipe spécialisée se charge non pas d'accueillir mais de réorienter les demandes d'accueil qui peuvent venir de l'ASE, du parquet etc. sur des places dédiées. Cela a nécessité un partenariat assez étroit avec le secteur associatif et aujourd'hui la définition des places dédiées à l'urgence relève d'une décision collective.

Si les bureaux du SIS sont sur Villepinte, l'accueil physique se fait dans une autre commune. Ce local abrite également la moitié d'un groupe d'accueil d'urgence auparavant présent sur Villepinte qui a fermé pour des raisons de violence et de stagnation alors que cela devrait être un lieu de passage, le temps de l'évaluation et de la réorientation.

L'Évaluation de la situation se réalise sous 5 jours¹⁰ pour voir s'il est opportun de maintenir le placement (bilan psychologique, médical, scolaire et éducatif nécessaire à la compréhension

⁹ « Jusqu'au 1^{er} juin 2011, 95% de l'effectif était des mineurs étrangers isolés. Claude Bartolone (président du CG) est rentré en guerre contre le gouvernement pour faire valoir que ça coûtait cher à la collectivité locale de SSD et que c'était plutôt de la compétence nationale. Pendant des mois, l'ASE était en grève et refusait de s'occuper des mineurs étrangers isolés qui avaient une OPP, suivis par un juge pour enfants. Le président du CG a écrit au président du tribunal pour enfant de Bobigny, M. Rosenzweig, lui exposant le coût l'an passé pour le département (30 million d'euros), que l'état refusait de prendre sa responsabilité qu'il ne s'en occuperait plus. Depuis cette date, nous avons reçu comme consigne de renvoyer l'appel du commissariat lorsque cela concerne des MEI à l'astreinte de l'ASE (excepté pour des cas humanitaires très graves) ».

¹⁰ Évaluation sous 5j : temps pour le procureur

de la situation)¹¹. Elle permet d'organiser l'accueil des jeunes et d'éviter leur errance à travers de multi-accueils. Elle vise une passation organisée et un cheminement précis pour répondre aux besoins du jeune.

Après le SIS, le jeune intègre soit :

- le SAU¹²: Service d'accueil d'urgence pour une durée de 15j renouvelable une fois ou plus : gestion de la crise et définition d'un projet ;
- une place ouverte soit dans le CDEF, soit dans le secteur associatif, dès lors que les évaluateurs ont estimé qu'il n'a pas besoin d'être accueilli en urgence .

5. Un dispositif innovant avec le secteur associatif : le groupement de coopération

« Les FDE ont trop été décrits comme des structures d'accueil de la dernière chance. Ca va redorer l'image des foyers. Dès lors qu'on met en place ce genre d'action, on fait partie du système de prévention car on s'efforce de faire en sorte que ça ne recommence pas. Le challenge c'est d'accueillir mais de bien faire. Ca fait partie de notre spécificité. »

En février 2011, le CDEF a été autorisé à signer une convention avec le secteur associatif (deux associations sont concernées) créant ainsi le Groupement d'Aide à l'Education des Jeunes de Seine Saint Denis (GAEJ 93). Ce dispositif a pour objectif d'assurer un accueil cohérent de jeunes en grande difficulté, par la construction de réponses individuelles et pérennes, grâce à la coordination d'une équipe dédiée pluri-professionnelle et mise à disposition des établissements d'accueil. Sa mission est de venir en aide en institution et hors institution aux éducateurs, psychologues et personnels chargés de protéger les enfants.

Dans le groupement, y est inscrit la pédopsychiatrie, la maison du handicap, une structure d'accueil pour adolescent et l'éducation nationale. C'est un engagement qui implique tous les acteurs : chaque mois, la commission se réunit avec comme présidence l'ASE pour prendre des mesures.

Les commissions de parcours avaient été mises en place en 2004 pour constater les difficultés des jeunes et organiser un parcours différent pour rompre avec la permanence des jeunes qui sont accueillis en collectivité. Il fallait donc examiner les situations complexes et organiser au sein du CDEF mais avec l'ASE un parcours différent pour les jeunes qui développent des troubles réactionnels violents.

Ce projet démontre une fluidité en terme de communication entre le CDEF, le Conseil Général et le secteur associatif.

IV. LA MAISON DEPARTEMENTALE DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE DE HAUTE-SAVOIE

1. De l'orphelinat de Mélan à la création du MDEF

¹¹ « Y a différents degrés de gravité et en fonction des départements cette gravité n'est pas évaluée de la même façon. Sur une même situation alors qu'un enfant pourrait être placé à Clermont Ferrant, il peut faire l'objet d'une remise dès le lendemain en Seine Saint Denis »

¹² Evaluation sous 15j : temps pour juge pour enfant avant l'audience

En 1923, le Conseil Général décide la création de l'orphelinat départemental, dans une plaine aux portes de Taninges au sein d'une Chartreuse pour moniale fondée au 13^{ème} siècle par Béatrice de Faucigny. Les murs de Mélan rénovés au fil des ans accueillent des dizaine d'enfants orphelins ou issus de familles en grande difficulté. Les travaux agricoles enseignés permettent à Mélan de vivre en quasi-autarcie. Dans la nuit du 5 au 6 mars 1967 un terrible incendie se déclare dans la charpente et ravage la plupart des bâtiments, laissant derrière lui 18 petites victimes. Après ce drame, le département a souhaité oublier rapidement à travers une destruction complète et la création d'une nouvelle maison qui a ouvert en 1970.

A l'origine, cet établissement était le seul (75 enfants). Puis le département s'est trouvé dans l'obligation avec loi de 1975 de séparer ses foyers des enceintes hospitalières. Deux établissements étaient concernés : Clair Logis à Thonon lié à l'hôpital de Thonon (19 places) et la maison maternel de St Julien (à la fois pouponnière départemental et maison maternelle).

En janvier 1986 a été créée la Maison départementale de l'enfance et de la famille (MDEF), qui s'est constitué à travers ces 3 structures. A cette époque, on comptabilisait une centaine de places. Cette décision émanait du CG qui a promu le directeur de Taninges directeur du MDEF. Cet établissement a été porté par des gens charismatiques à l'extérieur comme un ancien directeur de la DDASS qui était passé aux *solidarités*, Marc PETERSCHMITT. « *Il mettait de l'aura dans la structure* » nous raconte le directeur actuel. Dès sa création, le MDEF a obtenu un statut juridique autonome. Il s'agit d'un des premiers établissements publics autonomes. La décision reposait sur une volonté de gestion plus simple et s'est assise sur un climat de confiance entre le directeur de l'époque qui était là depuis la réouverture en 1970, et le CG.

Aujourd'hui, le MDEF a une place incontestable dans le dispositif départemental d'ASE. Le Conseil Général a toujours bien considéré ses projets. Néanmoins, l'arrivée au CG de personnes plus attachées à la réglementation a nécessité une grande réadaptation des structures. Jusque dans les années 2000, le département est assez interventionniste (exemple de l'achat d'appartements en 1991 et de deux maisons en 1995). Puis le département se serait montré moins pilote et plus près de la réglementation. Or, la direction du MDEF a une volonté de faire des propositions de prises en charges nouvelles, adaptées aux besoins, pas toujours en harmonie avec l'organisation réglementaire. Néanmoins, le climat de confiance reste inchangé : le président du Conseil d'administration du MEDEF est le vice président chargé de l'enfance au CG. Les relations de proximité existantes permettent une délégation importante et seulement deux CA par an ont pour objectif de communiquer avec tous les chefs de service qui exposent leur problématique.

2. Territorialisation de l'accueil et modèle de « désinstitutionnalisation »

Des « boutiques »¹³ réparties sur le territoire

La Haute-Savoie est caractérisée par un découpage territorial de l'Aide Sociale à l'Enfance. Au total, on compte cinq territoires : Annecy Ouest, Annecy Est, Chablais, Genevois Français, et la Vallée de l'Arve. Il y a plusieurs juges pour enfants.

On recense sur le département 12 établissements dont les places sont réparties sur ces 5 territoires. On dénote un total de 557 places sur le département. 7 établissements associatifs et 2 fondations ASE et/ou PJJ (mission MECS). Le secteur public représente 59% en terme de places. Le MDEF propose 208 places réparties sur la Vallée de l'Arve (principalement),

¹³ Terme employé par le directeur de l'établissement pour faire référence aux différentes structures.

Genevois et Chablais. La particularité de la Haute Savoie est la présence d'un autre établissement public sur Annecy est et ouest. Le MDEF n'est pas l'unique établissement à réaliser de l'urgence car elle aussi répartie sur le secteur associatif.

Marquée par cette logique territoriale, le MDEF a une palette d'outils très diversifiés car il doit répondre à tous les besoins sur un territoire donné : urgence, MECS et autres modes de prise en charge non traditionnels. Il propose des dispositifs innovants pour diversifier les modes d'accueil et s'adapter ainsi à la réalité de son territoire.

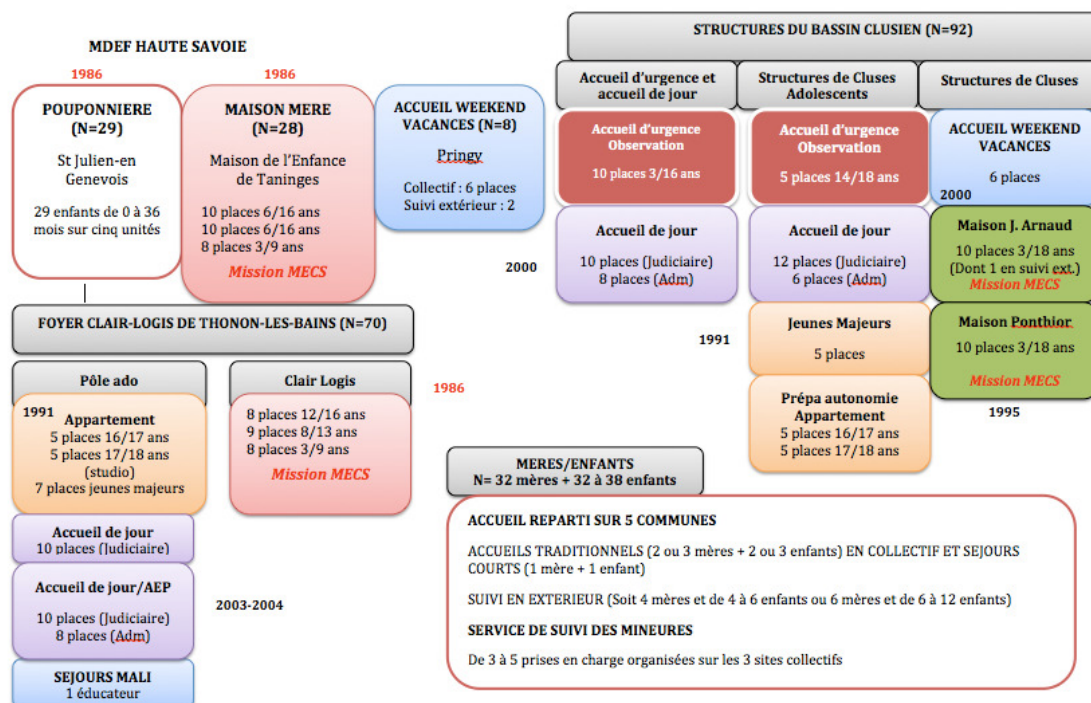
Une organisation fondée sur une importante délégation

Malgré la grande diversité et le nombre important des structures, on constate que l'organisation de l'établissement est très sommaire : une direction central avec un directeur, un directeur adjoint, et un petit pôle administratif (gestion personnel, facturation, budget, un mi temps formation et secrétariat de direction) pilote l'établissement.

Huit cadres socio éducatifs sont dans une délégation complète au niveau du fonctionnement : gestion de l'organisation de leur structure, autonomie en terme de commandes etc. L'investissement est décidé une fois par mois en réunion de cadre.

Ce mode d'organisation met en place un climat de confiance important et une grande fluidité en terme de fonctionnement.

3. Modes d'intervention diversifiés et structures de proximité



Organigramme 3 : Les services du MDEF

Ce qui caractérise l'organisation du MDEF est la réponse aux besoins divers et variés avec des structures très spécifiques de proximité. Au début des années 90, le MDEF a investi dans des appartements pour proposer un accueil adapté aux jeunes majeurs ou aux mineurs de 16 à 18 ans. Au total 32 places sont dédiées à ce travail de pré-autonomie.

Par ailleurs, le MDEF propose également une formule d'accueil de jour. Si ce mode d'accueil existe dans la réglementation depuis 2007, l'établissement le réalise depuis 2001. Il permet d'apporter un véritable soutien aux familles avec une prise en charge des enfants dans un lieu le soir après l'école, le mercredi, ou le weekend. Ce travail en amont apparaît comme une alternative au placement. La création de structures qui interviennent en amont a permis malgré la hausse de la population en Haute Savoie, de ne pas augmenter le nombre de placements. Les Accueil weekend vacances (Cluses) illustrent également des façons de faire innovantes et adaptées qui vont bien au delà des missions traditionnelles. Cette structure accueille des jeunes issus d'établissements spécialisés (ITEP, IME) qui n'ont pas de solutions familiales le weekend et vacances. La proposition de séjour au Mali est un autre exemple significatif : une éducatrice de clair logis y avait un projet d'installation en vue d'accueillir des jeunes en difficultés multiples durant 3 mois minimum¹⁴. L'adaptation à TOUS les besoins passe aussi par un travail avec les jeunes dits en grande difficulté, « incasables », et souffrant de troubles divers, dont le parcours est parsemé de rupture de placements et d'échecs. Pour ne pas laisser ces jeunes de côté, le MEDEF propose une structure un peu

¹⁴ Depuis février, le Mali étant classé orange, ce dispositif est en suspend.

« fantôme », inexistante au niveau de l'organigramme mais liée à la structure d'accueil weekend vacances de Cluses. A titre d'exemple, ce dispositif s'est occupé durant un an et demi d'une seule jeune fille qui nécessitait une prise en charge multiple.

D'autre part, les structures réservées à l'urgence ont vu le jour tardivement. A l'origine, il n'y avait pas de FDE à proprement parler : les enfants étaient accueillis dans les trois établissements (Pouponnière, maison de l'enfance de Taninges, et Clair Logis à Thonon) qui assuraient conjointement les missions MECS et FDE. Cette pratique s'est perpétuée mais avec une volonté du département d'avoir des structures d'accueil d'urgence pour faire face au sureffectif et à la saturation des structures. L'urgence s'est alors constituée un peu partout, dans le public et dans le privé.

Les structures du MEDEF : un processus de désinstitutionalisation

La visite des différentes structures a conduit à mettre en évidence un autre élément essentiel spécifique au MDEF. Ses structures, disséminées dans le tissu local, ancrées dans le quartier représentent plus des « maisons banalisées », sans panneau à l'entrée indiquant le nom de l'établissement, qu'à une institution. Elles ressemblent à de véritables « maisons familiales » avec une organisation interne qui privilégie la participation et l'autonomie.

V. L'INSTITUT DEPARTEMENTAL DE L'ENFANCE ET DE LA FAMILLE (IDEF) DU RHONE



1. La Construction de la Cité de l'Enfance à Bron : un projet institutionnel ambitieux

Les enfants trouvés et abandonnés furent reçus jusqu'en septembre 1783 à l'Hôtel Dieu. A partir de cette date, c'est l'hôpital de la Charité qui prit seul en charge les enfants trouvés et les « filles mères ». En 1934, à la démolition de la Charité, les filles furent alors admises à l'Hôtel Dieu et les garçons à l'Antiquaille (appelé le Dépôt). Les enfants étaient pris en charge par des religieuses. Après un bref passage au Centre Livet de la Croix-Rousse de 1946 à 1949, les enfants furent reçus à l'hôpital psychiatrique du Vinatier¹⁵ en avril 1949, dans un service dédié à leur accueil : le foyer des pupilles. « Abandons », « déchéances » et « accueillis provisoires » y séjournaient le plus souvent jusqu'à leur majorité.

La volonté de construire la Cité de l'Enfance dans le parc boisé de Parilly est née en 1958 de la décision départementale de mettre fin à la présence du foyer des pupilles au sein de l'hôpital psychiatrique du Vinatier. Ce foyer accueillait annuellement plus d'un millier d'enfants et d'adolescents en difficulté de manière ininterrompue et souvent dans l'urgence.

La Cité de l'Enfance, ouverte en décembre 1963, recevait des mineurs admis à titre administratif dans le cadre de la prévention, de l'accueil provisoire ou des pupilles de l'État (30 % des entrées) ainsi que des mineurs admis au titre de la protection judiciaire (70 % des entrées) dans des fonctions d'accueil et d'orientation en placement familial ou en établissement, d'adoption ou de retour en famille. Au total, l'établissement disposait de 400 places répartis en dortoirs de 21 jeunes. A l'époque, les enfants étaient notés dans les registres,

¹⁵ Le centre hospitalier Le Vinatier, anciennement asile départemental d'aliénés de Bron jusqu'en 1937, est un hôpital psychiatrique fondé en 1876.

on relevait leur identité et on leur remettait un collier avec un numéro. Chaque enfant était photographié de plein pied. L'ensemble d'hébergement comprenait onze pavillons plus un douzième qui abritait l'école, la salle des fêtes et la chapelle. Il y avait aussi un grand ensemble médical où, sauf pour les cas très graves, tous les soins étaient donnés : l'infirmierie comprenait 50 lits avec une section d'isolement de 28 lits ou berceaux. Une maison maternelle permettait aux futures mères ou filles mères de venir accoucher et de rester autant qu'elles le souhaitaient avec leur enfant. Enfin, les services généraux comprenaient des pavillons cuisine économet, buanderie lingerie, chaufferie, ateliers et garages, et magasin de vêture des œuvres départementales. Il y avait des caves dans les sous sols pour punir les enfants malveillants.

Jusqu'en 1995, la cité de l'enfance avait sa propre école de formation avec un amphithéâtre pour les auxiliaires de puériculture, les moniteurs éducateurs. Le site vivait alors en totale autonomie du site et pas besoin d'aller vers l'extérieur.

Par ailleurs, le Centre maternel, ancienne « maison des mères » créée par Édouard HERRIOT dès 1919 et acquise par le Département en 1959, accueillait annuellement à Gerland environ 80 mères mineures et adultes en situation de précarité, avec leur(s) enfant(s) de moins de trois ans. La maison des mères préparait ces personnes accueillies, pendant leur séjour, à se réinsérer socialement, avec leur(s) enfant(s), à un accès au logement, à un foyer d'accueil, ou bien à un retour en famille.

Enfin, le soutien et l'évolution de l'établissement au travers de personnages charismatiques a été concrétisé par l'attribution d'un nom de personnalités importantes à chaque bâtiment, pour leur contribution à la réussite de la mise en œuvre de la Cité de l'Enfance et de son développement au fil des ans.

2. De la création de l'IDEF à la perte d'autonomie de l'établissement

L'assemblée départementale du Rhône a décidé en juillet 1994 de réunir sur le seul site de Bron, les missions de la Cité de l'Enfance et celles du Centre maternel de Gerland, au sein d'une seule entité, l'IDEF.

En 1995, la Cité de l'Enfance auparavant autonome depuis sa création est reprise en régie par le Conseil Général. Ce dernier prend alors la décision de fermer environ 150 places.

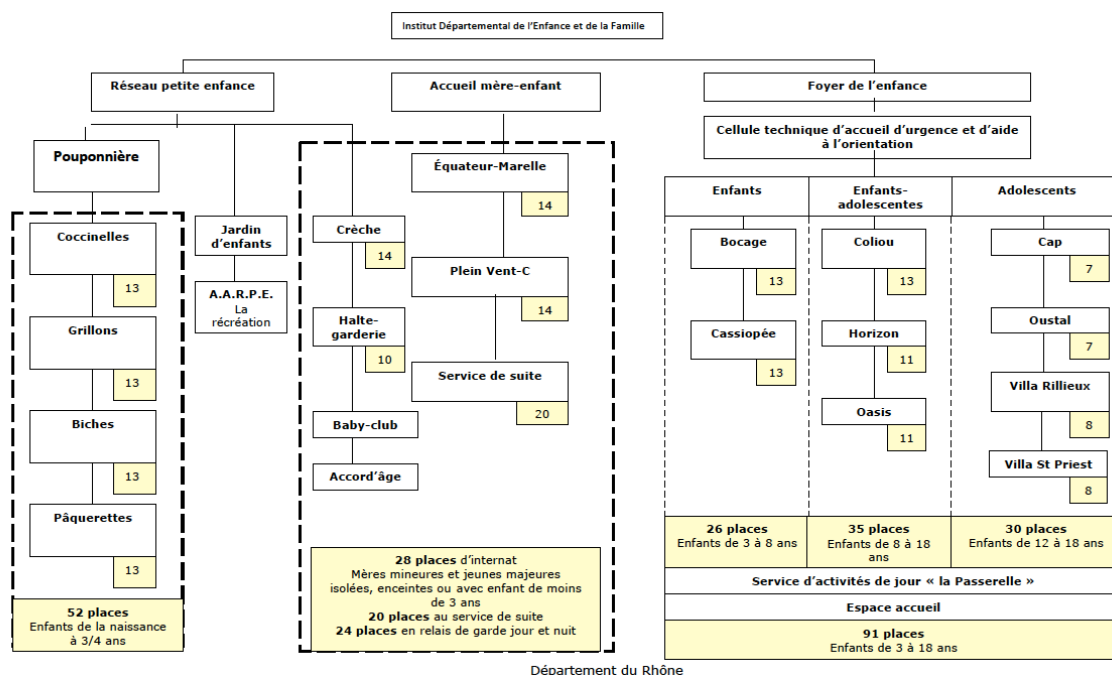
La perte de l'autonomie est vécue difficilement en lien avec la complexité des circuits de validation lorsque la gestion se fait à distance. Aussi les directeurs issus de l'Ecole de Rennes revendiquent une plus grande autonomie : « *on n'a pas trop l'habitude de la gestion des instances territoriales* ».

Jusqu'en 2009, il y a eu peu d'évolution au niveau de l'établissement. Puis, en très peu de temps, toutes les opérations se sont télescopées. Un certain nombre de projets de restructuration ont vu le jour (pouponnière ; administration ; admission).

3. Un foyer de l'enfance « traditionnel » en terme de mission

Le site se décompose en trois réseaux de prise en charge éducative :

- pouponnière (52 places d'enfants de 0-3 ans toujours en sureffectif) ;
- un accueil mère enfant (21 places mineures et jeunes majeures) ;
- le foyer de l'enfance à proprement parlé (92 places de 3 à 18 ans) réparti en 10 services pavillonnaires



Département du Rhône

14

Organigramme 4: Les services de l'IDEF

On constate que les enfants sont accueillis selon leur âge. Un projet de prise en charge de grands adolescents a conduit à l'acquisition de deux villas extérieures (2008 ; 2011).

L'IDEF exerce uniquement sa mission d'accueil d'urgence à travers une cellule technique d'accueil d'urgence et d'aide à l'orientation. Trois professionnels éducateurs et des assistantes sociales gèrent dans le cadre du protocole signé entre l'ASE et la PJJ des places dans des établissements associatifs du secteur habilité. En journée, la cellule recueille toutes les demandes d'accueil d'urgence qui émanent des Maisons départementales du Rhône et des magistrats. Dans un second temps, elles préconisent de possibles solutions d'orientation sur des places d'accueil d'urgence, en famille d'accueil ou en MECS. Ces personnes sont en lien avec les travailleurs sociaux pour évaluer la pertinence du placement dans l'IDEF ou dans d'autres structures. A partir de 18h et les weekend, les cadres socioéducatifs et le directeur assurent la continuité de l'ASE avec des places protocoles qui permettent de gérer le sureffectif et d'avoir toujours deux places de libres d'accueil de nuit. A l'IDEF, l'observation se réalise sous 15 jours et la durée de séjour idéal ne va pas au delà de trois mois.

Depuis 2010, un nouveau protocole a été lancé qui permet à la cellule de gérer 30 places

d'accueil d'urgence au sein du secteur associatif (MECS, foyers, famille d'accueil d'urgence, places d'accueil de jour). Ce dispositif a conduit l'IDEF à s'ouvrir un peu sur l'extérieur car avant cela, il n'y avait pas de liens avec le secteur associatif et l'IDEF était toujours massivement en sureffectif.

La faible ouverture de l'IDEF sur l'extérieur tient également à l'organisation territoriale. Le découpage socio-sanitaire du Rhône est le calque du découpage politique. Département qui veut maîtriser la question sociale via ses élus, ils deviennent des points de passage obligés pour l'accès aux dispositifs sociaux en général. C'est une approche très interventionniste mais efficace car tout le bassin est couvert. Il existe 52 territoires et autant de responsables enfance. Avec cette organisation, l'IDEF n'a pas la main sur les orientations : c'est le responsable enfance qui décide de l'orientation, du lieu et qui porte le dossier sur la structure. Notons par ailleurs que le secteur associatif est très largement majoritaire sur le département. En effet, seuls deux établissements sont publics : l'IDEF et un ITEP.

Enfin, l'établissement marqué essentiellement par l'urgence n'a pas de mission MECS, ni de placement familial pour le moment¹⁶. En revanche, les foyers de l'enfance répondent malgré eux à un besoin MECS. Parfois, des enfants peuvent rester jusqu'à deux ans lorsqu'il est très difficile de les orienter dans le cadre de polyhandicap très lourd et de blocage au niveau du secteur médico social.

4. Une institution encore très imprégnée du modèle hospitalier

La configuration du site (construction des années 50-60 pavillonnaire) associée à une autosuffisance avec l'ensemble des services existants a conduit à un repli de l'établissement sur lui-même. Ce repli-protecteur a atteint son paroxysme en 94 avec la perte de l'autonomie. Aussi, le foyer de l'enfance, l'accueil mère enfant et la pouponnière sont très fermés sur eux-mêmes : *« la pouponnière est restée sur une idée de forteresse un peu. C'est l'idée du petit enfant sacré et on y entre pas comme ça. L'accueil mère enfant n'a toujours pas digéré leur intégration à la cité de l'enfance en 94. Et y a des résurgences de Gerland très, très forte »*. L'opacité des différents pavillons a aussi concerné le Foyer de l'enfance d'Eysines en Gironde et c'est par la restructuration du site notamment que la direction a souhaité y apporter des solutions. Si au sein des structures dites « éclatées », la communication et la transversalité est rendue difficile et est parfois quasi-inexistante du fait de la distance géographique entre les services, il semblerait qu'elle ne soit pas aussi évidente qu'elle devrait au sein des structures mono-site en configuration pavillonnaire.

Aujourd'hui, la mise en place de la transversalité à l'IDEF à travers des réunions institutionnelles, des groupes de travail etc. est une priorité. Par conséquent, l'institution tend à décroquer petit à petit avec la mise en place de services transversaux, d'activités de jour d'aide à l'insertion socioprofessionnelle des mères et des adolescentes, de projets éducatifs transversaux, au delà de leur groupe.

Enfin, force est de constater que l'image « institutionnelle » est très forte au sein de cette structure. A ce titre, elle s'oppose largement au Foyer de l'Enfance de Haute Savoie. Ce constat repose sur un ensemble de détails et d'observation. Les noms de l'établissement sont

¹⁶ Avec le nouveau projet de la pouponnière : 6 familles d'accueil attachées à la pouponnière qui auront en charge des enfants de moins de 3 ans. L'accueil mère enfant devrait avoir à terme trois familles d'accueil pour prendre en charge ces jeunes femmes avec enfants.

parlants ; de la Cité de l'Enfance qui fait référence à une institution fermée sur elle-même à « l'Institut départemental.. ». L'arrêt de bus intitulé « Cité de l'Enfance » et l'entrée de l'établissement qui rappelle celle d'une structure pénitentiaire sont autant d'éléments qui tendent à stigmatiser ce foyer. Aussi, surveiller les intrusions extérieures via le parc attenant est une pratique qui évoque un sentiment de menace du monde extérieur.

Cette image est renforcée par la culture hospitalière encore très présente au sein de l'établissement. 88% de personnel est féminin. Sur 324 employés, 130 représentent la filière soignante et l'IDEF a seulement 89 éducateurs. Aussi s'il n'y a plus d'éducateurs pour jeunes enfants, le nombre d'aides soignantes est très important. Au sein de la pouponnière travaille un médecin cadre de santé et des infirmières puéricultrices sur chaque unité. De ce fait, le plateau technique fait davantage penser à une structure hospitalière qu'à une structure sociale.

VI. LA HAUTE MARNE : UN DEPARTEMENT SANS ETABLISSEMENT PUBLIC DE FOYER DE L'ENFANCE

Un entretien téléphonique avec le directeur d'Aide Sociale à l'Enfance a permis de mieux comprendre les raisons de l'absence d'un établissement public sur ce territoire.

Historiquement, il n'y a jamais eu d'établissement public dans le département. Bien que les textes prévoient une gestion en interne et un établissement public, c'était auparavant géré par une association qui dépendait du CG : « association transparente » (Guillaume Conway) Le directeur de cette association était celui des Solidarités au CG. Ce fonctionnement (de gestion de fait) n'étant pas très réglementaire, en 2002, le CG a pris la décision non pas de faire un établissement public mais au contraire de confier la mission à une association extérieure, qui n'a pas de lien direct avec le CG, l'APAJH (association qui s'occupe des handicapés).

Le choix d'externaliser le foyer de l'enfance repose sur de bonnes relations existantes entre le CG et cette association. Si la question s'est posée de créer un établissement public, cette option n'a pas été retenue du fait de la lourdeur organisationnelle que cela aurait demandé (budget annexe ; recrutement de personnel de la fonction publique hospitalière etc.).

La structure fonctionne comme un foyer de l'enfance traditionnel avec un accueil d'urgence et un relai du service de l'ASE lorsque ce dernier est fermé (conseils éventuels aux assistantes familiales etc.). L'établissement a une capacité d'accueil de 43 places : une maison d'enfants (mission MECS) et un étage FDE urgence avec des chefs de service différents. Notons que l'urgence ne représente que 14 places sur la totalité.

Par ailleurs, il semblerait que les demandes soient faibles car le directeur a posé la question de l'utilité de la structure dans ce département. Il a mis en évidence une volonté de se diriger vers une répartition géographique de l'urgence car elle est très faible (5/6 placements d'urgence dans l'année). La gestion associative MECS a plus de sens par rapport à un besoin faible de la mission FDE dans ce département.

Le département ne possède pas non plus de centres maternels. Il signe des conventions avec les CHRS pour accueillir les mères isolées et leurs enfants de moins de 3 ans et travaille également avec d'autres départements qui ont des centres maternels.

Conclusion

Si la présentation des monographies a pu mettre en évidence des fonctionnements et des modes de prises en charge très variables d'un établissement à l'autre, nous faisons le constat qu'ils reposent sur un même socle identitaire défini par les caractéristiques suivantes.

- La législation et les valeurs du service public

Les acteurs des foyers de l'enfance disent communément leur sentiment d'accomplir une œuvre de service public en protégeant les jeunes les plus vulnérables. Les foyers sont pour beaucoup d'enfants le dernier refuge, le dernier filet de protection sociale. A ce titre, les textes leur donnent pour mission d'accueillir et de répondre aux besoins immédiats pour des enfants en situation catastrophique. Ce « mandat » commun confère aux professionnels à peu près la même approche : la prise en charge imminente, immédiate d'un enfant en détresse relève d'un savoir-faire particulier. Aussi, la pluridisciplinarité en interne est une valeur forte des établissements avec des corps de métier très différents les uns des autres mais qui concourent à la même mission. En revanche, l'exercice de ce mandat diffère d'un établissement à l'autre selon les logiques de mise en place de structures. Par exemple, en Haute Savoie, le MDEF revendique deux valeurs importantes : celles de la responsabilisation et de la délégation : délégation de la direction au chef de service, qui délègue à leurs éducateurs qui sont un modèle de confiance et de fluidité pour les jeunes. Pour le directeur de cet établissement « c'est pas parce qu'on est service public que l'on ne doit pas être promoteur d'idées nouvelles ».

- Le statut Fonction publique hospitalière

La première préoccupation au 19^{ème} siècle était de garder les enfants en vie en lien avec un taux de mortalité effarant (Conditions d'hygiènes, épidémies etc.). Les enfants étaient accueillis à l'hospice ; après l'hospice, ce fut l'hôpital. Le statut hospitalier des personnels se justifie aux yeux des acteurs à la fois par l'histoire et par les conditions de travail : ouverture tous les jours de l'année, 24h/24. Tous ont conscience d'être fonction publique hospitalière.

- Des valeurs fondamentales au cœur du projet d'établissement.

Les valeurs revendiquées sont très souvent les mêmes : citoyenneté, respect, bientraitance, humanité, justice, laïcité, autonomie, etc. Il existe donc un corpus de valeurs cohérentes et homogènes qui transcendent les foyers. Les foyers peuvent paraître isolés dans leur département, avoir connu un développement en fonction de problématiques purement locales, ou encore être pris dans le seul dialogue avec leur autorité de tutelle, il n'en reste pas moins que les foyers de l'enfance sont pris dans une expérience et une histoire collectives. Une identité commune a survécu aux multiples changements qu'a connu le secteur de la protection de l'enfance. D'une certaine manière, on peut dire aussi que les centres que nous avons visités sont assez préoccupés par leur image et leur identité, comme s'il fallait préserver un point d'ancrage qui échappe aux contingences locales et institutionnelles.

Par exemple, le CDEF de la Seine Saint Denis a entrepris un véritable travail autour de l'identité du fait de son passage d'une entité gérée par le CG à une nouvelle entité juridique qui crée l'établissement public autonome. Le logo en est une illustration : il est né d'un concours lancé auprès des jeunes. Il représente une maison vide à



l'intérieur d'un soleil : Le directeur l'interprète : « *c'est à nous de la remplir, mais c'est une maison qui rayonne quand même* ». Ce logo traduit assez remarquablement la notion d'hospitalité.

- Le travail social : une culture de métier en question

Bien que le référent « travail social » soit encore central, il tend peut être à s'estomper, notamment avec l'arrivée d'une nouvelle génération de directeurs formés à l'Ecole de Rennes. Il existe une crainte diffuse autour de la perte du métier : la formation des nouveaux directeurs fait craindre un éloignement d'avec la culture de métier propre au travail social au profit d'une approche plus strictement gestionnaire des établissements. Les professionnels de terrain craignent de ne plus être compris dans leur démarche éducative, dans leurs demandes et finalement de se retrouver seuls face aux difficultés du quotidien.

Un moniteur éducateur regrette l'ancienne culture de métier : « *L'école de Rennes, c'est l'ENA du travail social pour moi. L'éducation c'est aussi une question de risque. On prend des risques. On ne peut pas faire d'éducation sans prendre des risques. J'ai vu les gens qui ont fait l'école de Rennes et les réussites qu'ils ont pu avoir c'était avant l'Ecole de Rennes car ils ont pris des risques ; et c'est là qu'ils ont fait les plus belles choses. Une fois qu'ils sont passés par cette école ce sont des stéréotypes. A n'importe quel problème, on a la même réponse* »

D'une manière générale, les professionnels décrivent de manière homogène les nouveaux enjeux auxquels sont confrontés les FDE : faire face au sureffectif, une difficulté plus grande à caser les « incasables », l'évolution du profil des jeunes (plus vulnérables, plus concernés par des problèmes de violence, de santé mentale...), le manque de relai médico-social pour la prise en charge de jeunes qui cumulent plusieurs troubles etc. . Tous s'accordent à dire que la complexité des situations est plus intense.