

Le contexte de la naissance et du développement des CREAL

par **Pierre BODINEAU**, professeur à l'Université de Bourgogne,
président du CREAL de Bourgogne de 1981 à 2004

C'est du contexte dans lequel s'est développée notre institution, ou notre association, que je dois vous parler en historien et non en témoin, d'ailleurs partiel, même si comme beaucoup d'entre vous, j'ai rencontré certains de ceux qui ont construit notre « secteur », celui de l'enfance (et de l'adolescence) que l'on appela successivement « malheureuse », « irrégulière », « déficiente », « inadaptée » et beaucoup plus tard, « handicapée ». Cette diversité du vocabulaire nous montre déjà combien les limites de notre secteur ont été mouvantes et complexes.

La création des CREAL en 1964 s'inscrit, en effet, dans une évolution qui a débuté sous la Troisième République, et a connu une accélération du fait de la guerre et des réformes de la Libération.

Et, comme toujours, on ne peut comprendre les réformes qui ont été mises en place qu'en les replaçant dans leur contexte économique, politique et social.

I – Les années 1940 - 1960 : le temps des Sauvegardes et « l'âge d'or ».

II – Les années 1960 – 1980 : la mise en place des CREAL, un « âge d'or » qui s'achève précisément lorsqu'il a fêté son 25^{ème} anniversaire en 1980. A partir de 1981, l'historien n'aurait plus la neutralité requise.

I – Les années 1940 - 1950 : le temps des « Sauvegardes »

Notre pays a besoin, de temps à autres, de textes mythiques auxquels, ensuite, il est bien difficile de toucher du fait de leur valeur symbolique ; c'est le cas de la plupart des ordonnances et des lois prises au moment de la Libération, et c'est évidemment le cas de l'ordonnance sur l'enfance délinquante du

2 février 1945, qui a fait l'objet d'une réforme importante en 2002, c'est-à-dire 57 ans après son adoption !

Mais on avait déjà bien compris, avant la seconde Guerre Mondiale, la spécificité de cette délinquance et des initiatives privées et publiques s'étaient développées au début du XX^{ème} siècle ou même avant : associations de protection de l'enfance, comme la société beunoise en 1939, la société chalonnaise (de patronage et de sauvetage) fondée en 1935, ou encore le PRADO dès 1860 et l'OPEP en 1916, pour ne pas évoquer des institutions plus anciennes comme le Bon Pasteur.

Quant au législateur, il avait, dès 1889 (loi du 24 juillet), consacré la notion d'enfant « moralement abandonné » (« enfants délaissés, souvent au péril de leur santé, toujours au détriment de leur moralité et de leur avenir ») et, par une loi de 1912, imaginé des « délégués à la liberté surveillée » et un tribunal pour enfants et adolescents, sans aller jusqu'à imaginer un magistrat spécialisé.

Mais, même si les conceptions évoluent avec les premiers travaux des psychiatres sur le dépistage et l'orientation des enfants, le système demeure dans un contexte pénitentiaire. Les « colonies pénitentiaires » sont encore trop souvent des bagnes d'enfants, comme le montrera la révolte des colons de Belle Ile en Mer en 1934.

Un décret-loi de 1935 dépénalise l'enfant vagabond, et dès 1936, on travaille sur un projet de statut de l'enfance « déficiente » ; c'est aussi les débuts du scoutisme « d'extension » dans les mouvements scouts, notamment les EDF où s'invente la future profession de moniteur éducateur.

Michel Chauvière a bien décrit les ambiguïtés du régime de Vichy ; la guerre a multiplié les ruptures familiales, les orphelins et les familles

en crise. L'Etat veut organiser et coordonner : en 1943, le secrétaire d'Etat à la santé invite à constituer des Associations Régionales de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (ARSEA) dans le cadre des régions. Le projet en était déjà bien avancé dès le Front Populaire (S. Lacore sous-secrétaire d'Etat à la protection de l'enfance) : certaines régions avaient spontanément créé de telles structures, comme en Lorraine (Comité nancéien de protection de l'enfance) ou en PACA.

Dès 1942, on expérimente la formule à Toulouse et à Lyon ; l'année suivante, à l'initiative du Conseiller Mercier, est fondée à Dijon une association qui prend le nom de « Service social de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence » ; elle ouvre un centre d'accueil dans le cadre de la Chartreuse de Champmol accueillant 20 jeunes garçons. Ce n'est pas encore une ARSEA (il y en a 10 en 1944). C'est en 1946, que cette petite association se transforme en « ARSEA de Bourgogne Franche-Comté » (sur le modèle des régions de Vichy) sous la tutelle double du Ministère de la Santé et du Ministère de la Justice. Les ARSEA deviennent alors l'outil des pouvoirs publics, contrôlant l'utilisation des subventions, la qualité de la formation et de l'action des établissements, et amenant donc la plupart des associations à s'y affilier.

Il y a 16 ARSEA en 1949, et parmi leurs présidents, des personnalités importantes et des « pionniers » du secteur : le juge Chazal de Mauriac à Paris (décédé en 1991), un des premiers juges des enfants (« le bon juge Chazal » dont le fils Renault sera 1^{er} président à la Cour d'Appel de Dijon). Germaine Poinso-Chapuis, future Ministre de la Santé, à Marseille.

Trois circulaires (octobre 1949, puis octobre 1946 et mai 1947) ont renforcé les attributions des ARSEA. La mise en place de la Sécurité Sociale, autre réforme fondamentale de l'après-guerre, va permettre d'aider financièrement leurs actions. Un autre personnage joue un rôle décisif : c'est le professeur Robert Lafon, psychiatre, qui préside l'ARSEA du Languedoc-Roussillon, et qui va fédérer les associations au sein de l'UNAR, devenant ainsi le partenaire privilégié des pouvoirs publics.

En 1958, Robert Lafon dresse un bilan : l'UNAR regroupe alors 16 ARSEA, 55 associations départementales, 11 écoles d'éducateurs, 36 centres d'observation, 150 établissements affiliés faisant travailler 5 000 éducateurs. La puissance de l'UNAR commence à poser

problème à l'Etat ; le temps n'est-il pas venu de reprendre en main ce secteur, d'autant plus que le contexte des années 60 est bien différent de celui de l'après-guerre ?

II - Les années 1960 : La mise en place des CREAI et leur âge d'or

La France est désormais reconstruite : elle connaît une croissance économique et démographique exceptionnelle – Les Trente Glorieuses !

Le IV^{ème} Plan traduit ces nouvelles orientations : il faut reconstruire les équipements collectifs nécessaires, et le pays a les moyens de les construire. Il faut organiser leur programmation et c'est l'une des raisons d'un découpage du territoire en 22 régions regroupant plusieurs départements, qui deviendront bientôt des « régions de programme », Bourgogne et Franche-Comté vivant désormais des destins séparés.

On profite de la régionalisation pour harmoniser les circonscriptions administratives : académies, régions sanitaires... à l'exception notable des ressorts des Cours d'appel.

Face à la « parcellisation du secteur social », que constataient les commissions du Plan, la région peut contribuer à mieux assurer la coordination interministérielle. Dans le cadre d'une V^{ème} république, assurée de la stabilité politique, les décrets du 2 juin 1960 ont institué 21 circonscriptions d'action régionale. On y installe des préfets de région (en fait, les préfets des départements chefs-lieux), des TPG (trésoriers payeurs généraux) pour gérer les crédits déconcentrés et, entre autres directions régionales, des DRASS (inspecteurs de la population et de l'action sociale).

Planification, régionalisation, déconcentration : autant de raisons de réfléchir à l'évolution des ARSEA et à leur adaptation aux temps nouveaux. Pour le nouveau directeur général de l'action sociale, Bernard Lory, soucieux de réussir « l'exécution du plan social... qui sera un plan d'équipement et de formation du personnel », plusieurs formules sont possibles :

- le « tout public », qui se serait appuyé sur les DRASS, formule rejetée car jugée trop onéreuse et moins efficace,
- le « tout privé »
- et enfin le semi-public. Ce sera la formule choisie assurant, selon B. Lory, « la liberté dans l'interdépendance »

Une solution réaliste, où l'administration pourrait s'appuyer sur l'expérience de ceux qui gèrent, en leur laissant l'esprit d'initiative nécessaire. L'objectif est de « créer dans chaque région une organisation administrative solide techniquement, socialement, et même politiquement » (B. Lory). Trois missions principales lui sont assignées :

- « le concours technique aux organismes et associations
- la création ou l'accompagnement des créations d'établissements encore nécessaires, car les besoins étaient importants
- l'exécution de la politique des pouvoirs publics dans le domaine de l'enfance inadaptée ».

Les négociations sont difficiles entre le Ministère et les dirigeants de l'UNAR : après une rencontre au Vézinet en 1964, elles aboutissent à la rédaction d'un projet d'arrêté instituant un Centre Technique National pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptées (CTNEAI) et des Centres Régionaux pour l'Enfance et l'Adolescence Inadaptées (CREAI), dans le cadre des régions. L'arrêté sera publié en janvier 1964, quelques semaines avant les décrets de mars qui mettent en place les institutions de l'Etat dans la région.

Juridiquement, ce sont des associations, mais étroitement contrôlées par l'administration : elles font l'objet d'un agrément ministériel, comme leur budget et la nomination de leur directeur et de leur équipe technique ; elles doivent respecter des statuts-types et possèdent un Commissaire du Gouvernement, puis deux (la DRASS et un représentant du Ministère de la Justice).

Plusieurs circulaires vont permettre la mise en place des CREAL. En fait, ce sont les ARSEA qui se transforment en CREAL, conservant souvent les mêmes présidents. Selon les régions, la mutation fut plus ou moins facile.

Donnons quelques exemples, en laissant de côté le cas de la Bourgogne sur lequel reviendra Michel Delmas.

En Provence Alpes Côte d'Azur et Corse, Germaine Poinso-Chapuis, qui a su ouvrir largement le conseil d'administration de l'ARSEA, est élue présidente du CREAL et le demeurera jusqu'en 1979. Deux ans avant sa mort, le docteur Frédénucci lui succèdera.

En Languedoc-Roussillon, le professeur Lafon préside une assemblée générale houleuse, mais il devient le premier président du CREAL, assumant aussi la présidence du CTNEAI installé en 1966 par le ministre Jean-Marcel Jeannenney. Cette continuité des hommes permet à la fois la continuité de la gestion et la communauté d'esprit et de projet. L'une des clés du succès de cette alchimie est la volonté d'associer toutes les associations représentatives, tous les courants de pensée, de la mouvance laïque à l'URIOPSS, en passant par d'autres courants.

La tâche à accomplir était immense. Il fallait construire les équipements nécessaires : IME et IMPro, Centres d'Aide par le Travail et Ateliers Protégés, écoles d'éducateurs (DEES en 1967, CAFETS en 1976), puis de moniteurs éducateurs, centres d'observation etc.

Les CREAL coordonnent l'action des associations, dans la diversité des courants qui les ont inspirées ; mais ils doivent aussi expérimenter, lancer de nouvelles formules de prise en charge. Ceci les conduit très vite à gérer directement des services, et sans doute cette activité gestionnaire prendra-t-elle trop de place par rapport aux missions d'origine. Mais l'action commandait !

Les CREAL deviennent ainsi de gros employeurs ; aussi seront-ils en première ligne dans la négociation de la convention collective de 1966 et dans les conflits sociaux de 1968. Mais ils sont aussi des lieux de libre parole et de débat, lieux de prospective et de réflexion sur le handicap et sa prise en charge. On y vit aussi une véritable vie associative, qui permet à des non professionnels de s'impliquer dans l'action.

C'est l'époque des lois importantes : une première loi sur les travailleurs handicapés a été préparée par Mademoiselle Dienesch en 1971.

Les CREAL joueront évidemment un rôle important dans la gestation, puis la mise en place des lois de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales : des lois qui sont désormais destinées aux personnes « handicapées », enfin mieux connues et reconnues.

Certes, les grandes associations nationales y jouent un rôle essentiel, qu'a bien analysé Patrick Guyot, conseiller technique du CREAL de Bourgogne, l'APF, l'UNAPEI et l'APAJH parlant au nom du « groupe des 21 ». La concertation se déroule à partir de décembre 1974 avec Madame Simone Weill et surtout René Lenoir,

secrétaire d'Etat à l'action sociale. La création d'un tel secrétariat d'Etat faisait partie des préconisations du rapport Bloch-Lainé de 1969, document essentiel pour comprendre l'évolution des politiques en faveur des personnes handicapées. Mais les techniciens des CREAL et leurs équipes techniques y jouent un rôle important, même si on a pu estimer globalement que les professions sociales et médicales, la psychiatrie notamment, avaient été absentes de la négociation du projet de loi d'orientation.

Il y eut donc bien, selon la formule de P. Guyot, « une alliance entre les associations et l'élite politico-administrative » pour parvenir à une rédaction plus consensuelle des textes. Et cette loi d'orientation, quelles que soient ses insuffisances, a permis à la France de rattraper un retard important par rapport à d'autres Etats dans la perception du handicap et des personnes handicapées.

Pour les CREAL, elle constitue un nouvel outil dont ils vont se saisir au fur et à mesure qu'interviendront les textes d'application. Comme toujours, la mise en œuvre prendra du retard, les moyens financiers ne suivront pas toujours à la hauteur des espérances, d'autant plus que s'annonce la fin des Trente Glorieuses. Mais ils sont aussi confrontés au changement de référentiel dominant : le handicap a pris le pas sur l'inadaptation, le CTN change de nom et devient le Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations (CTNERHI).

En 1980, le CREAL de Bourgogne célèbre son 15^{ème} anniversaire, il emploie alors 500 salariés et gère 18 établissements et services. Intégrant alors le Conseil d'administration, j'ai moi-même été frappé par l'importance prise par les activités de gestion au sein du CREAL ; il en était ainsi dans la plupart des autres régions.

Conclusion

Avec les années 80, viendront les remises en question. La décentralisation transfère aux départements une part importante des responsabilités en matière sociale. Les CREAL, paradoxalement l'une des premières institutions régionales, doivent se repositionner face à cette mutation. Un rapport de l'IGAS de 1980 a suggéré de retirer aux CREAL leur mission de gestion, afin d'assurer leur neutralité dans leur fonction d'observation. Les écoles prendront bientôt, elles aussi, leur indépendance pour

diverses raisons qui ne tiennent pas seulement à l'évolution du secteur social.

D'autres urgences sont apparues dans la politique sociale, de la « nouvelle pauvreté » aux difficultés d'insertion, même si des mots différents recouvrent souvent des réalités éternelles.

Les CREAL vont alors transférer leurs établissements et services à des associations nouvelles (l'ACODEGE en Bourgogne) qui en garderont encore, plus ou moins, la mémoire.

Quant aux CREAL, regroupés en une association nationale : l'ANCREAL, créée en 1989, ils n'ont fait l'objet que d'une circulaire du 13 janvier 1984 qui recadre leurs missions : animation et information, observation, étude et conseil technique, formation, auxquelles s'est ajoutée, de plus en plus, l'évaluation. Ils jouent un rôle important dans la réforme des annexes XXIV. Mais leur statut demeure toujours, en théorie, fixé par l'arrêté de 1964, dont l'Etat n'a jamais voulu (su, pu ?) assurer l'adaptation, même si certaines dispositions de cet arrêté sont devenues obsolètes.

Les CREAL se sont adaptés aux besoins nouveaux, adaptant la signification de leur sigle à leur nouvelle mission, adultes handicapés et personnes âgées ; mais en demeurant fidèles au sigle CREAL qu'il paraissait impossible d'abandonner, tout en restant liés à l'esprit des origines (Enfance – Adolescence se transformant en Etudes et Action, le I devenant parfois Insertion, introduisant parfois le H).

Ils ont aussi le sentiment d'avoir, en plus de leurs missions fonctionnelles, une charge qu'ils ne peuvent déléguer à personne d'autre ; c'est le devoir de mémoire de notre histoire, une histoire faite par des textes, des actions, des décisions, mais surtout par des hommes et des femmes, dans l'intérêt d'autres hommes et femmes, filles et garçons.

C'est le sens de la journée d'aujourd'hui, tournée à la fois vers le passé et vers l'avenir.

Bibliographie

C. BARRAL, F. PATERSON, H.J. STICKER, M. CHAUVIERE. (Direction) : L'institution du handicap, le rôle des associations – Rennes PUR 2000.

M. CHAUVIERE : Enfance inadaptée, l'héritage de Vichy – Paris – Ed. Ouvrières 1980.

R. LAFON : Et si je n'avais été que psychiatre – Montpellier – Ed. Actif – 1980.

J. ROCA : De la ségrégation à l'intégration : l'éducation des enfants inadaptés de 1909 à 1975 – Paris – Ed. CTNERHI - 1992