

les publications du C.T.N.E.R.H.I.

centre technique national d'études
et de recherches
sur les handicaps et les inadaptations
27, quai de la tournelle 75005 paris

**les établissements de l'enfance inadaptée
et les contraintes de leur environnement
socio-économique**

analyse de cas dans le Sud du département de la Drôme

(février 1980)

par Michel TACHON

avec la collaboration de Michel AUVOLAT

ECONOMIE ET HUMANISME
(Centre associé à l'Université de Lyon II)

S O M M A I R E

	Pages
1. <u>PRESENTATION : POURQUOI L'ETUDE ?</u>	1
2. <u>NOTE DE METHODOLOGIE</u>	6
21. Les sources externes	7
22. Les documents externes	9
23. Les interviews	10
24. Les documents internes	11
3. <u>LE DEPARTEMENT DE LA DROME</u>	13
31. Le contexte drômois	14
32. Le Diois	14
33. La basse vallée de la Drôme	17
34. Le contexte politique	19
35. L'équipement de l'enfance inadaptée	22
4. <u>LES ETABLISSEMENTS DE L'ENFANCE INADAPTEE DANS LE SUD DU DEPARTEMENT DE LA DROME : LEUR HISTOIRE</u>	26
401. <i>Caractéristiques de la zone et des établissements</i>	27
402. <i>La période historique</i>	28
41. <i>L'oeuvre : initiative privée</i>	29
411. <i>Promoteurs à dominante charismatique</i>	30
412. <i>Promoteurs à dominante technicienne</i>	32
413. <i>Promoteurs à dominante gestionnaire de maison</i>	33
414. <i>Les anciens et nouveaux établissements</i>	35

42. Création de l'établissement et insertion locale	36
421. Investissement foncier et immobilier	36
422. Expérience, reconnaissance et agrément	38
423. Trouver sa clientèle, libre entreprise et concurrence	39
424. Etre crédible : vivre ou survivre	41
43. Le poids de la professionnalisation	43
431. De l'indemnité au premier salaire	44
432. Du salaire à la convention collective	46
433. De la convention collective à la revendication syndicale	48
44. Le développement de la bureaucratisation et le vote des "lois cadres"	50
441. Bureaucratisation : le dispositif des "lois-cadres"	51
442. Fragilité au niveau du fonctionnement	55
443. Dépendance par rapport à l'administration, aux commissions	57
444. Liens avec les institutions de l'enfance inadaptée	60
45. La consolidation des établissements	61
451. Création d'un réseau local de mobilisation	62
452. Accroissement de la concurrence	63
453. Les alliances	64
454. Les stratégies	66
455. Le poids de certains groupes sociaux	67
456. Les liens traditionnels mis en cause	68
46. Les associations gestionnaires	69
461. Personnes de bonne volonté	71
462. Des notables locaux	72
463. Poids des règlements et de la gestion	73
464. Directeur d'établissement et association	74

47. En conclusion	75
5. <u>L'EMPLOI DANS LES ETABLISSEMENTS DE L'ENFANCE INADAPTEE</u>	78
50. L'emploi dans le secteur de l'enfance inadaptée dans le département de la Drôme	79
51. Structuration de l'emploi dans les établissements étudiés	88
511. Hommes/femmes	88
512. Temps complet/temps partiel	89
513. Qualifiés/non qualifiés	89
514. Educatif/non éducatif	90
515. Cadres	93
516. Analyse de l'emploi par rapport aux services rendus	93
52. Fonctionnement de ce marché de l'emploi	96
521. Stratégies des différents personnels	96
522. Stratégies du directeur	97
523. Origines géographiques des personnels et situation locale	98
524. Enjeux de cet emploi dans la commune et le canton	99
525. Les organisations syndicales	100
526. L'administration de tutelle	100
53. Les collectivités locales et le marché de l'emploi	101
531. L'emploi et la commune	101
532. L'accueil et l'insertion de l'établissement par la commune	102
533. En dehors de l'établissement	103
534. Les effets de cet emploi	103
54. En conclusion	104

6. <u>LES PARTENAIRES EXTERNES DE L'ETABLISSEMENT</u>	106
61. Les collectivités locales : typologies des relations entre la collectivité et l'institution	107
611. <i>Interaction profonde</i>	107
612. <i>Aide mutuelle</i>	108
613. <i>Pas de lien institutionnel mais des relations</i>	109
614. <i>Cohabitation</i>	110
615. <i>Les conseillers généraux : tuteurs et avocats.</i>	111
62. L'administration, les commissions et les établis- sements	115
621. <i>L'inspecteur</i>	113
622. <i>La D.A.S.S.</i>	114
623. <i>Les commissions</i>	115
624. <i>Les appuis et les personnalités</i>	116
625. <i>Les organismes traditionnels</i>	117
63. Stratégies et enjeux	117
631. <i>Elus et collectivités locales</i>	118
632. <i>L'administration DASS</i>	119
633. <i>Les établissements</i>	120
634. <i>Les personnels</i>	121
64. En conclusion	122
7. <u>LES INDICATEURS ECONOMIQUES DU RAPPORT A L'ENVIRONNEMENT</u>	123
71. La distribution des revenus par les établissements	124
72. La consommation des établissements	127
73. L'évolution des prix de journée	128
8. <u>CONCLUSION DE L'ETUDE</u>	133

I

PRESENTATION : POURQUOI CETTE ETUDE ?

Cette étude sur "l'évolution de l'impact socio-économique des établissements du secteur de l'enfance inadaptée dans le sud du département la Drôme" a ^{été} proposée au CTNERHI en juin 1978. Cette proposition de travail s'articule autour de quatre idées.

1° Le discours des établissements sociaux et particulièrement des institutions de l'enfance inadaptée s'appuie sur la notion de besoins. Repérer les besoins, évaluer les besoins sont les maîtres mots de ces initiatives sociales. A l'occasion de conflits ou de tensions, on aperçoit une grande plasticité dans ce discours altruiste. Les besoins pris en compte s'allient alors à d'autres préoccupations non explicites.

2° L'important développement des institutions sociales favorisant la création d'emplois. Ces activités salariées réclament des personnels qualifiés et non qualifiés. Cette demande de professionnels organise la prestation offerte par l'institution. Ces personnels après une période historique où ils se sont confondus avec l'institution semblent aujourd'hui apparaître comme un partenaire autonome. Le processus de professionnalisation bouscule l'agencement mis en place dans les établissements.

3° Ces établissements sociaux sont pris dans un réseau complexe de relations. Les partenaires sociaux traditionnels s'y retrouvent. Mais il apparaît d'autres acteurs. Cette diversité d'interlocuteurs semble jouer sur la vie de l'institution. Un rapport délicat et subtil se met en place entre ces différents lieux qui organisent directement ou indirectement la prestation offerte.

4° Les institutions sociales sont insérées dans un contexte socio-économique. Malgré les réticences de l'activité sociale à prendre en compte la dimension socio-économique, elle apparaît de plus en plus fortement dans les orientations et les décisions. L'action altruiste s'appuie sur un investissement économique de la collectivité.

Il peut être calculé. L'effort de la collectivité est chiffré et est comparé aux disponibilités générales. Les institutions sociales représentent un coût. La prestation sociale se situe dans un contexte où ses effets socio-économiques peuvent être pris en compte.

L'analyse des institutions sociales apparaît fortement conditionnée par la problématique des besoins-réponses aux besoins. Chaque institution se crée pour répondre à un type de besoin social : les vieux, les handicapés, les alcooliques, les immigrés, les filles-mères, etc. Elle montre l'urgence du problème et les réponses institutionnelles qu'elle apporte. On arrive à une segmentation du champ de l'activité sociale.

"L'intérêt porté à l'établissement social qui institutionnalise le handicap... permet de mener l'analyse sur un plan nouveau, celui de l'objectivité sociale" (1). Les institutions avec leurs traditions, leurs organisations, leurs personnels et leurs fonctions sociales durcissent la réalité sociale du handicapé, du débile, du cas social. Les analyses psychiatriques, psychanalytiques, pédagogiques ont produit une connaissance légitime à un certain niveau. Mais l'approche d'une réalité sociale pathologique facilite la dramatisation.

Aussi est-il nécessaire d'effectuer un détour théorique pour essayer "de parler banalement du drame pour le donner simplement à voir tel qu'il est" (1). La réalité tragique du handicap ne constitue plus un prétexte qui occulte l'interrogation sur l'organisation sociale.

La difficulté des problèmes posés met en jeu diverses logiques. Des réseaux complexes de relations et de liaisons participent à l'émergence du problème et à l'élaboration de la réponse. Aussi, il nous semble important d'élucider ce jeu complexe qui permet aux établissements sociaux de vivre et de se perpétuer. L'identification des processus

(1) Présentation de Robert CASTEL au livre de E. GOFFMAN, Asiles, Ed. de Minuit, 1970.

et des acteurs, la mise à jour des stratégies permettent de comprendre le fonctionnement de ces institutions. Au-delà de la problématique besoins-réponses aux besoins (mais sans l'oublier) il s'agit de repérer les forces économiques et sociales qui traversent ces établissements. Elles sont à l'oeuvre dans la vie quotidienne de ces maisons. Les autres idées proposées essaient de cerner un champ peu explicite mais qui participe activement à l'organisation de la réponse sociale. La réponse altruiste compose avec de nombreux autres éléments. C'est cet ensemble qui produit une réponse sociale. Prendre en compte la face cachée de cette réponse sociale semble opportun dans le contexte actuel où l'on s'interroge sur "le Pouvoir du social".

Le présent rapport s'organise autour de quatre points qui illustrent les aspects de notre interrogation.

a) **Les institutions** de l'enfance inadaptée ont une histoire (chapitre 4). Elle fabrique l'établissement et façonne la prestation proposée. La prise en compte de cette histoire informe sur les différentes phases du développement. Elle renseigne sur les forces sociales qui ont structuré l'institution. Cet éclairage diachronique situe l'établissement dans un contexte. Il le positionne par rapport à sa prestation, aux acteurs, aux stratégies.

b) L'analyse de ces institutions au regard de l'emploi (chapitre 5) est une photographie de la situation actuelle. La description de cette réalité informe sur la conformation de ces maisons d'enfants. Mettre cette situation en perspective avec l'histoire des institutions montre des mouvements qui jouent fortement sur l'accueil des enfants handicapés. Le processus de professionnalisation transforme le champ institutionnel de la rééducation.

c) L'identification et la localisation des partenaires externes (chapitre 6) éclairent un aspect dynamique de ces établissements. La multiplication des acteurs, la variété de leurs intérêts et de leurs interventions participent à la vie de l'institution.

Extérieurs, ils ne sont pas toujours pris en compte. Mais l'éclairage sur les discours et leurs pratiques souligne l'importance de leurs effets sur les institutions. Elles sont entourées de réseaux complexes et nébuleux qui sont des supports pour leur existence.

d) Les indicateurs économiques du rapport à l'environnement (chapitre 7) pointent les effets redistributifs des revenus distribués par les établissements. Ils soulignent les conséquences de la consommation des établissements dans le contexte local. Dans cette zone rurale, les institutions de l'enfance inadaptée sont en prise directe sur cette région du Sud du département de la Drôme.

Une note méthodologique (chapitre 2) situe les moyens avec lesquels nous avons travaillé. Une présentation du département de la Drôme et de la zone de l'étude (chapitre 3) cerne rapidement le contexte dans lequel nous sommes intervenus.

Cette étude a des limites qu'il est nécessaire de mentionner.

1° L'étude prend en compte cette zone caractéristique du département de la Drôme. Elle n'est donc pas représentative d'une situation générale.

2° Les établissements étudiés semblent se situer un peu à part des grandes organisations de la rééducation. Leur agencement local relève d'une situation précise où les tendances sont durcies.

3° Les usagers (les enfants et adolescents handicapés, parents d'enfants handicapés) sont silencieux. Ils sont peu présents dans les problèmes soulevés. Cela n'empêche pas qu'ils existent.

Cette première approche de ces établissements semble combler une absence d'information. Elle apporte une connaissance sur "qu'est-ce qu'un établissements social ?". A côté de l'accueil des handicapés, elle éclaire la face cachée de ces institutions. L'activité philanthropique occulte l'action des forces sociales et des rapports économiques. Pourtant l'accueil des handicapés se fait avec elle et par elle.

II

NOTE DE METHODOLOGIE

Le Centre d'Etudes Economie et Humanisme a déjà réalisé dans le département de la Drôme des études sur d'autres thèmes. Cette connaissance du terrain a favorisé notre recherche. L'accueil que nos interlocuteurs de la DASS ont manifesté, a facilité l'accès aux données de base relatives à chaque établissement.

Notre investigation a porté sur quatre domaines : les sources externes, les documents externes, les interviews, les documents internes.

2.1. LES SOURCES EXTERNES

Des indicateurs externes sont couramment utilisés pour évaluer l'impact des établissements industriels sur leur environnement : volume et structure de l'emploi, chiffre d'affaires, impôts locaux, ... ; on dispose des moyens qui permettent de porter rapidement un diagnostic sur le rôle de ces établissements dans l'économie et la société locales. Il en va de même pour l'activité agricole qui dispose d'un appareil statistique propre, développé par une tutelle administrative active. Ces indicateurs sont couramment utilisés dans les études d'aménagement et de planification.

Les caractères propres aux établissements du secteur social font que la construction d'indicateurs externes est à ce jour peu utilisable. Le seul indicateur couramment utilisé est le nombre de lits qui, d'ailleurs, ne dit rien sur l'occupation réelle des établissements. Par contre, sur de nombreux aspects, la réalité des établissements est obscurcie par l'inexistence d'un appareil statistique efficace. En effet, les sources habituellement utilisées, notamment pour décrire l'emploi, sont ici inopérantes :

- Les ASSEDIC : la déclaration des employeurs aux ASSEDIC est une des sources les plus utilisées pour quantifier les emplois. Elle a l'inconvénient de ne pas distinguer les emplois à temps partiel, nombreux dans le secteur social. D'autre part, les déclarations sont souvent faites au siège des associations gestionnaires qui, ainsi, n'identifient pas les établissements extérieurs.
- L'enquête structure des emplois : réalisée par le Ministère du Travail, cette enquête est l'instrument habituel d'analyse des qualifications. Mais elle ne s'applique pas aux établissements de moins de dix salariés, qui sont très nombreux dans le secteur social.
- Les statistiques du Ministère de la Santé : le secteur sanitaire est relativement bien couvert par des enquêtes annuelles ; par contre, le secteur social n'a fait jusqu'ici l'objet que d'expérimentations qui se heurtent à de nombreuses difficultés techniques de mise en place.

Outre l'emploi, d'autres indicateurs seraient utiles pour définir les rapports des établissements à leur environnement ; notamment tout ce qui a trait à la vie sociale et qui, par nature, est difficilement quantifiable.

Ces deux difficultés : inadéquation des indicateurs externes existants et absence d'indicateurs du rapport à la société locale, ont déterminé un mode d'enquête auprès des établissements qui a privilégié l'entretien semi-directif sur thèmes et la constitution des données de base sur les agrégats socio-économiques que l'on souhaitait observer.

2.2. L'analyse de documents externes aux établissements apparaît comme essentielle pour apercevoir les liaisons existantes entre divers lieux.

La lecture et le dépouillement des procès-verbaux du Conseil général de la Drôme de 1971 à 1978 donnent des indications sur les relations entre les établissements et les élus. Ces textes proposent une vision départementale de ces institutions. L'analyse détaillée de ces documents informe sur les liens entre certains élus et des établissements d'enfants. Elle positionne le Conseil général par rapport aux établissements et aux problèmes de l'enfance inadaptée.

Les documents produits par le CREAI Rhône-Alpes sont précieux. Ils apportent deux types d'information :

- 1^o) un examen complet de l'équipement de l'enfance inadaptée dans la région Rhône-Alpes
- 2^o) des analyses techniques valables pour quelques établissements.

Cet ensemble donne un panorama des préoccupations des organismes de l'enfance inadaptée.

Les informations émanant de la DASS apportent un autre éclairage sur la situation des établissements. Le rassemblement des arrêtés préfectoraux relatifs aux prix de journée des institutions de 1971 à 1979 illustre un aspect non négligeable de la crise de ces maisons d'enfants. Les notes de travail fournies par les inspecteurs de la DASS signalent les rapports entretenus avec le directeur.

Des études réalisées sur d'autres thèmes fournissent parfois quelques informations complémentaires pour notre sujet. Leur lecture permet de resituer notre investigation dans son contexte.

L'examen des "contrats de pays" donne des indications sur la place occupée par les établissements de l'enfance inadaptée dans le développement socio-économique de la zone. L'ignorance de ces établissements est révélatrice de l'absence de liaison entre ces institutions et le contexte local.

La lecture des textes publiés par les organisations syndicales intervenant dans ces institutions indiquent les préoccupations et les perspectives des personnels. Ces prises de position révèlent certains enjeux dans ces institutions.

La valeur de ces divers documents apparaît dans la mise en perspective de ces informations avec les appréciations des acteurs.

2.3. Les interviews des partenaires sont la deuxième phase essentielle de notre investigation. Elle est organisée autour de deux points :

- 1°) une série d'interviews à propos de l'établissement ;
- 2°) quelques entretiens de personnes liées à ces institutions.

Ces interviews semi-directifs sont appuyés sur une grille d'entretien. Elle tourne autour de trois thèmes : la dimension socio-économique de l'établissement, l'association gestionnaire et les rapports avec la collectivité locale. Trois types de personnages sont directement visés : le directeur de l'établissement, le président de l'Association et le maire de la commune. Dans la pratique, le directeur a souvent rempli la tâche du Président de l'Association.

Les entretiens se sont déroulés sur le terrain, à la mairie ou dans l'établissement. Ils ont duré entre 1 h et 5 h avec une moyenne de 2 h 30.

Nous avons réalisé 35 entretiens répartis comme suit :

- 10 directeurs d'établissements d'enfants handicapés
- 2 directeurs d'établissements d'enfants handicapés (hors zone d'étude)
- 1 directeur d'établissement à caractère sanitaire pour enfants
- 6 maires
- 3 conseillers généraux (dont deux sont maires)
- 1 ancien conseiller général
- 1 secrétaire d'association
- 2 familles d'accueil de placement familial spécialisé
- 1 organisation syndicale
- 1 directeur DASS
- 2 inspecteurs DASS
- 1 directeur CREAI
- 1 ancien chargé d'études CREAI
- 1 personnalité du secteur de l'enfance inadaptée
- 2 organismes économiques du département
- 1 établissement a refusé de nous recevoir.

- 2.4. Le recueil des documents à l'intérieur de l'établissement est une entreprise délicate. Ces institutions ne conservent pas de mémoire écrite. A chaque rencontre, des textes ont été demandés. Nous avons eu 40 % de réponses. Le contenu de ces documents est très administratif dans le sens où il illustre les références traditionnelles. Une seule institution mentionne un article de réflexion écrit depuis plus de quatorze ans.

Les textes existants sont révélateurs de l'image que l'établissement souhaite promouvoir. On aperçoit un lien très fort entre les définitions administratives et l'activité thérapeutique.

Au travers de ces différentes investigations, il faut renouer les fils, croiser les informations, mettre en perspective les éléments, rassembler les séquences, organiser les thèmes. Ce travail de lecture des matériaux s'accompagne d'une interrogation sur la nature de notre investigation : "ne trahit-on pas la réalité ?". L'interprétation que nous proposons est un essai de compréhension d'une réalité sociale, tout en sachant que des informations nous ont échappé.

Le travail de synthèse propose une signification des initiatives. Il donne un sens aux forces sociales à l'oeuvre dans l'institution. Il pointe les logiques organisant ces activités sociales. L'approche retenue souhaite repérer les grandes lignes qui structurent la vie de ces établissements de l'enfance handicapée. Cet essai dans le Sud du département de la Drôme veut être la prise en compte d'une autre réalité de ces institutions. Il s'inscrit dans ces interrogations "que sont ces établissements sociaux ? Quels rôles jouent-ils ? Comment fonctionnent-ils ? Quels sont leurs intérêts ?"

III

LE DEPARTEMENT DE LA DROME

31. LE CONTEXTE DROMOIS

Le département de la Drôme a connu un rapide déclin démographique jusqu'à la dernière guerre mondiale, du fait d'un fort exode rural faiblement compensé par la croissance urbaine. Depuis l'après-guerre, la population a augmenté, mais en polarisant fortement sur l'agglomération de Valence, ville moyenne dynamique qui a opéré depuis 20 ans une reconversion importante de sa production industrielle vers des branches en expansion. Dans une moindre mesure, les petites villes de la vallée du Rhône ont bénéficié d'une croissance répartie sur l'axe de transfert rhodanien Lyon Marseille et surtout des grands chantiers (C.N.R., nucléaire).

Les zones rurales de plaine ont bénéficié d'une modernisation et de l'intensification de l'agriculture par irrigation et de la croissance diffuse du réseau des villes rhodaniennes. Par contre, les zones de montagne ont vu s'accélérer leur déclin jusqu'à constituer les espaces les plus deshérités de la région Rhône-Alpes.

La région d'implantation des établissements de l'enfance inadaptée qui est l'objet de cette étude se situe dans un espace rural qui va de l'extrême Est du département à la plaine fluviale. Il recouvre deux petites zones naturelles : le Diois et la basse vallée de la Drôme qui l'une et l'autre servent de cadre à la politique régionale d'aménagement du territoire (1).

32. LE DIOIS

Le Diois est le bassin versant de la rivière Drôme dans sa partie la plus montagneuse. Le climat est sec et ensoleillé, les conditions naturelles sont favorables à l'activité agricole et industrielle. Aussi le Diois est-il en déclin rapide : de 1914 à 1975, il a perdu la moitié de sa population, pour atteindre aujourd'hui 11 000 habitants.

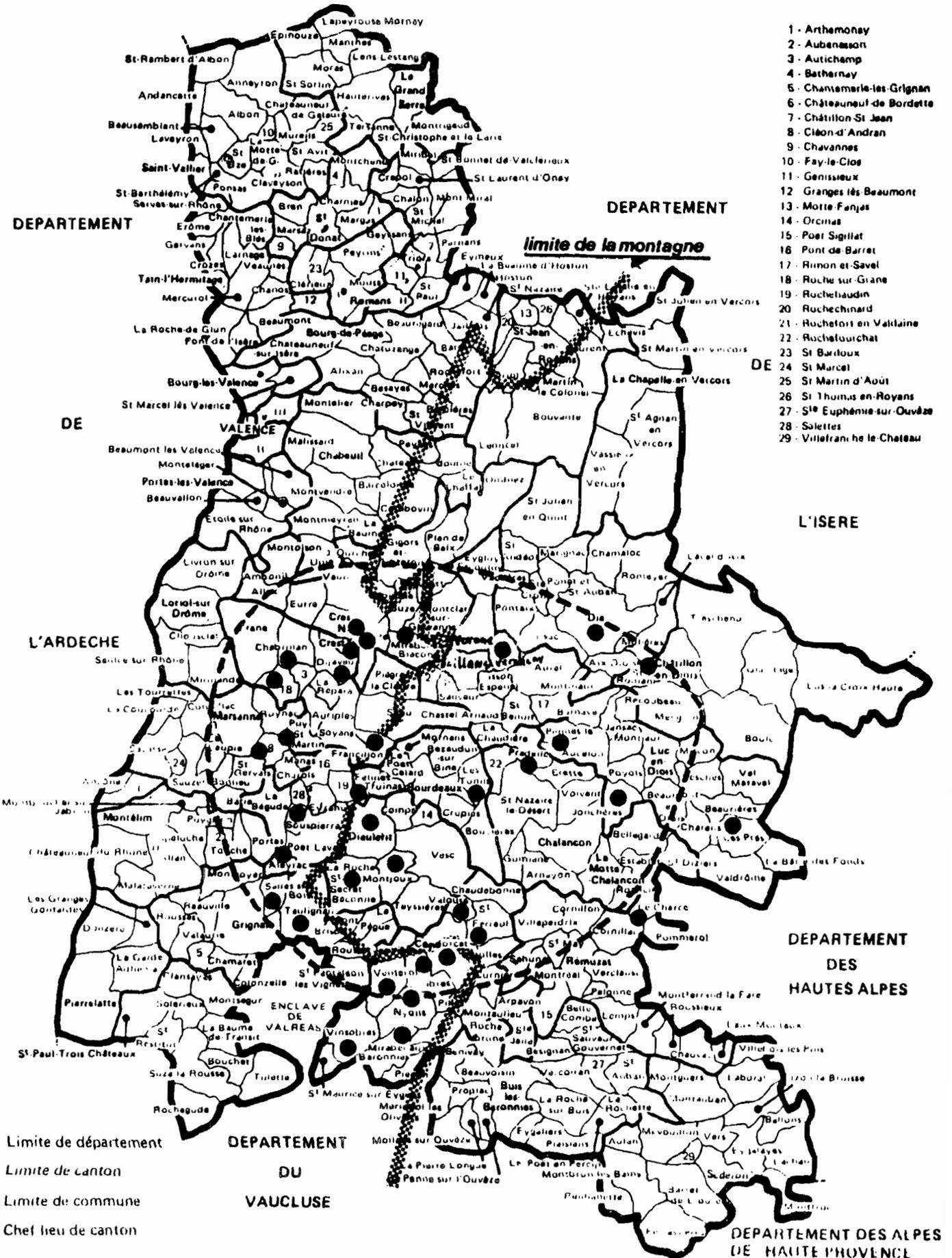
(1) les deux zones ont fait l'objet d'un Plan d'Aménagement Rural. La basse vallée de la Drôme est en cours de procédure pour l'inscription aux "contrats de pays".

En fait quelques établissements étudiés sont situés légèrement plus au Sud (cantons de Dieulefit et Nyons), mais sur des espaces comparables au Diois et à la basse vallée de la Drôme.

● LES COMMUNES EN CROISSANCE DEMOGRAPHIQUE

dans la zone de l'étude

----- ZONE DE L'ETUDE



Un des problèmes majeurs tient précisément à l'ampleur du déclin démographique : le Diois atteint un seuil de sensibilité si faible que la plupart des centres ruraux traditionnels sont déstructurés : plus de commerces, plus de services publics, seulement un collège et un petit hôpital, menacé d'ailleurs, à Die, sous-préfecture somnolente. C'est non seulement l'activité économique, mais les conditions matérielles de la vie sociale et culturelle qui disparaissent jusqu'à ce niveau de désertification que les aménageurs interprètent comme un point de non retour. En effet, le problème des centres ruraux et de l'animation est central dans une politique de promotion d'activités nouvelles : comment développer le tourisme sans structures d'accueil suffisantes ? C'est bien ce qui explique son faible impact sur une zone dont les conditions naturelles y sont par ailleurs très favorables.

Les élus tentent de jouer la carte du "climatisme" ?

Dans le but de développer le "climatisme", il a été créé, au niveau des cantons dans des cantons du Sud de la Drôme, un syndicat : le SIEMEC qui a pour unique objet de promouvoir toutes les initiatives qui y contribuent.

Une association pour le traitement des adolescents atteints d'affections chroniques non tuberculeuses des voies respiratoires, a été créée en 1968 sous la désignation de Santé des Adolescents dans un Climat Sain (S.A.C.S.).

Elle a pour but de favoriser l'implantation dans la région climatique de Die, d'un complexe sanitaire permettant le traitement médical et la scolarisation dans l'enseignement du second degré, de tous les déficients pulmonaires non tuberculeux.

Elle a pour objet également, la création, l'organisation et la gestion de tout établissement sanitaire sous forme de maisons d'enfants à caractère sanitaire spécialisé (enseignement 2ème cycle).

L'association a présenté en 1970 un projet de construction d'un établissement sanitaire privé comprenant 90 lits. Ce centre serait construit sur un terrain présentant d'excellentes conditions d'exposition solaire et à proximité du lycée et de l'hôpital de Die.

L'intérêt de cette réalisation, complémentaire de celles déjà existantes à Nyons (élèves de l'enseignement primaire et technique) et à Dieulefit (adultes) dépasserait le cadre du Diois, en s'insérant dans un programme d'ensemble.

Les élus locaux tentent aussi de jouer la carte des classes vertes.

C'est bien sûr dans ce cadre qu'il faut situer les établissements de l'enfance inadaptée ; établissements perçus comme source d'emplois, mais peut-être surtout comme pôles d'animation autour desquels les collectivités pourraient se reconstituer. Ainsi, le plan d'aménagement rural cite en exemple une expérience d'animation de jeunes réalisée par les élèves de l'Ecole des Cadres de Vercheny pour l'étendre aux groupes de jeunes des principaux centres ruraux.

33. LA BASSE VALLEE DE LA DROME

C'est un pays de transition entre les massifs pré-alpins et la vallée du Rhône. L'activité économique est plus diversifiée et plus solide que dans la zone précédente. Cependant, la stagnation de la population totale et la baisse de la population active témoignent des difficultés de l'économie locale. L'agriculture où dominant la polyculture et l'arboriculture est pénalisée par des structures de production faibles (petite taille, parcellisation). L'industrie traditionnelle basée sur le textile et le BTP (860 et 900 emplois respectivement) est fragile : les emplois industriels, stables de 1968 à 1975, sont aujourd'hui en décroissance. L'atonie de l'économie est d'autant plus lourde de conséquence que la population jeune est importante : de 1978 à 1985, on prévoit l'arrivée de 3900 jeunes sur le marché local du travail. Dès 1978, 500 chômeurs étaient enregistrés dans la zone.

- SITUATION DE L'EMPLOI DANS LES CANTONS DE LA ZONE D'ETUDE -

(fin 1979)

	Bordeaux	Crest Nord et Sud	Dieulefit	La Motte Chalencon	Luc en Diois	Nyons	Saillans
Effectifs salariés (1)	54	3 044	1 042	52	206	1 492	141
Chômeurs	6	140	50	5	13	105	34

(1) Source ASSEDIC, excluant les emplois du secteur public.

Les plans d'aménagement mettent surtout l'accent sur l'amélioration des structures agricoles et la promotion du tourisme. Les établissements sanitaires et sociaux sont là aussi nombreux (10), du fait des conditions climatiques proches du Diois; mais, du fait d'un tissu économique et social plus dense, ils ne revêtent pas la même importance stratégique dans le développement local. C'est seulement pour le canton de Bourdeaux, le plus proche des conditions du Diois, que le Plan d'aménagement rural prévoit un centre de rééducation fonctionnelle pour les handicapés moteurs de 50 à 200 lits, projet qui d'ailleurs ne semble pas recueillir l'accord de la D.D.A.S.S. et de la Caisse régionale d'assurance maladie.

QUELQUES INDICATEURS

		Diois	Basse vallée de la Drôme
Nombre d'habitants		11 000	30 000
Nombre d'actifs		3 200	11 000
	% dans		
	Agriculture	40	21
	Industrie-Artisanat	15	41
	Tertiaire	35	38

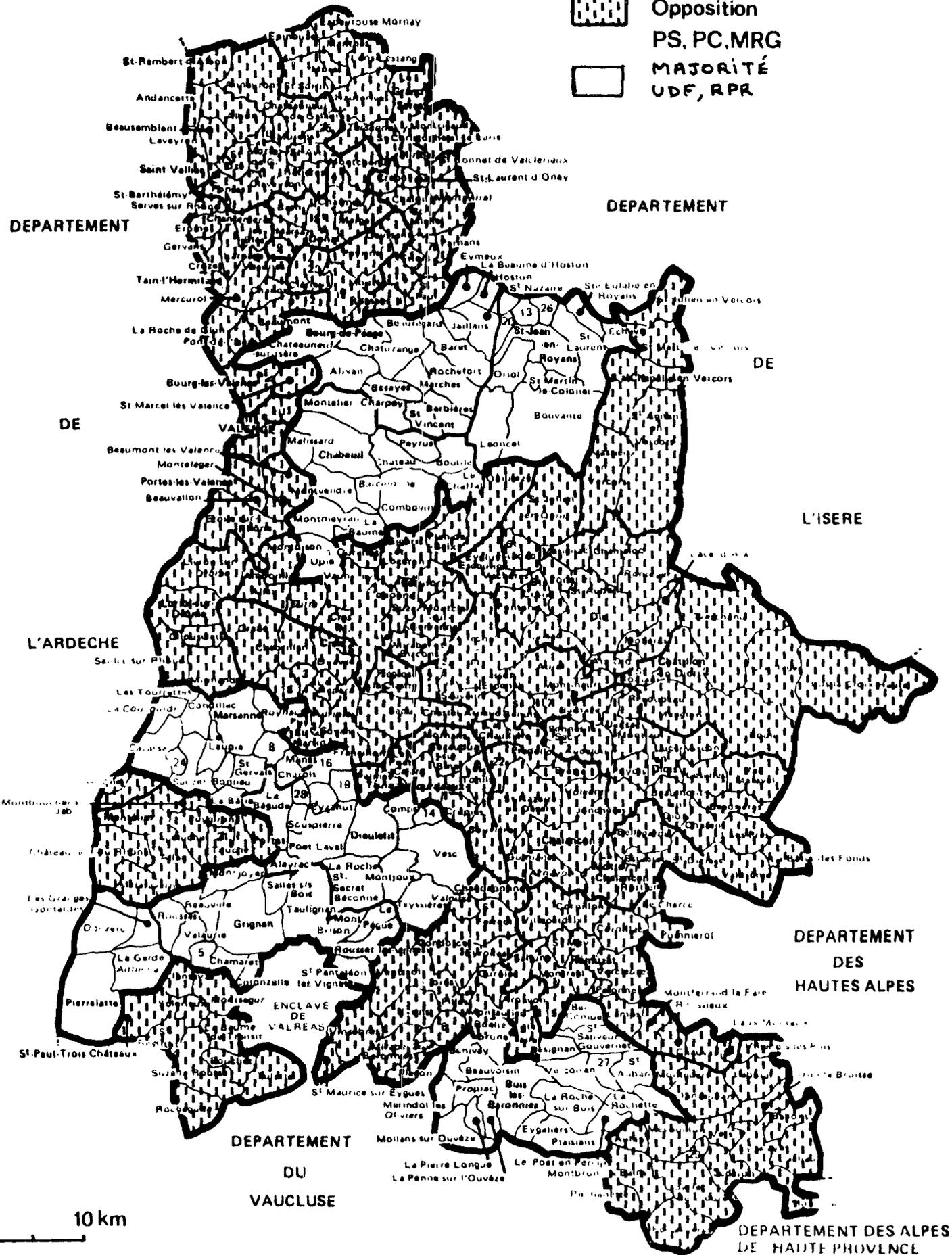
Source : R.G.P. 1975

34. LE CONTEXTE POLITIQUE

Les deux zones sont politiquement marquées par une forte tradition de gauche qui s'est affirmée dès le milieu du XIXème siècle. En 1979, sur sept conseillers généraux cinq ont l'étiquette du Parti Socialiste, un du Parti Communiste (Die), un du Mouvement des radicaux de gauche (Crest Nord).

L'ETIQUETTE POLITIQUE DES CONSEILLERS GENERAUX département de la Drôme

 Opposition
 PS, PC, MRG
 MAJORITÉ
 UDF, RPR



Cette tradition peut apparaître surprenante dans une région sans prolétariat industriel et où domine la petite propriété paysanne. Il est certain qu'a compté fortement dans la formation des mentalités la préghance de la religion protestante qui rassemble plus du tiers de la population. La communauté protestante a manifesté un dynamisme économique et social qui a su élargir son influence au delà de ses limites communautaires (1). Il reste que l'action politique locale est très marquée par la domination des notables, du fait des structures sociales archaïques qu'a préservées le faible niveau de développement économique.

D'ailleurs, les établissements de l'enfance inadaptée apparaîtront plus d'une fois comme le ferment d'un renouveau de l'action politique, à la fois par les nouveaux leaders qu'ils font émerger et par les nouveaux problèmes qu'ils posent.

(1) J. MASSEPORT, Le comportement politique du Diois, Grenoble, 1960.

35. - DESCRIPTION DE L'EQUIPEMENT DE L'ENFANCE INADAPTEE (du département de la Drôme) (1)

Le département de la Drôme a un équipement important en matière de l'enfance inadaptée. Il représente 37 établissements et 2472 places. Il couvre 10,7 % du potentiel des établissements de la région Rhône-Alpes et 11,2 % du total des places.

Cet ensemble drômois a subi une forte augmentation entre les années 1970-1977. La catégorie des déficients intellectuels a augmenté son potentiel de 7 établissements et a plus que doublé son nombre de places disponibles. On est passé de 576 places à 1218. L'augmentation est moins forte sur les autres catégories.

Une indication intéressante est fournie par le rapport entre le nombre de places disponibles pour chaque catégorie et une fourchette de 10 000 habitants. La Drôme se situe toujours au-dessus du niveau de la région Rhône-Alpes, à l'exception de l'équipement pour handicapés physiques. La concentration du potentiel de l'enfance inadaptée par rapport à la population est donc plus forte dans le département de la Drôme que dans la région Rhône-Alpes, tous départements confondus.

Environ 50 % de ce potentiel est affecté à la catégorie déficients intellectuels - 18 établissements sur 37 rassemblent 1218 places pour 2472 places disponibles pour l'ensemble du département - Cette forte concentration d'établissements agréés ^{pour} déficients intellectuels pose de sérieux problèmes de recrutement. La départementalisation du recrutement conjuguée à d'autres phénomènes (baisse de la natalité ; effets d'une politique de prévention, intérêt de l'Education Nationale pour ces catégories d'enfants, transformation des méthodes de prise en charge, etc ...) imposent à l'ensemble du potentiel drômois de l'enfance inadaptée une redéfinition de sa mission d'accueil des handicapés et une adaptation de ses moyens à la demande départementale.

(1) Pour cette partie nous nous appuyons sur les données fournies par SRASS, CREA I, INSEE - Etablissements de traitement, d'éducation, et d'hébergement pour enfants, adolescents, adultes handicapés et inadaptés Rhône-Alpes 1979.

Ainsi, il semble nécessaire de ne pas figer ce secteur autour de ses structures qui ont correspondu à un stade de son développement historique.

Le secteur de l'enfance inadaptée ne peut pas se limiter aux établissements, aux personnels, aux associations gestionnaires, aux enfants accueillis. Il sollicite la participation directe ou indirecte de nombreux acteurs. Il s'appuie sur la dramatisation social du handicap. Il organise une partie de la réponse de la collectivité. Mais cette réponse n'est jamais transparente. Les différents partenaires composent une réponse sociale où l'action en faveur des handicapés est le point commun.

L'équipement de l'enfance inadaptée de la Drôme rassemble des partenaires qui s'organisent en réseaux. Ils produisent l'équipement de l'enfance inadaptée. Le terme secteur collectivise et réduit ces réseaux. L'action en faveur des handicapés apparaît plus pragmatique, plus éclatée, plus personnalisée.

LOCALISATION DES ETABLISSEMENTS DE L'ENFANCE INADAPTEE département de la Drôme

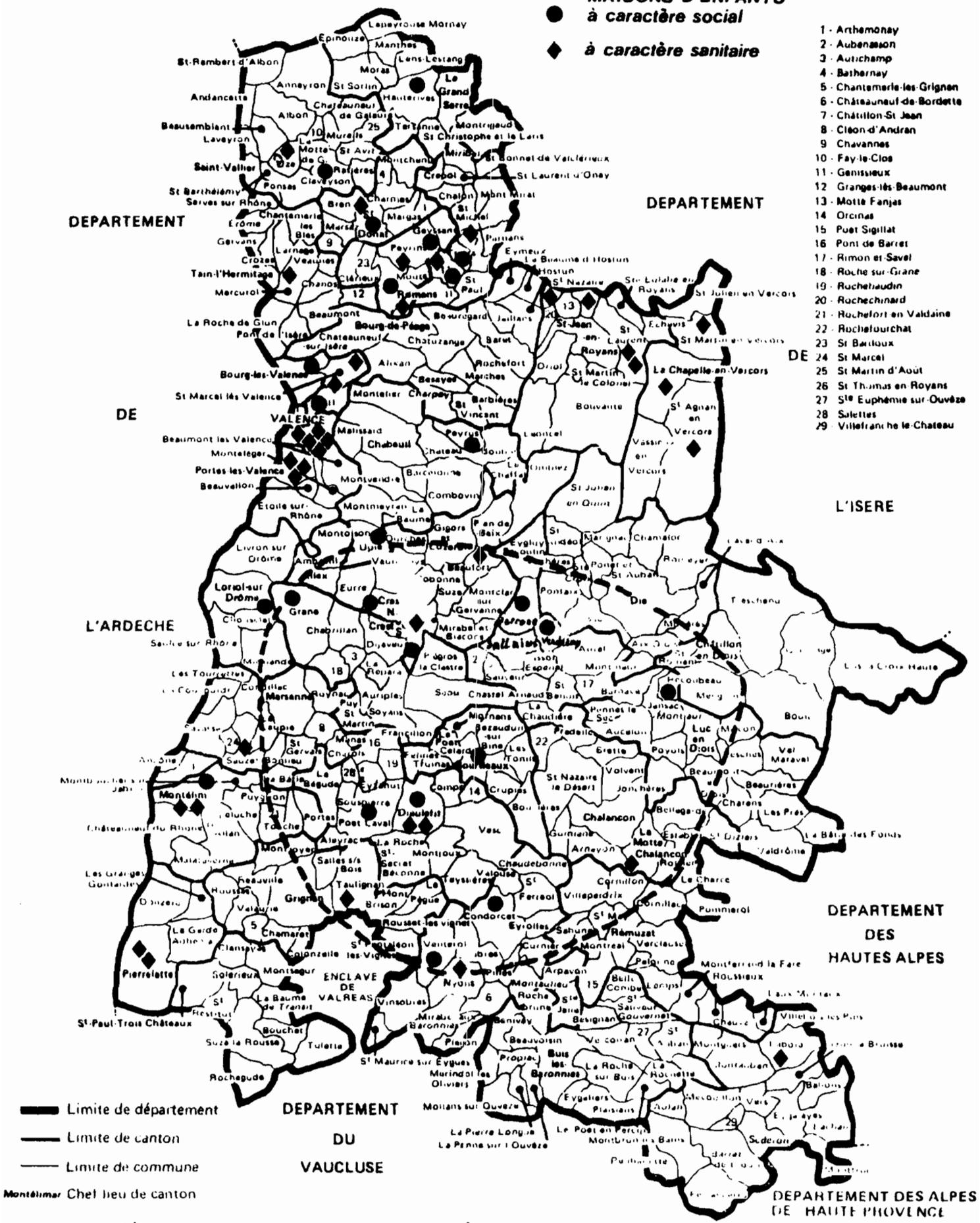
--- ZONE DE L'ETUDE

● MAISONS D'ENFANTS

à caractère social

◆ à caractère sanitaire

- 1 - Arthemonay
- 2 - Aubenasson
- 3 - Autchamp
- 4 - Bathernay
- 5 - Chantemerle-les-Grignen
- 6 - Châteauneuf-de-Bordette
- 7 - Châtillon-St Jean
- 8 - Cleon d'Andran
- 9 - Chavannes
- 10 - Fay-le-Clos
- 11 - Genissieux
- 12 - Granges-lès-Beaumont
- 13 - Motte-Fanjas
- 14 - Orcinas
- 15 - Puat Sigillat
- 16 - Pont de Barret
- 17 - Rimon et Savel
- 18 - Roche-sur-Grane
- 19 - Ruchetaudin
- 20 - Rochechinard
- 21 - Rochefort-en-Valdaine
- 22 - Rochefourchat
- 23 - St Barthelemy
- 24 - St Marcel
- 25 - St Martin d'Aout
- 26 - St Thomas en Royans
- 27 - St^e Euphémie sur-Ouvèze
- 28 - Sallettes
- 29 - Villefranche-le-Chateau



Montélimar: Chef lieu de canton

0 10km

Sources: DASS, DRÔME
CREA, Rhône-Alpes.

DEPARTEMENT DES ALPES DE HAUTE PROVENCE

ETABLISSEMENTS DE L'ENFANCE INADAPTEE DANS LE DEPARTEMENT DE LA DROME

			Drôme	Rhône-Alpes		
Déficients intellectuels	1970	Etablissements	11	116		
		Places	576	7 895		
	1977	Etablissements	18	144		
		Places	1 218	10 328		
Nombre de places pour 10 000 ha en 1977 déficients Intellect.			35,5	21,5		
Enfants et adolescents Troubles de la personnalité	1970	Etablissements	5	64		
		Places	336	3 223		
	1977	Etablissements	6	76		
		Places	364	3 583		
Nombre de places pour 10 000 ha en 1977 Enf. Ado. Tr. personnal.			10,0	7,4		
Enfants et adolescents cas sociaux	1970	Etablissements	?	?		
		Places	?	?		
	1977	Etablissements	11	100		
		Places	654	5 592		
Nombre de places pour 10 000 ha en 1977 Enf. Ado. cas sociaux			18	11,5		
Enfants et adolescents handicapés physiques et sensoriels	1970	Etablissements	2	27		
		Places	137	2 398		
	1977	Etablissements	2	27		
		Places	236	3 555		
Nombre de places pour 10 000 ha en 1977 physiques sensoriels			1,4 5,1	2,7 2,6		
Enfants et adolescents handicapés (toutes catégories confondues)	Etablissements		37	10,7%	347	100,0%
	Places		2472	11,2%	058	100,0%

Sources : SRASS, CREAT, INSEE - Etablissements pour handicapés, inadaptés - Rhône-Alpes
1979

IV

LES ETABLISSEMENTS DE L'ENFANCE INADAPTEE

DANS LE SUD DU DEPARTEMENT DE LA DROME :

LEUR: HISTOIRE

401. LA ZONE ET LES ETABLISSEMENTS

Les établissements retenus dans le champ de l'étude sont situés dans une zone essentiellement rurale. Il n'y a pas d'entreprises importantes du secteur secondaire ou tertiaire. L'activité agricole est prédominante et se réalise sur de petites propriétés. Le tourisme est un appoint pendant quelques mois de l'année. On remarque dans le canton de Dieulefit et de Crest un petit développement de l'artisanat. Il y a quelques petites entreprises autour de Crest. Cette zone se caractérise aussi par un climat particulier propre aux préalpes drômoises (1). Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, quelques personnalités médicales ont étudié les effets de ce climat sur certaines maladies respiratoires. Les bons résultats obtenus dans les traitements ont fait naître l'idée du climatisme. Elle s'est concrétisée dans la réalisation d'équipements d'accueil et soins implantés dans les cantons de Dieulefit et de Nyons (2).

(1) Dans les années 1950-1955, Robert CAILLOT, chargé de recherches à Economie et Humanisme, conduit des études d'aménagement du territoire dans le Diois (Drôme) et les Alpes de Haute-Provence. Il avance deux raisons pour l'implantation d'établissements sanitaires et sociaux dans les cantons de Saillans, Luc en Diois, Dieulefit, Nyons, Bourdeaux et Grignan :

"1. la qualité du climat : éloignés de l'axe industriel que constitue la vallée du Rhône, on y trouve un air pur, le calme et des sites agréables

"2. l'exode rural considérable : la majeure partie de la population adulte jeune est partie".

Il conclut : "Au plan de l'aménagement, le problème n'était pas de créer des emplois en soi, mais de trouver une activité qui se substitue à l'usine (impossible et non désirée) pour fixer la population restante, la rajeunir et l'aider à revivre dans ce pays".

(2) A Crest, une institution sociale existe depuis le XIXe siècle.

402. LA PERIODE HISTORIQUE ET LES CONDITIONS SOCIALES

Les premiers établissements de la zone d'étude ont été créés à la fin de la deuxième guerre mondiale.⁽¹⁾ Ils ont su profiter d'un contexte social et idéologique accueillant.

La disparition des grandes familles industrielles du textile a rendu disponibles des propriétés convenant pour une collectivité d'enfants. C'est particulièrement net à Dieulefit avec cessation de la fabrication des draps. A d'autres endroits, l'exode rural a laissé des terres et des maisons. Les jeunes associations achètent ou louent pour un prix modique ces disponibilités foncières et immobilières. Ainsi elles commencent leurs activités en réutilisant une partie du patrimoine local.

La création de ces associations rencontre dans le Sud du département un contexte social favorable. Cette région du sud de la Drôme a une forte tradition humaniste et le sens de l'accueil. Le courant humaniste catholique et protestant est dynamique. Nos interlocuteurs se plaisent à souligner qu'Emmanuel MOUNIER a écrit son Traité du caractère à Dieulefit. La communauté protestante est nombreuse et active. Ses initiatives en matière d'action sociale ont donné au département un potentiel et un dynamisme non négligeables. La tradition humaniste laïque est plus récente. Elle est issue de la Résistance et en particulier de ce qui s'est passé dans le Vercors tout proche. Ce contexte permet ainsi un accueil pour de nombreuses initiatives en faveur d'enfants en difficulté.

Les établissements de la zone présentent une configuration originale. On ne trouve pas d'établissements gérés par une association gestionnaire d'autres établissements dans le département ou la région (à part une maison d'enfants à caractère sanitaire). Ils adhèrent à des unions nationales mais chacun défend son association et son établissement. Ainsi, chaque

(1) cf. note 2 page 27

association gère un établissement qui ne souhaite pas se dissoudre dans un ensemble plus important. Parfois, au fil du développement de l'établissement, des annexes se créent. L'association assure alors la coordination.

Le champ de l'enfance inadaptée est éparpillé et personnalisé. L'association apparaît comme la garante de l'idée originale qui a donné naissance à l'établissement. Elle défend l'audience et la notoriété de l'établissement par un réseau de relations personnalisées et identifiées. Chaque membre du Conseil d'Administration "dorlote" son oeuvre, son établissement. Ce dispositif donne aux établissements un "je-ne-sais-quoi" qui traverse fortement l'action quotidienne.

41. L'OEUVRE : INITIATIVE PRIVEE

La création d'une maison d'enfants se présente souvent comme une action altruiste au service de l'enfance. Les promoteurs ont une noble idée de l'action entreprise. Celle-ci s'appuie sur la structure juridique de l'association loi 1901. Elle a donc un statut privé. Mais la mission remplie, sans but lucratif, est d'intérêt général. On a alors un ensemble privé reconnu d'utilité publique. Les promoteurs appuient leurs actions sur ces deux ressorts . La puissance publique leur donne l'agrément et leur garantit un financement. La structure privée confère la souplesse et permet l'innovation. Ce vieux schéma a permis aux associations de créer leur établissement.

Cette interconnexion du privé et du public crée dans l'action en faveur de l'enfance inadaptée une ambiguïté : la valorisation de l'initiative privée financée par la collectivité. Historiquement, elle a joué dans un sens dynamique ; aujourd'hui elle est un handicap qui trouve son remède au cas par cas.

Deux grands moments marquent la création d'établissements dans la zone étudiée : la fin de la deuxième guerre mondiale et les années 1965 - 1975. Pourquoi ? Le premier mouvement s'appuie sur les initiatives en faveur de l'enfance prises pendant la guerre, sur le développement d'idées nouvelles en matière d'éducation, sur le nouveau dynamisme des actions charitables traditionnelles. Il est le fait de personnes en grande majorité extérieures au département. Le deuxième mouvement plus récent est attaché à une prise de conscience par rapport à certaines catégories d'inadaptés. Il s'est structuré autour de l'action conjugée de personnes privées venues dans cette région et d'élus locaux intéressés par ces problèmes et le développement de leur région. L'analyse des figures de ces promoteurs (1), créateurs d'établissements informe sur les dominantes qui structurent leurs institutions.

411. Les promoteurs à dominante charismatique (2) sont nombreux dans les établissements observés. Leur discours se centre sur l'enfant et ses handicaps. Il s'organise par des choix moraux et/ou religieux. L'amour de l'enfant se réfère à quelques pédagogues célèbres et/ou psychiatres connus. La caution scientifique légitime ainsi son projet. Il le pare de l'aura scientifique. L'enfant, l'enfant handicapé devient l'objet idyllique d'une action. Le promoteur à dominante charismatique se présente donc comme la synthèse originale et particulière de tous les courants moraux, scientifiques, idéalistes qu'il a su capter. L'action

(1) Nous employons le terme "promoteurs" dans le sens de celui qui donne la première impulsion, qui crée et qui réalise.

Le promoteur est toujours le directeur de l'établissement ou le président de l'Association. En cas de conflit, le promoteur part le premier et une personne extérieure à l'établissement le remplace.

(2) Nous reprenons la distinction introduite par Paul FUSTIER dans son livre L'identité de l'éducateur spécialisé, Ed. Universitaires, 1972.

se structure autour de sa personnalité. Une communion intime se crée alors entre le promoteur et l'établissement. La personnalisation marque ce point d'ancrage. Le drame de l'enfance handicapée trouve, par le charisme de quelques personnes, une réponse sociale.

Cette vision idéaliste ferme les situations. Elles attendent l'homme providentiel qui impulsera le discours nécessaire pour fabriquer une nouvelle réponse.

Cette perspective fragmente l'action et les personnes. L'homme de la situation répond à partir d'une sensibilité à des problèmes. Il ne propose pas un plan d'ensemble. Il répond à un problème de manière pragmatique et conjoncturelle.

Ces promoteurs à dominante charismatique ont créé des établissements. Le développement des traitements, des prises en charge et de l'action des divers acteurs impose aux institutions de profondes transformations. Le discours charismatique change. Il conserve sa forte tonalité philosophique mais se paré d'un agrégat technique ou gestionnaire. Le temps tue le charisme. Aussi les promoteurs à dominante charismatique doivent-ils s'adapter pour . Jurer.

Dans les établissements étudiés, les promoteurs à dominante charismatique présentent deux tendances : fermeture et repliement sur soi pour maintenir son originalité (on vit avec son passé) ; ouverture sur l'extérieur et perte d'une partie de son originalité (on adapte l'établissement aux nécessités de l'époque).

La grande majorité de ces promoteurs à dominante charismatique anime le premier mouvement de création d'établissement. Nous les caractérisons par ce "à dominante charismatique". En effet, le charisme évident n'atténue pas d'autres dimensions par exemple psychologiques. Mais le charisme apparaît comme l'élément moteur de leur démarche. Les promoteurs qui jouent sur plusieurs registres modulent plus aisément leur action à l'événement.

412. Les promoteurs à dominante technique sont peu présents dans la première vague de création d'établissements. Leur discours appuyé sur une psychologie débarrassée de ses relents philosophiques ne se fait pas entendre. Par contre, dans la deuxième vague, leur audience s'accroît. Leur discours s'est adapté à son objet. L'analyse psychologique de l'enfant handicapé est complétée par des propositions au niveau d'une pédagogie adaptée. Des méthodes de prises en charge sont élaborées. L'amour ne suffit plus. Il faut organiser, gérer, animer, s'entourer des services de techniciens, étudier ce qui se fait ailleurs. Le handicap de l'enfant pose de sérieuses questions aux scientifiques et aux pédagogues. Le scientifique essaie d'analyser et de comprendre la situation. Le pédagogue, quel que soit le diagnostic, conserve l'espoir et envisage le dépassement de la situation présente. Il propose le pari contre l'impossible.

Cette catégorie de promoteurs est sensible à l'évolution des techniques et des réflexions. Aussi, leurs propositions se présentent comme un assemblage de divers éléments pris d'un côté ou d'un autre. Leur discours devient une suite de propositions contradictoires. On développe un discours très technique sur la prise en charge de l'enfant handicapé et on fait effectuer le travail quotidien par des personnels non qualifiés. L'expérience concrète remplace la formation. Le gardiennage cohabite avec un discours techniciste.

Dans cette catégorie, on retrouve les épigones de telle théorie en vogue en sciences humaines. Toute l'analyse et l'action de rééducation s'appuient sur des contributions célèbres. Mais ces créateurs prennent quelques libertés par rapport à la théorie initiale. la "libéralisation de l'enfant" se trouve organisée à tous les moments de la vie quotidienne.

De ce fait, ces promoteurs sont sensibles à ce qui se passe à l'extérieur. Les nouveaux gourous trouvent^{là} un bon public. Cette curiosité se traduit par une pratique versatile. On change de méthodes. On a cette impression de toucher à tout sans aller jusqu'au bout de l'expérience. Cette situation fait dire à quelques censeurs que les méthodes de rééducation suivent la mode.

Cette génération de promoteurs entretient des rapports concrets avec les administrations de tutelles . Elle apporte une organisation rationnelle de l'établissement. Elle discute et elle argumente ses propositions par une réflexion solide. Elle est à l'aise dans le dédale des circuits administratifs et réglementaires. Elle s'adapte aux nouvelles situations et s'organise pour en tirer parti.

413. Les promoteurs à dominante gestionnaire de maisons d'enfants sont très minoritaires. On en rencontre quelques exemplaires à chaque vague de créations d'établissements. La physionomie de ces établissements est toujours la même : une direction administrative omnipotente et omniprésente complétée par un appendice éducatif. La référence pédagogique est sous le contrôle permanent des normes budgétaires. Cette dualité permet à ce type de maison de fonctionner. Si l'un des partenaires disparaît, la maison d'enfants est mise en cause.

L'action en faveur des enfants handicapés se présente comme une action au service de la collectivité. L'argument avancé est le financement par la Sécurité Sociale. Cela implique une rigueur de gestion. Elle organise l'ensemble de la vie de l'établissement. Cette dimension conditionne la vie et la durée de la maison. Les enfants ont alors une place dans cet ensemble. Ils apparaissent comme l'élément qui fait fonctionner la machine.

Cette exigence de gestion affichée cache mal d'autres réalités. C'est dans ce type de maisons que l'on rencontre des problèmes importants : conflit entre le directeur et l'éducateur chef, confusion entre la propriété foncière et l'exploitation de l'établissement,

confusion entre les finances privées et l'établissement. Cette absence de transparence et ce discours de gestionnaires forment la contradiction sur laquelle vit l'institution.

Ces promoteurs suivent de près l'évolution de leurs dossiers auprès des instances administratives. Ils interviennent à divers niveaux pour faire aboutir leurs demandes. Ils connaissent les circuits et se sont créés des réseaux de relations.

Ce type de promoteurs semble être une espèce en voie de disparition sous les effets de l'action conjuguée des administrations de tutelle, de certains élus locaux et d'autres directeurs d'établissements. On assiste alors à une redéfinition technique et thérapeutique de la maison et de son activité. De nouveaux entrepreneurs à dominante technicienne reprennent l'institution et lui redonnent un sens et un projet rééducatif.

Cette typologie des promoteurs souligne les idées forces et les stratégies employées pour créer une institution. Les difficultés sont lourdes et elles créent une liaison solide entre le créateur et son oeuvre. Une identification structure cet acte de naissance. A ce moment là, les différences soulignées s'estompent. Par delà le discours, un agencement se met en place. L'institution est l'oeuvre du promoteur. Le Conseil d'Administration de l'Association, choisi parmi les relations du promoteur, renforce cette personnalisation. Elle devient un des ressorts de l'établissement et lui permet d'acquiescer une visibilité sociale. Le promoteur et son oeuvre conquièrent leur raison sociale. L'environnement et les autres partenaires renvoient cette image. Un réseau complexe se noue entre le promoteur et l'oeuvre comme entre l'artiste et sa création. Critiques et approbations insistent par delà les idées, sur ce lien indéfectible. L'oeuvre ne se positionne alors plus seulement par rapport à sa mission, mais par rapport au temps et à l'histoire. Sa longévité témoigne de la validité de ses propositions et de son action. Aussi, vivre et durer deviennent l'échéance de ces oeuvres.

414. Les deux vagues de création d'établissements (1) organisent les institutions de zone d'étude. L'âge des réalisations pèse dans la vie des maisons. Un établissement récent doit résoudre en quelques années tous les problèmes qu'un établissement ancien a résolus en plusieurs décennies. La maturité de l'oeuvre est liée à la date de création. Aussi a-t-on, dans une même région, la cohabitation de plusieurs maisons situées à des stades différents. Ceux-ci renforcés par la personnalisation jouent les uns par rapport aux autres. L'évolution de telle oeuvre concurrence une jeune institution. Rien n'est établi entre ces établissements. L'oeuvre doit vivre et sans cesse elle recherche de nouveaux territoires quitte à laisser de côté ses premières initiatives. On perçoit

(1) Nous ne retrouvons pas pour les établissements de la zone étudiée les grands mouvements de la structuration de l'enfance inadaptée décrits par Michel CHAUVIERE dans son ouvrage : L'enfance inadaptée : l'héritage de Vichy (Economie et Humanisme, Ed. Ouvrières, 1980). Plusieurs raisons semblent jouer :

- 1) le contexte "localiste" de ces établissements avec des petites associations qui gèrent un établissement
- 2) les promoteurs ont plus une vision "particulariste" de l'établissement qu'une perspective d'organisation globale de l'enfance inadaptée
- 3) On ne trouve pas chez les promoteurs des personnalités du monde médical, judiciaire ou ecclésiastique qui ont eu une audience au niveau régional ou national
- 4) Les établissements de la zone ne sont pas reliés à des réseaux régionaux ou nationaux de l'enfance inadaptée
- 5) La zone géographique et les établissements qui s'y trouvent se situent en marge des pôles attractifs (Lyon, Marseille, Montpellier par exemple) qui structurent l'enfance inadaptée.
- 6) Entre les mouvements décrits par Michel CHAUVIERE et les établissements dans les communes, plusieurs années se sont écoulées. Un seul directeur, gérant des établissements extérieurs à notre zone, repère ce mouvement de structuration et indique un décalage de 10 ans pour apercevoir les effets dans ces établissements.

Cette situation nous pousse à penser que les établissements étudiés sont un peu à part dans cette histoire de la structuration de l'enfance inadaptée.

ce mouvement dans les changements qui affectent les agréments, les personnels, l'organisation de l'établissement. Ces oeuvres privées s'adaptent et adaptent leur mission aux exigences concrètes et aux conjonctures locales. L'oeuvre possède une possibilité d'adaptation appuyée sur sa personnalité et sur son histoire. Si l'agression devient importante, l'oeuvre se referme pour protéger son trésor. La disparition de son leader lui pose l'angoissante question : comment continuer ?

42. LA CREATION DE L'ETABLISSEMENT ET SON INSERTION LOCALE

La première question que doivent résoudre les promoteurs est : Où se loger ? Une maison d'enfants exige un local pour les accueillir.

421. L'investissement foncier et immobilier est une démarche concrète qui donne corps à la volonté de créer un établissement. Tous les promoteurs y sont confrontés au moment de réaliser leur projet. Trois cas de figure se présentent :

- le promoteur a obtenu d'un mécène intéressé par son entreprise une propriété dans cette région. Il ne choisit pas le lieu;
- le promoteur achète sur ses fonds propres une maison libre dans la région. Il choisit approximativement le lieu ;
- le promoteur loue, généralement pour un prix modique, une maison qu'il destine à l'accueil des enfants. Il est alors lié aux opportunités.

Dans la région étudiée, le marché de l'immobilier rural était encore, ces dernières années, très large, ce qui donnait des possibilités d'accueil. Tous les promoteurs rencontrés sont d'accord sur ce point, sauf un : ils occupent des constructions anciennes qu'ils adaptent progressivement à l'accueil des enfants.

Par la suite, ils envisagent des agrandissements par des constructions neuves. Ils s'appuient sur la structure immobilière locale pour démarrer leur maison d'enfants. Un seul promoteur après un essai dans une maison du pays propose la construction d'une maison directement adaptée aux besoins des enfants. Cette proposition est très exigeante sur le plan financier et nécessite la mise en place de contacts importants pour la réalisation des opérations (banques, architecte, entreprises, administrations, etc.). Elle réclame une collaboration étroite entre les professionnels, les promoteurs et l'architecte pour réaliser un ensemble adapté à l'accueil de telles catégories d'enfants. Les grandes dispositions se structurent autour d'une série de détails.

De nombreux établissements ont, à côté de l'ancienne maison témoin de l'époque pionnière, des constructions récentes. Elles sont des indices du développement de l'établissement.

La contrainte d'utiliser, dans un premier temps, des maisons du patrimoine local facilite l'insertion de l'institution dans la collectivité rurale. Deux types d'effets sont sensibles :

- la maison a une histoire. L'institution qui l'occupe vient alors s'inscrire dans cette histoire. L'institution se localise et écrit la suite du récit interrompu. L'environnement l'identifie par rapport à ses repères. L'on voit apparaître des noms d'établissement qui rappellent le parler local ou le nom de lieux-dits.
- les relations de voisinage facilitent l'apprivoisement des deux partenaires. L'entraide l'échange de menus services, la discussion créent progressivement des liens entre l'institution et son environnement.

Cette étape délicate teste les possibilités d'accueil de la commune et du canton et la volonté d'enracinement de l'institution dans ce contexte local. Elle est décisive pour la vie de la maison. Le rejet par la collectivité la marginalise et cristallise des

réactions d'hostilité. Aussi l'établissement doit-il passer avec succès cet examen. Cela détermine la poursuite de l'expérience.

422. Le promoteur et son équipe (à cette étape, il a du s'adjoindre des collaborateurs) vivent une expérience. Dans des conditions souvent difficiles, ils accueillent des enfants handicapés. Partis dans un silence respectable, sans avoir parfois toutes les autorisations administratives, ils démarrent leur expérience. Ils veulent convaincre que l'accueil de ces enfants est possible. Trois conditions semblent nécessaires pour donner une suite à cette première entreprise :

- être une expérience connue. Il est vital que les cercles autorisés (tutelle, élus, notables, personnalités, etc.) soient informés de ce qui se passe dans cette petite maison de la prôme. Cela nécessite l'utilisation importante du réseau de relations mis en place par le promoteur pour défendre le projet de l'établissement. Une expérience ignorée est une expérience morte.
- être une expérience reconnue. L'attente des amis ne suffit plus. Des personnalités reconnues à divers titres (scientifiques, notables, prêtres, etc.) sont sollicitées pour donner un avis sur ce qui se vit. Leur prise de position est une caution morale ou scientifique qui donne un statut à l'expérience. Les discours valorisent et légitiment l'expérience. Elle commence une vie sociale visible
- être une expérience agréée. La légitimité sociale est fluctuante. Les amis changent. Aussi faut-il concrétiser cette nouvelle légitimité par un engagement formel. L'agrément est là pour garantir une pérennité de la reconnaissance. Du même coup, il scelle le statut social de l'expérience. Elle devient une institution. Un nouvel âge s'ouvre. L'établissement est créé ; il fonctionne avec les garanties nécessaires admises par tous les partenaires sociaux.

423. Trouver la "clientèle" et faire vivre l'établissement sont les soucis quotidiens des promoteurs. Rien n'est acquis une fois pour toutes. Les problèmes de recrutement que rencontrent actuellement certains établissements de la Drôme témoignent de ces difficultés.

La création de l'institution s'organise pour une catégorie d'enfants et en direction de ce "marché" spécifique (1). Faire la démonstration qu'on peut accueillir des enfants handicapés ne répond pas automatiquement à une demande sociale précise. Aussi l'établissement doit-il apporter une double justification. D'une part, il doit prouver que cette forme de prise en charge apporte une forte amélioration à la condition de ces enfants. D'autre part, il lui faut susciter la demande, l'organiser et la canaliser vers l'institution. Cette dialectique du recrutement exige le développement d'une stratégie où les réseaux pourvoyeurs sont sans cesse mis en mouvement par l'impulsion de l'établissement. La pression diminuant, les réseaux pourvoyeurs deviennent moins efficaces.

Ce dispositif est très sensible à la conjoncture. Aussi l'étude permanente de la demande potentielle s'avère nécessaire pour adapter la réponse de l'établissement. Il ne peut vivre que s'il y a adéquation entre demande et réponse. Ici, un paradoxe se noue pour ces établissements entre l'agrément et l'obligation de recrutement. La fixité de l'agrément ferme les évolutions possibles de la maison. D'une manière complémentaire, l'agrément et le recrutement garantissent la vie de l'institution. Aussi le promoteur doit-il veiller à maintenir une liaison forte entre trois termes : l'agrément - le recrutement - la demande sociale potentielle. On peut dire alors que l'établissement pour vivre provoque une demande sociale se situant dans la fourchette de l'agrément. Dans la pratique, ces liaisons sont moins claires.

(1) L'analyse que nous faisons décrit un phénomène antérieur à la mise en place des dispositions de la loi d'orientation

Les phénomènes sociaux pèsent sur l'établissement et on observe une dérive de cette situation. Le recrutement ne coïncide pas avec l'agrément ou l'^{bien}établissement suscite d'autres demandes sociales que celles précédemment définies. On remarque une sur-adaptation aux mutations du "marché".

Ce dispositif de recrutement est vital pour l'institution. Il induit deux types d'effets :

- la concurrence entre les établissements devient de plus en plus importante. Elle développe une attitude individualiste que célèbre la formule : "chacun pour soi et Dieu pour tous" (1).
- la concurrence alimente un discours idéologique qui vante les bienfaits de la libre entreprise pour l'établissement. Aussi le promoteur développe en amont de son établissement un réseau d'intérêts pour la prestation offerte. On est alors plus proche d'une démarche de marketing que d'une réponse à des besoins sociaux spécifiques.

Ce contexte est critiqué par un grand nombre de nos interlocuteurs. Ils expliquent les obligations qui pèsent sur eux et accèdent l'idée que c'est la seule issue pour vivre. Trois arguments de poids sont avancés : l'accueil de ce type d'enfants hors structure Education Nationale, le refus de l'hôpital psychiatrique et ^{la}garantie de l'emploi pour les personnels en place. Mais cette argumentation ne repose-t-elle pas sur le même fond ? Elle renforce la critique. Elle donne de "bons" arguments pour maintenir la situation en vigueur et rejette la responsabilité sur les autres, sur l'extérieur. Il semble qu'au fond les établissements ^{soient} marqués par un modèle de fonctionnement issu de l'activité libérale. Aussi une mission collective des structures de l'enfance inadaptée à partir des types de prestations fournies semble être dans cette zone un vœu pieux (2).

(1) Interview d'un directeur d'établissement, octobre 1979

(2) L'adhésion à de puissantes Unions Nationales peut fédérer ces particularismes mais pose d'autres questions. Quelles stratégies pour ces regroupements ?

424. Le problème lancinant que rencontrent tous les promoteurs est : comment durer ? Comment vivre ? Une expérience d'accueil d'enfants handicapés n'a de sens que si elle dure.

Le promoteur, créateur d'établissement, est confronté aux trois points signalés ci-dessus. Engagé très fortement dans son projet d'accueil d'enfants handicapés, il ne voit pas le mouvement qu'il doit mettre en marche pour gagner son pari. L'interaction des points signalés ne facilite pas le décodage des phénomènes. Confronté à des nécessités ou sensible à certains aspects, il développe une stratégie fragmentaire. Tel directeur de maison est soutenu par un réseau de relations dynamique. . Tel autre cultive une image de marque colportée par les médias des circuits professionnels. Face aux urgences, il a une stratégie au coup par coup. Il apparaît qu'il connaît mal le fonctionnement de son environnement. Il ne maîtrise pas les effets secondaires qu'il impulse à partir de sa création . Vingt ans après, des promoteurs se plaignent du poids excessif que prennent ces problèmes de fonctionnement de l'établissement. Invariablement, on en revient à cette affirmation : "Pourtant, les gosses sont heureux ici" (1).

Une vision moraliste et idéaliste est le support de l'action de rééducation. Les problèmes d'argent (2), de pouvoir, de stratégie, d'influence semblent frappés d'un discrédit moral. Ces choses sont annexes dans la grande mission de rééducation dont les promoteurs se sentent investis. Une dichotomie est inscrite entre ces différents problèmes. Les problèmes nobles sont ceux qui touchent les enfants, les autres sont moins dignes d'intérêt. Dans l'établissement, ce clivage s'agence entre l'administration et le pédagogique.

(1) Interview d'un directeur d'établissement, octobre 1979

(2) Les récentes circulaires limitant les prix de journée ont rendu actuels les problèmes d'argent.

Si l'établissement veut exister, il doit appuyer son action pédagogique sur une administration importante. Aussi voit-on des promoteurs défendant avec vigueur leur mission thérapeutique submergés de tâches administratives. On peut invoquer le développement de la bureaucratie dans ces établissements ou la sophistication des filières de placement. Ces points n'apportent pas une réponse satisfaisante.

En effet, il semble plutôt que ce conflit entre ces divers aspects soit une contradiction nécessaire pour l'établissement. La tâche implicite du promoteur est de maintenir le dynamisme de cette contradiction pour faire vivre son établissement. Il ne peut épouser en totalité l'un ou l'autre aspect. L'équilibre fragile serait rompu et mettrait en cause l'établissement. Aussi doit-il jouer au niveau du discours comme de la pratique entre ces éléments. L'établissement peut vivre. Chaque élément trouve alors une réponse : être crédible, être reconnu, être agréé, avoir une "clientèle", avoir un lieu d'accueil. Ce mouvement structure l'établissement. On ne peut pas dire que l'élément pédagogique soit l'élément primordial ; il apparaît comme une justification idéologique de l'action entreprise. "On est obligé de faire cela parce qu'on accueille des enfants inadaptés".

L'établissement rassemble des contradictions qui, au niveau de ces petites unités, lui procurent une vitalité. Elles lui permettent de durer. Cependant, deux types de trajectoire dérivent de cette situation :

- fondre ces contradictions dans un ensemble plus large de type phalanstère. L'établissement se dissout. D'autres types d'activité (production agricole ou artisanale) prennent le relais. La confrontation directe entre le social et l'économique est écartée. D'autres types de préoccupations (rentabiliser les activités économiques) entrent en ligne de compte. Le social acquiert une dimension intégrée dans un environnement.

- le paradoxe est si fort qu'il submerge la mission de l'établissement. On assiste à une dérive de type gestionnaire technocratique. C'est le primat de l'économique sur le social. Ce schéma renforce une organisation rigide de l'établissement. On aperçoit même certains établissements qui se laissent porter par les événements. C'est la réponse au jour le jour.

La création de l'établissement nécessite la mobilisation de forces importantes. Mal identifiées et localisées, elles agissent dans la pénombre. Aussi le promoteur les utilise-t-il tout en les récusant. L'insertion locale se joue dans ce réseau. Le discours et la pratique sont alors les supports qui véhiculent l'apprentissage de la cohabitation. Mettre à jour cette dimension, c'est situer l'établissement dans une réalité qu'il ne peut ignorer.

43. LE POIDS DE LA PROFESSIONNALISATION

Les prestations offertes par les maisons d'enfants exigent un personnel important. Tous les établissements rencontrés sont organisés selon la formule internat. L'accueil et l'hébergement d'enfants handicapés, 24 heures sur 24 heures, demandent un personnel nombreux qui assure tous les moments de la vie quotidienne. 70 à 80 % de la masse budgétaire est absorbé par les frais de personnel.

Pour une grande part, ce personnel a vécu l'aventure des promoteurs. Il semble se situer dans la même mouvance idéologique (1). Aussi le

(1) Nous ne pouvons pas aller plus loin sur ce point. Une étude sur les trajectoires de ces acteurs et une analyse des motivations de leur choix de travail dans les établissements de l'enfance inadaptée semblent nécessaires. Cependant, l'article de R. DULONG, "Crise de l'Eglise et crise de l'Etat" (Economie et Humanisme, n° 244, novembre-décembre 1978) donne quelques indications pour notre propos : "Que l'opération se fasse sous couvert de charité chrétienne ou sous couvert d'aide sociale, elle requiert un personnel idéologiquement acquis à opérer en ce sens sur les secteurs populaires ; or, un tel travail ne nécessite pas seulement une formation par les écoles d'assistantes sociales ou d'éducateurs spécialisés, il requiert des mécanismes d'appréhension du réel, des dispositions d'organisation mentale qui s'enracinent dans l'éducation donnée dès l'enfance. On n'est pas formé à un tel travail. On y est "appelé".

Ce qui explique en premier lieu que l'extension du travail social ait principalement recruté chez les gens particulièrement influencés par l'Eglise, soit pour avoir été élevés dans des écoles religieuses, soit pour avoir milité dans des mouvements de jeunesse chrétiens".

problème de la profession ne se pose pas immédiatement. Il est derrière les exigences de l'oeuvre. Cependant, l'institutionnalisation des oeuvres enclenche un processus de professionnalisation (1). Il est lent et s'échelonne sur plusieurs décennies. Il n'est pas automatiquement marqué par les étapes nécessaires à la création d'un métier. Une partie du processus s'oriente vers cette issue. Mais un mouvement plus large l'englobe. C'est une progression régulière vers le salariat, l'action collective et la revendication syndicale.

431. Le premier moment se repère autour de cette période qui va de l'indemnité au premier salaire.

La première vague d'établissements se crée avec de pauvres moyens. Tout est rassemblé autour de l'action en faveur de ces gosses. Suivant les possibilités du moment, le personnel reçoit des compensations matérielles et financières. Il est souvent hébergé et nourri et reçoit une indemnité. A cette époque, le personnel est jeune (on voit aujourd'hui quelques personnes qui ont entre 20 et 30 ans d'ancienneté). L'idéal soude le groupe du personnel. L'activité généreuse de tous pour remplir la mission est une règle implicite de fonctionnement. Les conditions de travail sont dures et les variations d'un établissement à l'autre sont importantes.

En 1951, les associations régionales mettent en place un groupe de travail pour étudier le problème du statut du personnel (2). En effet, les associations gestionnaires d'établissements sont confrontées à un problème impérieux : "les difficultés croissantes de recrutement des personnels éducatifs". Les oeuvres dévorent les vocations. Des jeunes font une expérience auprès d'enfants handicapés et se retirent. Aussi doit-on renouveler une partie

(1) Nous employons le terme professionnalisation dans son sens premier : un phénomène qui détermine une occupation précise dont on tire ses moyens d'existence. Ce n'est pas encore un métier, c'est un processus qui conduit vers un métier.

(2) Cf. Sauvegarde de l'Enfance, n° 4, avril 1958, "Les accords collectifs de travail".

du personnel. Mais comment attirer de nouvelles recrues. Les écoles de formation mettent chaque année sur le marché du travail quelques centaines de personnes diplômées. Aussi devient-il urgent de donner un statut à ce personnel éducatif afin qu'il puisse apparaître comme une profession. Les accords UNAR-ANEJI consacrent cette première étape le 16 mars 1958.

L'application de ces nouvelles dispositions ne se fait pas dès le lendemain dans les établissements. On remarque un décalage de plusieurs années parfois entre la signature des accords et les premières applications dans les établissements. Trois éléments expliquent cette situation. Premièrement, ces accords introduisent dans la vie de l'établissement un changement d'habitude et de pratique : la reconnaissance du salariat, de nouvelles dispositions de gestion et d'organisation (horaires, responsabilité, montant du salaire, etc.). Aussi, le terrain n'est-il pas toujours propice à l'accueil de ces transformations. Deuxièmement, les établissements récents n'ont pas des assises économiques suffisamment solides. Aussi ils hésitent à s'engager dans un processus qui exige une forte augmentation de leurs coûts de fonctionnement. On repère encore aujourd'hui ces hésitations envers les coûts des diverses qualifications professionnelles. Troisièmement, les établissements hésitent à appliquer des accords qui se sont négociés à l'extérieur de chez eux et sans leur participation. Ils sont réticents pour accepter ces dispositions qu'ils critiquent parfois. Ils sentent confusément que c'est mettre le doigt dans un engrenage. L'organisation du travail dans l'établissement leur échappera progressivement. Ces premiers accords sont une mise en cause du pouvoir du promoteur sur tout l'établissement. C'est en définitive créer deux types de direction dans l'établissement : l'un interne, l'autre externe. Ce mouvement de résistance discret et éclaté module l'application des accords. Les premiers salaires ne sont pas souvent au niveau demandé. Les horaires de travail sont encore loin des indications des accords. Mais un processus est engagé et il franchit les murs des maisons d'enfants du sud de la Drôme.

432. Ce premier salaire trace le chemin pour la mise en place d'une convention collective. Deux mouvements, aux perceptions très différentes, oeuvrent dans le même sens. Ce sont l'association professionnelle (ANEJI) signataire des accords de 1958 et les organisations syndicales. Nous n'avons pas pu établir avec précision l'existence de ces organisations dans les établissements observés pendant cette période (1958-1966).

Cependant, au niveau du département, on note pour cette même époque une implantation de la C.F.T.C. dans le secteur sanitaire et social. La création d'une section syndicale ne débouche pas automatiquement sur des actions spectaculaires mais transforme les relations de travail entre l'employeur et l'employé. Aussi nous semble-t-il que, progressivement, les établissements de la zone étudiée sont touchés par le mouvement qui se développe dans le département. Le fait syndical interpelle les personnels de ces établissements.

Trois types de réactions se dessinent :

- un premier type de réaction proclame une adhésion collective de l'ensemble de l'institution aux objectifs défendus par les syndicats. Cette proclamation évite la venue des sections syndicales car l'établissement se présente comme l'allié naturel du combat syndical.
- un deuxième type de réaction se cristallise dans une opposition anti-syndicale au nom de la spécificité du travail de l'établissement. La confiance entre tous les membres du personnel est la base de l'action quotidienne. Donc, la revendication collective n'a pas de place
- un troisième type de réaction essaie de composer avec le fait syndical.

Vu le particularisme de cet établissement, on ne peut pas avoir une section syndicale qui mène le même type d'action que dans une entreprise. Aussi le syndicat doit-il tenir compte du contexte de ces maisons d'enfants. De manière générale, dans cette période, le fait syndical a beaucoup de peine pour pénétrer dans ces établissements car, de lui-même, il est provocant. Les personnels réfléchissent sur son utilité. Il paraît cependant important de noter que même si les sections ne se créent pas, l'idée d'une action collective des personnels progresse.

L'ANEJI (1) apparaît dans ce contexte comme un relais moins "dangereux" pour rassembler les personnels et promouvoir un statut. Un rapport complexe semble s'être joué entre les syndicats et l'association professionnelle. Par son désir de rassembler tous les personnels, elle prépare les esprits à la réflexion et à l'action collectives. Ses propositions pour donner une légitimité sociale à cet ensemble engagent un débat sur le rôle et la place des personnels dans la vie de ces maisons. La valorisation de l'activité des personnels exige une reconnaissance gratifiante pour les intéressés. Le salaire, la formation professionnelle et la qualité de la prestation deviennent les revendications de ces agents. Cette action prépare le terrain à l'organisation syndicale. Laissant toute liberté à ses adhérents, l'association ^{professionnelle} initie et forme des militants à l'action collective.

En mars 1966, les organisations syndicales d'employés et d'employeurs signent à Paris la convention collective pour les établissements de l'enfance inadaptée. Une nouvelle onde de choc se propage dans les établissements. Mai 1968 l'accroît. Ces deux dates, points de repères, scellent la fin d'une période. Le processus de professionnalisation s'institutionnalise.

(1) Les données par rapport à l'ANEJI sont difficiles à recueillir. Elles sont plus allusives que précises.

433. La convention collective signée, tous ^{les} partenaires sociaux de ces établissements la reconnaissent, bon gré mal gré. Tous s'accordent pour dire qu'elle comble un vide. "Depuis plus de vingt ans que fonctionne ce secteur, les relations professionnelles n'étaient pas encore organisées" (1).

La mise en place de la convention collective et mai 1968 (liens ces deux dates vu leur proximité) donne une impulsion très forte au processus de professionnalisation. On retrouve des réticences des établissements (cf. 432). Néanmoins, les structures de concertation se mettent en place. Employés et employeurs ont maintenant des lieux précis de négociation. Cela impose que chaque partenaire soit au courant de la situation des personnels dans les établissements. Cette convention collective va mobiliser une énergie importante pour régler les problèmes des personnels. Les personnels et ^{les} enfants accueillis deviennent les deux pôles attractifs de la vie des maisons. Ce rapport est inégal. Les enfants accueillis sont sans voix. D'autres parlent à leur place. Les personnels encore récemment étaient représentés par le promoteur. Il parlait au nom de toutes ^{les} personnes qui oeuvraient dans sa maison. Les premiers accords de travail ont distendu les liens. La convention collective a rompu le cordon ombilical. Les rapports institués se développent sur un autre registre. Cette transformation perturbe le fondement de l'action collective au sein de l'établissement. De nouveaux rapports sociaux doivent s'instaurer. Ces institutions sociales en marge de la réalité sociale ressentent parfois douloureusement la venue de ces confrontations. Appuyées sur un consensus, elles ne comprennent pas toujours les nécessités de la négociation. Elles redoutent le conflit, générateur d'un déni de l'action commune. Le processus de professionnalisation impose d'autres modes d'organisation et de fonctionnement des maisons.

(1) Interview d'un directeur d'établissement, octobre 1979.

Mai 1968 accentue cette prise de conscience. Toutes les institutions de la zone, à des degrés divers, sont touchées. De l'assemblée générale à la grève avec occupation, on trouve toutes les possibilités d'action qu'a produites cette période. La première conséquence est l'augmentation de la syndicalisation. La deuxième est la proclamation que le processus de professionnalisation est un phénomène inéluctable dans ces institutions.

Cette situation nouvelle produit plusieurs effets sur la vie des établissements étudiés (1).

- 1) Institutionnalisation d'un nouveau partenaire dans l'établissement et à l'extérieur
- 2) L'institution n'est plus l'oeuvre de l'association et/ou du promoteur mais de l'action collective des personnels. Aussi interviennent-ils sur tous les aspects internes et externes de la vie de la maison.
- 3) Le processus de professionnalisation scelle la fin du carcan particulariste de l'établissement. Il n'y a plus un établissement, il y a des établissements de l'enfance inadaptée. Les personnels se rencontrent et discutent. Ils imposent une vision plus collective du potentiel au service de l'enfance handicapée.
- 4) Le mouvement de la professionnalisation par la syndicalisation met à mal la spécificité du travail dans les établissements de l'enfance inadaptée. Il noue des liens entre ces établissements, la santé et les autres formes de travail social. Il pousse à resituer cette activité dans le champ des activités sociales de la collectivité.

(1) Deux établissements restent en marge de ce processus. Chacun développe sur des registres différents une très forte personnalité de l'institution qui fait pièce au fait syndical. Récemment, l'un, confronté à des problèmes de recrutement qui mettaient en cause l'établissement a accepté la mise en place d'un comité d'établissement, donc d'une représentation des personnels. Celle-ci se fait en dehors de la présence des syndicats.

Après la période de création de l'établissement, le processus de professionnalisation qui débouche massivement après les années 1966 - 1968, marque les établissements. Ce deuxième événement impose une déstructuration interne et une restructuration interne et externe. La période des oeuvres est terminée. Les associations et les souvenirs des uns et des autres sont la mémoire des temps héroïques. L'émergence des personnels comme interlocuteurs valables transforme le champ quotidien de la maison. La confrontation sur tous les problèmes touchant l'institution exige une explicitation des actions et des intentions. Les initiatives appuyées sur les intuitions ne suffisent plus. Les aspects touchant tous les partenaires internes nécessitent d'être pris en compte. L'accueil des enfants handicapés ne se présente plus comme une oeuvre où chacun fait don de sa jeunesse et de son temps, mais comme une activité sociale au service de la collectivité. Les enfants handicapés réclament une prestation de qualité. Ils demandent des personnels informés, formés, redistribués, reconnus, etc. L'exercice professionnel est dur, il met à mal la vie privée ; aussi des gratifications compensatrices doivent exister. Le personnel n'est plus cette juxtaposition d'individualités oeuvrant pour la bonne cause. Il est ce personnel collectif conscient de sa tâche qui impose d'être reconnu et partie prenante de la vie des établissements.

44. LE DEVELOPPEMENT DE LA BUREAUCRATISATION ET LE VOTE DES "LOIS-CADRES"

La loi relative aux institutions sociales et médico-sociales et la loi en faveur des personnes handicapées votées en 1975 par le Parlement, semblent être le troisième événement qui transforme la vie des établissements. La mise en place de la commission régionale sur les institutions sociales et médico-sociales, des commissions départementales d'éducation spéciale (CDES), des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) établit un dispositif nouveau. Le champ externe et interne de l'institution se transforme. La structuration du

contexte de l'enfance inadaptée pose des enjeux différents. Le retour massif de partenaires discrets (comme l'Education Nationale) module les rapports des partenaires traditionnels. Pour chacun, il s'agit de comprendre les phénomènes qui se jouent.

441. La bureaucratisation (1) n'est pas liée à la mise en place des "lois-cadres". L'institutionnalisation des maisons d'enfants et

(1) Note à propos de la bureaucratie

"M. Weber définit la bureaucratie comme un type d'organisation et d'autorité reposant sur une définition rationnelle, objective, impersonnelle des statuts et des rôles, des droits et des devoirs, de la hiérarchie et des carrières. Son principe central n'est ni l'individu, ni la tradition, mais la fonction" (M. BRANCIARD, Dictionnaire économique et social - Dictionnaire Thomas SUAVET, Editions Economie et Humanisme, Editions Ouvrières, 1978).

Dans le langage populaire et quel que soit le contexte, la bureaucratie "évoque toujours en effet la lenteur, la lourdeur, la routine, la complication des procédures, l'inadaptation des organisations ou des institutions aux besoins qu'elles devraient satisfaire et les frustrations qu'éprouvent, de ce fait, leurs membres, leurs clients ou leurs assujettis" (Encyclopedia Universalis).

Ces deux définitions indiquent les difficultés théoriques à saisir le phénomène de la bureaucratie. "La charge émotionnelle" que recouvre ce terme n'a pas pu être éliminée du débat.

Ce travail n'a pas pour raison l'analyse de la bureaucratie dans les établissements de l'enfance inadaptée. Nous essayons de pointer les événements qui transforment la politique des institutions. Nous proposons une lecture des effets de la bureaucratisation dans des établissements identifiés. Aussi nous nous référerons à ces deux définitions de base.

Cette perspective laisse de côté des travaux importants qui pourront être le support d'autres réflexions à d'autres endroits.

Pour M. CROZIER, "la bureaucratie se développe dans la mesure où l'on attribue plus d'importance à la standardisation des décisions, à la régularité du fonctionnement interne de l'organisation qu'à l'adaptation aux exigences du monde extérieur" (M. BRANCIARD, op. cit.).

Pour A. TOURAINE, la bureaucratie est comme "une administration devenue autonome, un bateau ivre rationalisé" (Sociologie de l'action, Seuil, 1965).

Dans Arguments/1 La bureaucratie (10/18, 1975), Georges LAPASSADE précise : "que l'on mette l'accent sur les phénomènes rationnels ou, au contraire, pathologiques, les problèmes de la bureaucratie sont ceux de l'organisation prise dans un sens qui déborde largement la notion d'administration". Plus loin, il précise les facteurs qui favorisent le développement de la bureaucratie :

l'accélération du processus de professionnalisation ont mis en place un arsenal bureaucratique souvent doublé dans la pratique par les restes de la période des oeuvres. Le vote des "lois-cadres" et la mise en place des commissions favorisent de manière importante la bureaucratie (2). Ce nouveau dispositif se présente comme un ensemble fonctionnel voulant réduire le désordre des activités des établissements de l'enfance inadaptée. Il se propose, à partir de coordinations départementales, de réorganiser rationnellement les missions des maisons d'enfants. Il reconnaît la valeur du travail effectué dans ces institutions. Mais il se donne le droit d'orienter les enfants handicapés en fonction des diagnostics posés et par rapport aux prestations offertes. Ce dispositif se veut moderniste face à "l'archaïsme" des maisons d'enfants.

(1) suite de la page précédente

- a) "la composition sociale des organisations..."
- b) "le système de distribution du pouvoir..."
- c) "la taille ou la dimension des organisations..."
- d) "la spécialisation des tâches..."
- e) "l'accès à des fonctions de gestion..."

Dans la suite de cet ouvrage collectif, Edgar Morin indique que "la bureaucratie et surtout la bureaucratisation peuvent apparaître comme des phénomènes tantôt fonctionnels, tantôt cancéreux ou parasitaires". Mais "la bureaucratie est fonction d'un certain nombre de variables et ses caractéristiques politiques se modifient selon que ces variables se modifient, selon également la constellation des diverses variables".

Ce détour nous ramène à notre sujet. Les établissements de l'enfance inadaptée du sud de la Drôme sont-ils touchés par ce phénomène et dans quelle mesure ?

- (2) On peut repérer trois autres phénomènes qui visent à une redistribution du travail rééducatif et induisent un développement bureaucratique :
- augmentation des coûts de prise en charge
 - nécessité de planification et de coordination des établissements
 - diminution du recrutement des enfants handicapés.
- Les conséquences de ces phénomènes renforcent les dispositifs des "lois-cadres". Tout s'articule autour de la notion de mieux contrôler ces établissements de l'enfance inadaptée.

Les institutions de notre zone ont bâti leur audience, leur force et leur crédit sur une maîtrise complète du processus rééducatif. Depuis le repérage du candidat jusqu'aux suites après la sortie, l'institution assurait une responsabilité morale envers l'enfant. En dehors de la période du séjour, des liens existaient entre l'enfant et l'institution. La mise en place du dispositif des "lois-cadres" transforme le contexte. Les établissements sont dépossédés d'une partie de leurs prérogatives. L'amont et l'aval échappent à leur compétence (1). Ils ne sont plus maîtres de ce qui se passe en amont et après le séjour. L'oeuvre était appuyés sur ce long processus. Cette restructuration lui enlève une partie de ses assises. L'irruption de ce dispositif dans le champ clos des maisons d'enfants introduit un autre mode de fonctionnement de ces institutions.

Le dispositif des "lois-cadres" place dans le champ rééducatif quatre articulations (2) :

(1) "Antérieurement, la "loi" était celle faite par les établissements :

- selon l'article 45 de l'annexe XXIV du décret du 9 mars 1956, l'admission et la sortie étaient prononcées par le directeur de l'établissement après accord du médecin psychiatre ;
- le nouvel article 45 (cf. décret n° 70-1332 du 16 décembre 1970) disposait que l'admission et la sortie des enfants ne devaient être prononcées par le directeur qu'après examen de l'enfant par les différents spécialistes et par les pédagogues, et conclusion d'une réunion de synthèse ;
- les dispositions de l'article 41 de l'arrêté du 7 juillet 1957 stipulent : "L'admission des mineurs dans un établissement est prononcée par le directeur après accord du médecin spécialiste de l'établissement...". La sortie des mineurs ne peut être prononcée par le directeur qu'après avis motivé du médecin spécialiste de l'établissement" (cité par Ch. MERLAY, Relation, CREATI Rhône-Alpes n° 9, avril 1977)

L'établissement avait tout pouvoir sur les entrées et les sorties. Avec la CDES, l'établissement perd cette possibilité d'intervention. La Commission a maintenant le pouvoir de décision pour les entrées et sorties de mineurs dans les institutions.

(2) Surtout sensible pour les établissements accueillant des enfants étiquetés "débiles".

- 1^o) Il introduit une spécialisation entre l'établissement et l'extérieur. Il est simplement et seulement le lieu d'un séjour thérapeutique. Il ne dépiste pas, il ne diagnostique pas, il n'oriente pas. "Les gens de la commission" lui proposent tel enfant. Il peut refuser. C'est sa seule possibilité de réaction. La spécialisation joue par rapport aux établissements. Elle renforce le poids de l'agrément et des définitions formelles de la mission. Elle les positionne les uns par rapport aux autres. Les prestations offertes sont canalisées dans une série de critères rationnels qui permet la comparaison. Ainsi, de nombreux établissements ont le sentiment lancinant qu'une discussion en Commission est aussi une appréciation sur leur activité.
- 2^o) Il divise le champ rééducatif. Au niveau des établissements, il précise ceux qui accueillent des enfants débiles et qui sont soumis au dispositif et ceux qui accueillent d'autres enfants et qui n'y sont pas soumis. Au niveau des personnels, il y a ceux qui s'occupent du séjour et les autres, extérieurs à l'établissement et parfois extérieurs au dispositif (1). Au niveau des politiques, les enfants débiles et handicapés sont concernés par la loi tandis que les enfants dits "cas sociaux" ne sont pas inclus. La volonté d'unification de l'enfance inadaptée vole en éclats. On assiste à une redistribution du champ où les cohabitations risquent d'être conflictuelles.
- 3^o) Il impose une standardisation. Elle se trouve par rapport aux enfants dans le diagnostic posé et la perspective offerte. En effet, les possibilités ne sont pas très nombreuses.

(1) Les personnes qui siègent dans les commissions ou celles qui animent les commissions techniques sont en très grande partie extérieures au monde de l'établissement. Celui-ci est représenté par le canal des grandes associations. Il se sent peu de points communs avec ces managers d'établissements d'enfants inadaptés. L'extériorité des Commissions et de ses personnels renforce la coupure du champ rééducatif.

Aussi doit-il y avoir une adéquation ou une relation entre le handicap et la prestation offerte. La standardisation enferme dans le connu et le possible, ce qui limite la fameuse capacité d'adaptation célébrée par les maisons. Le dispositif propose ainsi une côte moyenne.

4°) Il impose un mode d'organisation et de fonctionnement du champ rééducatif. La concurrence qui était dans les phases précédentes un support de l'activité de l'établissement, est organisée directement par la commission. Les établissements sont répertoriés par leur type de prestation. Le dispositif met ainsi en cause un des fondements de l'oeuvre : l'histoire et la personnalisation. Ces deux éléments sont dénués de toute valeur aux yeux d'une commission technique.

Ce dispositif des "lois-cadres" est basé, semble-t-il, sur une gestion rationnelle de la population handicapée. La distribution du pouvoir au travers de commissions extérieures aux établissements, le contrôle sur l'ensemble du recrutement. La composition de ces commissions et leur champ d'intervention en font des instances bureaucratiques pour contrôler et organiser l'ensemble du champ des institutions de la rééducation.

442. Quels sont les effets de ce dispositif pour les établissements concernés de la zone étudiée ? Le phénomène massif qui apparaît est une fragilisation de l'établissement.

Le dispositif des lois-cadres lui enlève ses points forts qui lui ont permis de vivre pendant vingt-cinq ou trente ans : personnalisation, maîtrise du processus rééducatif, concurrence, donc émulation. Nos interlocuteurs concernés ne comprennent pas les raisons qui ont présidé à l'élaboration de ce dispositif. "Ce sont encore des technocrates qui ne connaissent pas une maison d'enfants" (1)

(1) *Interview de directeur, octobre 1979.*

Certains croient repérer la main de l'Education Nationale. Cette réaction d'incompréhension situe le contexte psychologique dans lequel doivent vivre les institutions. Mais tous nos interlocuteurs sont d'accord pour mentionner la nécessité de réorganisation du travail rééducatif.

Deux conséquences semblent sortir de ce contexte psychologique :

- ils se croyaient importants et on ne les a pas consultés. Donc, ils ne sont pas importants. La "grandeur de leur mission" disparaît.
- ils sentent ce dispositif comme une mise en doute de leur crédibilité. Ils comprennent, à la limite, une tutelle financière mais ils acceptent mal une mise en cause de l'activité rééducative telle qu'ils l'avaient construite. Le contrôle du recrutement et la participation de nombreux fonctionnaires aux commissions sont ressentis comme un doute par rapport au crédit de l'activité de l'établissement.

Cela met l'institution dans une situation de fragilité. Le discours et le projet de la maison ne peuvent faire face à ce dispositif. L'un et l'autre se situent sur un terrain différent. La rencontre n'est pas possible. Mais l'un est l'émanation d'une légitimité populaire : aussi un rapport inégal s'instaure. Le dispositif a vocation à orienter l'ensemble institutionnel. Le projet et le discours de la maison deviennent un accessoire. L'essentiel institutionnel a changé de terrain.

L'examen de la situation de ces établissements montre la concrétisation de ce doute au niveau des problèmes économiques et financiers. Le pari contre l'impossible est exclu de cette problématique de gestion. Les coûts, les investissements, les équipements sont soumis à l'approbation des tutelles. Mais on ne peut développer son potentiel que si l'on a des certitudes au niveau du recrutement. La certitude n'existe pas. On est à la disposition de la commission. Dans ces conditions, il vaut mieux éviter de prendre des risques financiers. On débouche alors sur des perspectives à court terme. On fait au jour le jour en essayant de répondre aux vœux de la Commission.

Cette fragilité par rapport à l'extérieur, ce doute mis sur le crédit thérapeutique bouscule les raisons d'être de l'établissement. Il sent sa faiblesse et il voit que ses anciens outils ne sont pas adaptés à la situation.

443. L'établissement est mis dans une situation de dépendance par rapport à l'administration, aux commissions, aux "financiers" (1) (2).
Fragilisé, incertain, pris dans son désir de vivre, l'établissement instaure un rapport inégalitaire avec les autres partenaires du secteur. Il cherche à séduire pour pouvoir vivre.

Les rapports avec l'administration de la D.A.S.S. fonctionnent beaucoup sur ce registre. On ne sait plus ce qui fait notre valeur ; alors, on s'appuie sur la qualité des rapports humains qu'on peut nouer avec tel ou tel inspecteur. La personnalisation et l'individualisation sont les deux cartes que l'établissement jette dans ses rapports avec l'administration. Dans ce contexte, il espère retrouver une image de marque. Chez certains fonctionnaires, cette proposition rencontre un écho. "Etre l'avocat de l'établissement" (3) indique l'instauration d'une relation de confiance. Mais cette

-
- (1) Un seul des établissements concernés échappe à cette situation. Son "astuce" a été de doubler l'échelon local et départemental pour s'appuyer au niveau national
- (2) Nous ne mentionnons pas expressément l'Education Nationale. Son rôle a été remarqué par plusieurs interlocuteurs, surtout inspecteurs DASS, comme un élément de poids au niveau de l'ensemble départemental. Pour les établissements étudiés, son rôle n'a pas été signalé.
Par contre, les établissements créés par le Conseil Général ont été violemment pris à partie. Ils sont dénoncés comme une "concurrence déloyale". Ils ont été implantés sans concertation avec les directeurs d'établissements. L'administration et les élus du C.G. renvoient la question : "Faut-il que le public demande l'avis du privé pour faire quelque chose ?"
Aussi le terme d'administration est pris dans son sens large. Il intègre ses divers éléments. A la limite, il se conçoit comme le public face au privé.

- (3) Interview d'un inspecteur DASS, avril 1979

relation est inégalitaire et verrouille la dépendance de l'établissement par rapport à l'administration. Organisme de tutelle, la DASS a la possibilité d'asphyxier un établissement. Donc, à terme, elle détermine son existence. L'institution est consciente de ce pouvoir de la DASS, mais elle espère que les rapports chaleureux avec tel inspecteur desserreront l'étau. Cela indique une méconnaissance du fonctionnement administratif.

Les rapports entre l'institution et l'administration, mythifiés par un contexte humain, ne peuvent masquer la dépendance organique créée entre l'établissement et sa tutelle. La mise en place du dispositif des "lois-cadres" a renforcé cette tutelle. "Il y a quatre ans, on ne se serait pas permis d'intervenir dans un établissement pour dire qu'on n'était pas d'accord avec tel emploi. Aujourd'hui, on ne se gêne pas" (1). L'administration devient le partenaire déterminant de l'établissement.

L'administration ne se contente plus d'une vision technique de la situation. Elle est partie prenante d'une politique générale (2). Aussi, les problèmes cruciaux de certains établissements (ouverture ou fermeture d'établissements par exemple) deviennent une responsabilité politique de l'administration. Le dossier est confié au directeur de la DDASS. L'établissement localisé et identifié est un pion dans un ensemble. Il ne se comprend que par rapport à d'autres. Il existe dans la prestation qu'il offre à la collectivité.

(1) Interview d'un inspecteur DASS, avril 1979

(2) La DASS est une administration d'Etat. Elle assure la tutelle des établissements. Elle fait fonctionner les diverses commissions départementales et régionales. Elle assure la mise en place d'une politique générale adaptée au contexte local dont elle a la charge. L'ampleur de sa mission la situe à tous les niveaux du fonctionnement du champ rééducatif (personnels, institutions, financement, recrutement, investissement, évaluation des besoins, coordination, etc.). De plus, la DASS est située sur le même terrain que les établissements. Elle les connaît individuellement. Le territoire de l'établissement est couvert par le territoire de la DASS.

En toutes occasions, l'établissement est subordonné à l'attitude de l'administration. Sa pratique quotidienne lui laisse une relative autonomie. Mais elle est aussi inspectée. Ces initiatives sur des terrains divers verrouillent les possibilités de mouvements de l'institution.

Cette vision un peu rigide semble dans la pratique jouer avec beaucoup de souplesse pour les établissements sans problème. "On discute et on s'arrange" (1). Par contre, les établissements qui ont des difficultés sont soumis à tout l'arsenal à la disposition de l'administration qui peut aller jusqu'à la mise à mort.

Les relations de l'institution avec les commissions issues des "lois-cadres" et les organismes financiers sont différentes de celles avec la DASS (cf. note p. 58). Tout d'abord, les contacts sont moins fréquents. Les uns et les autres interviennent à des stades très précis du processus rééducatif. Ils n'ont pas la prétention de couvrir tout le champ. Ils jouent un rôle au niveau du recrutement ou de l'agrément de tel type de prestation. Les diverses instances apparaissent plus ouvertes pour les institutions que pour l'administration.

Les commissions ont une place particulière. Leur mise en place et leur composition diverse offrent des possibilités d'instaurer des relations autres qu'administratives. Les institutions, en nouant des rapports personnels avec telle personne, croient pouvoir se garantir un recrutement. Mais elles ne s'aperçoivent pas qu'elles sont en situation de demandeurs. Leur image de marque est peaufinée par l'administration présente. Cela les place dans une situation de dépendance. Le flux du recrutement est soumis à la décision de la commission. Et où trouver de la clientèle en dehors de la commission ? Se situant en amont de l'institution et malgré l'apparence, la commission détermine l'existence de l'établissement. Mais son poids se sent moins dans la vie quotidienne de la maison.

(1) Interview d'un inspecteur DASS, septembre 1979.

Les rapports avec les organismes financiers (CRAM, etc.) sont difficiles à cerner avec précision. Certains services des établissements visités fonctionnent sans l'agrément. L'éloignement de l'organisme et sa faible présence sur le terrain le marquent comme un partenaire important, mais qui laisse les choses se faire.

Le nouveau dispositif des "lois-cadres" appuyé sur les structures existantes enferme l'établissement dans une situation de dépendance à tous points de vue. Il met en cause implicitement tout le crédit qui a permis le développement de ces maisons.

444. Dans ce contexte, que deviennent les liens avec les autres institutions de l'enfance inadaptée ? Dans les périodes précédentes, les établissements de la zone ont valorisé leur individualité . Le dispositif des "lois-cadres" et le développement de la bureaucratie ne perturbe pas ce schéma. Idéologiquement, les institutions maintiennent les mêmes orientations. Chacun valorise sa maison. Cet esprit exacerbe la concurrence (très fictive maintenant). Et "chacun souhaite que l'autre disparaisse ; ainsi on pourra sauver sa maison" (1). On note toujours la même appréhension pour adhérer à un organisme. Certains établissements en difficulté n'hésitent pas à recourir à leurs services pour obtenir aide et conseil. Les organismes régionaux ou nationaux trouvent ainsi une utilité dans le champ de l'institution. Les liens créés au cours de cette opération ne permettent pas d'instaurer des perspectives différentes. L'individualisme des institutions prend le dessus. Un directeur d'établissement a dégagé des trésors d'ingéniosité et de temps pour rassembler les directeurs de ces maisons (2). Mais les perspectives communes pour faire entendre une voix collective sont restées sans possibilité.

L'onde de choc de la bureaucratie et du dispositif des "lois-cadres" bouscule les établissements mais ne transforme pas les relations entre eux. Ainsi on trouve dans l'existence d'une maison la cohabitation entre de nouveaux rapports sociaux et des anciens. Cet équilibre

(2) Des réunions ont eu lieu en 1977 et 1978 à propos des problèmes que rencontrent les établissements de la Drôme.

(1) Interview d'un inspecteur DASS, septembre 1979

complexe semble indiquer aux institutions qu'elles sont encore elles-mêmes et qu'elles n'ont pas tout perdu. Le rapport ou l'absence de rapport avec les pairs protège ce trésor qui fait l'originalité de la maison. Les événements imposent le changement. Les relations à l'intérieur du champ rééducation deviennent un passé actualisé.

45. LA CONSOLIDATION DES ETABLISSEMENTS

Le développement de la bureaucratie et le choc du dispositif des "lois-cadres" interpellent les institutions. Les mutations qui s'imposent bouleversent la tradition de fonctionnement. Les organisations se précisent. Elles suggèrent une autre structuration et induisent une autre philosophie (1). Les établissements sont toujours une partie essentielle du traitement rééducation. Leur rôle idéologique s'estompe au profit d'une rationalisation de la prestation. Entrer dans ce nouveau circuit est une question de vie ou de mort pour l'institution. Le décalage entre l'événement et la réponse de l'établissement renseigne sur les possibilités d'adaptation à ces nouveaux circuits.

(1) Schématiquement, on peut pointer dans l'histoire de l'enfance inadaptée trois grandes périodes où une tendance caractéristique devient hégémonique :

1°) une période idéologique et charismatique appuyée soit sur l'Etat, soit sur l'Eglise. C'est la grande phase de la moralisation. Cette période vit jusqu'à la deuxième guerre mondiale et a des séquelles profondes jusqu'aux années 1960 - 1970.

2°) une période qu'on peut qualifier de technicienne. Elle naît dans les années de la guerre et s'achève dans les années 1974-1976. Elle s'appuie sur une connaissance scientifique des handicapés. Elle s'articule sur le développement des taxinomies. Son rêve est d'apporter une solution scientifique à chaque problème de handicapés.

3°) Le vote des "lois-cadres" impose une nouvelle période à cette histoire de l'enfance inadaptée. Elle peut se caractériser par un souci gestionnaire et technocratique. Les grands idéaux moraux ou scientifiques des périodes précédentes sont fortement émoussés. Il s'agit d'accueillir et de gérer la population de handicapés au mieux des possibilités de la collectivité. Un réalisme pragmatique appuyé sur une technique de gestion devient la référence pour les initiatives.

Ce très rapide survol indique les mutations essentielles que doivent intégrer les établissements. Cependant, nous sommes conscients que cette approche exige de longs développements.

451. La création d'un réseau local de mobilisation est le premier type de réponse qu'apportent les institutions. Elles sont conscientes de l'inefficacité de leur réseau relationnel d'antan. Il n'est pas adapté à l'agencement du dispositif bureaucratique et des "lois-cadres".

Cette mobilisation d'un réseau local s'agence, pour tous les établissements rencontrés, autour d'un schéma type :

- le renforcement de l'innovation locale positionne l'établissement dans un contexte socio-économique caractéristique. Il se traduit par l'instauration de liens entre la maison et l'extérieur. Dans cette opération, il se réapproprie des caractères de l'environnement et marque la nécessité de la cohabitation de la maison d'enfants et de l'extérieur.
- l'instauration d'un réseau relationnel précis avec les élus locaux est le complément du point précédent. Elle se marque par l'entrée dans le C.A. d'élus locaux ou la participation de directeurs ou de membres du personnel aux conseils municipaux. Quelques établissements restent en dehors de ce point mais tournent la difficulté en instaurant à titre personnel des relations entre élus et directeurs d'établissements.
- dans les diverses commissions, les établissements tentent de convaincre quelques personnes influentes. Un réseau complexe de relations se noue alors entre l'établissement et les membres des commissions. Ce réseau est peu fiable. L'établissement doit sans cesse l'alimenter pour prouver l'efficacité de sa prestation par rapport au cas choisi. La cause n'est jamais gagnée. Aussi doit-il trouver pour chaque occasion un avocat efficace. On voit ainsi se dessiner des profils de personnalité qui penchent vers tel type de solution et ainsi alimenter un réseau d'établissements. Certains développent des stratégies très sophistiquées (relais, feed-back, personnalités externes, personnalité de la Commission) pour accréditer une image de marque de l'institution.

- un réseau plus flou et plus lâche est sollicité. Il se compose de personnalités qui peuvent avoir une influence sur les décisions administratives et politiques. Ces personnalités sont en dehors du contexte local immédiat. Elles bousculent parfois l'échelon départemental pour se faire entendre. Ce sont des voix qui donnent audience et autorité à l'établissement. Nombreuses sont les institutions qui se lancent dans ces opérations. Mais les résultats ne sont pas toujours à la mesure des espoirs. Les caractéristiques de la maison hypothèquent les perspectives. Ce réseau joue beaucoup plus dans un sens de garantie morale que dans un registre d'efficacité technique.

La mobilisation de ce réseau local impose aux établissements la mise en place de réactions construites. Il exige un investissement important. Le développement de ces stratégies réclame du temps, de la réflexion et de l'énergie. Il demande aux établissements un effort de clarification et de valorisation de l'originalité. Il est ainsi appuyé sur un point d'impact cernable et précis. L'établissement et le réseau sont connectés.

452. L'effet essentiel de cette mobilisation d'un réseau local est l'accroissement de la concurrence entre les divers partenaires qui composent le champ rééducatif.

Les établissements sont pris dans cet engrenage. Leur position ambiguë (nostalgie du passé et réticence par rapport aux nouvelles dispositions) les pousse à jouer sur plusieurs tableaux à la fois. Le poids de leur histoire et la personnalisation de l'établissement induisent des positions individualistes où ils ont l'impression d'être quelqu'un. L'établissement joue le jeu des nouvelles dispositions parce qu'il y est soumis. Aussi, compte-t-il rentabiliser sa participation. Les nouvelles dispositions doivent lui permettre de vivre. Ces deux effets s'ajoutent. La concurrence entre les établissements est renforcée et structurée.

Dans la période précédente, cette concurrence était "le libre jeu du marché". Maintenant, les instances bureaucratiques et les dispositifs des "lois-cadres" organisent ce "marché". Ils imposent une loi et des références. Ils l'organisent et le canalisent avec des instances décisionnelles qui régulent les flux.

L'établissement qui soutient les chocs de l'ancienne concurrence et de la nouvelle est en bonne position pour négocier une place particulière et sûre dans le champ rééducatif. Cette situation semble favoriser les institutions qui peuvent tenir en main plusieurs cartes. Les autres, au passé fragile et au crédit incertain sont dans un contexte peu favorable, à la merci de nouvelles décisions.

Nous trouvons dans les établissements de la zone étudiée ces deux pôles. Toute une palette de nuances se répartit entre ces références. Les situations concrètes s'appuient sur un fond ; leur existence propre est un jeu. La fragilité et la dépendance mentionnées renforcent l'ardeur à défendre l'institution. La faire vivre, forcer la décision, deviennent les leitmotivs de l'action quotidienne. La clientèle n'étant pas extensive (elle a plutôt tendance à se réduire) l'établissement vit par rapport aux autres établissements et, implicitement, contre eux.

La concurrence accentue l'individualisme et tue toute réflexion et idée collective dans le champ institutionnel de la rééducation.

453. L'établissement est donc contraint à négocier des alliances avec d'autres partenaires du champ institutionnel de la rééducation

La crise économique qui frappe les pays industrialisés accentue en France les clivages politiques et sociaux. Les institutions de la rééducation n'y échappent pas.

La mise en cause de l'existence de l'établissement est durement ressentie par les personnels. Ils ne sont pas directement (1) concernés par le dispositif des "lois-cadres" mais en ressentent les effets au niveau de la vie de la maison.

La préoccupation du promoteur est de faire vivre son institution (2). Les intérêts des personnels sont de garantir l'emploi. Ainsi on note une convergence entre le promoteur et les personnels. Tous deux se positionnent alors face à l'Etat qui est présent à leurs yeux dans le département par la DDASS les commissions et, au niveau de la région, la Caisse Régionale d'Assurance Maladie.

Cette alliance qui se dessine n'est jamais exprimée. Dans les faits, on remarque une complémentarité dans les démarches du promoteur et des personnels. La professionnalisation s'appuie sur le système de l'institution privée. Les professionnels ne sont pas reconnus par d'autres instances. Aussi, doivent-ils défendre cette institution privée.

Cette première liaison professionnels-promoteurs se complète de rapports plus personnalisés avec d'autres groupes sociaux.

Les élus locaux sont en première ligne pour défendre l'établissement. Les maires et les conseillers généraux des localités concernées sont pour le maintien de l'institut. Dans cette zone rurale, ces maisons donnent quelques emplois et structurent une vie locale (cf. chap. 6). Aussi, les responsables locaux agissent pour conserver cet acquis malgré les transformations nécessaires.

(1) Encore que... des avenants de la Convention collective soient soumis à la décision du Ministre. En particulier, ceux qui peuvent avoir une influence sur l'augmentation des coûts.

(2) La situation est différente dans les associations qui gèrent de nombreux établissements (c'est le cas pour un établissement de la zone). L'institution concernée n'est vue que par rapport à un ensemble ; le particularisme disparaît.

D'autres partenaires sociaux apportent leur aide aux établissements. Ce sont les syndicats intercommunaux (1), ou des organismes liés au Conseil général (1) et préoccupés de l'aménagement des zones rurales. Ils ont pris conscience ces dernières années de la réalité sociale et économique de ces institutions. Ils constatent leur poids dans ces localités. Aussi, progressivement, ils les intègrent dans les perspectives de développement des zones rurales. Leur aide pour les institutions est actuellement conjoncturelle. Si les maisons d'enfants arrivent à sortir de leur microcosme, la liaison avec ces organismes peut être pleine d'intérêt pour les localités et les maisons. Des problèmes délicats peuvent trouver des solutions en dehors de la tutelle traditionnelle des "affaires sociales".

454. Le développement et le maintien de ces alliances demandent aux établissements la mise en place d'une stratégie élaborée. La politique du coup par coup n'a plus d'efficacité. Les institutions doivent concevoir leur existence dans un environnement caractéristique et par rapport à une perspective.

Cette nécessité demande une définition de quelques points fondamentaux pour l'institution. Ils recouvrent l'activité d'accueil des enfants mais englobent parfois d'autres éléments (l'insertion locale, l'emploi, la vie locale, etc.)

L'établissement intéresse ensuite divers partenaires sociaux. Il est rare de trouver un seul partenaire qui recouvre toutes les préoccupations de la maison. Aussi est-elle obligée de diversifier ses interlocuteurs. Elle conserve le rôle de synthèse de toutes les interventions. Elle dispose les interlocuteurs les uns par rapport aux autres pour les organiser dans un ensemble cohérent qui valorise l'institution.

(1) En particulier, le syndicat intercommunal du climatisme et la SEDRO (Société d'Équipement du département de la Drôme).

La stratégie définie, les partenaires repérés, l'établissement a la tâche délicate de faire fonctionner l'ensemble. Il alerte les partenaires et impulse le mouvement. Il doit alors coordonner ou maintenir une liaison entre les interventions. Au travers de chaque action, il doit éviter l'écartèlement et maintenir une cohérence.

La cohérence est en définitive une stratégie adaptée à la situation. Souvent, le promoteur ou le directeur, est l'élément déterminant de cette construction. Cependant, dans certains cas, le rôle est tenu par le président de l'Association. A d'autres endroits les personnalités de l'établissement sont "doublées" par des personnes extérieures. On remarque aussi le même renversement entre l'échelon local et le niveau national. Ces situations atypiques semblent révéler des stratégies d'établissement extérieures au champ traditionnel de la rééducation.

455. La consolidation des établissements face aux nouveaux dispositifs s'appuie dans la zone étudiée, sur la permanence des promoteurs dans les établissements. La transformation des établissements ne peut se faire contre eux ou malgré eux. Si elle se fait, elle se fait avec eux.

Cette présence des promoteurs qui ont maîtrisé toute la vie de l'institution pendant des dizaines d'années est un socle solide pour réagir à la bureaucratie et aux dispositifs. Ils sont là au nom de l'enfant accueilli. Ils se présentent comme des porte-paroles face à des personnes extérieures aux établissements. Ils cultivent l'image de marque de ceux qui connaissent concrètement et personnellement l'enfant handicapé. Ils vivent avec lui. Le lieu de l'existence quotidienne est la force actuelle des promoteurs. Ils savent de quoi ils parlent : ce n'est pas un cas, c'est un être humain personnalisé.

Ce discours et cette présence de promoteurs grippe la machine bureaucratique ou impose des directions aux dispositifs.

"La Commission a entériné ce que nous avons fait" (1). Le promoteur indique ainsi la prédominance de l'établissement et de ses propositions. Implicitement, il décrit une compétence contre les organes extérieurs. Par son discours et son action, le promoteur réintroduit la valeur centrale de l'établissement dans l'ensemble rééducatif.

Le dispositif et la bureaucratie ne peuvent pas s'opposer directement au promoteur. Ils lui sont redevables de l'ensemble institutionnel de la rééducation. De plus, ils sont dépendants de lui pour la grande majorité des informations concernant l'enfant handicapé accueilli. Ce monopole de l'information que détient le promoteur est extérieur à l'organisation mise en place. Le seul représentant des établissements à la CDES par exemple ne peut pas reprendre la totalité des discours personnels. De plus, sa présence suggère une unité des institutions qui n'existe pas. Une dialectique se développe entre les promoteurs et les instances bureaucratiques. Tous les deux sont nécessaires au fonctionnement de l'ensemble.

456. La nécessité de consolider l'établissement signe la mort des liaisons internes au champ rééducatif (2)

Les liaisons organiques mises en place au cours des trente dernières années n'ont pas prouvé leur capacité à animer, coordonner et planifier ces établissements de l'enfance. Les raisons sont nombreuses et ne touchent pas seulement ces organismes. Cependant les établissements du sud de la Drôme sont un démenti à leur action. Le développement du dispositif des "lois-cadres" a distendu encore les liens ténus qui existaient. Une organisation des établissements de l'enfance inadaptée doit comprendre ce nouveau contexte, trouver une place (ce qui n'est pas facile) et agir avec les institutions.

(1) Interview d'une directrice, novembre 1979

(2) Cette perspective n'a de valeur que dans le contexte de l'étude

Cependant, d'autres demandes collectives émergent des besoins des maisons. L'importance de l'information, du Conseil, de l'aide technique est reconnue par les établissements. Confronté à des mutations importantes, centré sur les problèmes de l'enfant handicapé et de l'institution, le promoteur n'a pas toujours les moyens de s'informer de ce qui se passe. Dans ce sens là, une organisation de l'enfance inadaptée à un rôle à jouer. Mais il faut saisir le pourquoi du désintérêt pour un ensemble plus organisé.

En dehors des questions idéologiques et politiques qui ne sont pas absentes, l'institution est placée devant un choix décisif. Elle est seule pour prendre la décision. Les dispositifs des "lois-cadres" et la croissance de la bureaucratie demandent des transformations profondes. L'existence de l'institution est en cause. Si elle s'adapte, elle survivra ; sinon, elle disparaît. Dans son effort pour s'adapter, elle essaie de faire bouger le contexte imposé de l'extérieur. Elle développe des stratégies de remplacement. Elle conquiert des positions stratégiques. Elle module des décisions ou transforme leurs significations. Progressivement, elle parvient à rééquilibrer sa position, mais l'équilibre est précaire. Surtout, elle a perdu son hégémonie sur le champ rééducatif.

46. LES ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES

L'association gestionnaire est le support juridique de l'établissement. Elle lui donne son statut de structure privée. Tous les établissements rencontrés sont soumis à cette disposition.

"Nos associations sont des associations à recrutement bourgeois" dit un animateur d'association. Les personnes siégeant au C.A. se recrutent dans des catégories socio-professionnelles très typées (1). Les professions libérales, les cadres du commerce, de l'industrie, de la banque, les cadres moyens composent le principal contingent des C.A. Pour chaque C.A., on remarque un agencement original. Ici, les retraités du public et du

(1) CATEGORIES SOCIO-PROFESSIONNELLES DES MEMBRES DES
CONSEILS D'ADMINISTRATION D'ASSOCIATIONS GESTIONNAIRES
D'ETABLISSEMENTS D'ENFANTS HANDICAPES

→ 1 C.A. gérant un établissement dans le canton de Dieulefit

- président : chef d'entreprise
- 1 élu
- 1 femme de dentiste et élue
- 1 commerçant d'objets d'art
- 1 responsable de grand magasin
- 1 retraité inspecteur général
- 1 médecin
- 1 éducateur
- 1 médecin retraité
- 2 décoratrices

et avec voix consultative : le délégué à la gestion et le délégué du personnel

→ 1 C.A. gérant un établissement et des services dans le canton de Nyons

- 11 éducateurs, psychologues, psychiatres, enseignants
- 1 ingénieur SNCF retraité
- 1 maire
- 1 industriel en retraite
- 1 cultivateur
- 1 cultivatrice
- 1 plombier
- 1 mère d'enfant handicapé, femme de colonel en retraite

→ 1 C.A. gérant 1 établissement dans le centre de Nyons

- président : inspecteur principal du Trésor
- 1 prêtre : professeur de pédagogie
- 1 économiste de clinique
- 1 retraité directeur d'usine
- 1 mère de famille
- 1 ingénieur
- 1 représentant de commerce
- 1 directeur d'agence de banque
- 1 pensionné militaire
- 1 directeur commercial
- 1 viticultrice

→ 1 C.A. gérant un établissement dans le canton de Dieulefit

- 10 membres de droit : conseiller général du canton
- maire de la commune
- 1 membre du Conseil Général
- 1 membre de la DASS
- 1 membre de la Sécurité sociale
- 1 membre de la mutualité agricole
- 1 membre de l'Education Nationale
- 1 membre de l'Education Nationale Enfance inadaptée

- 15 membres élus : 1 institutrice
- 1 éducateur
- 1 jeune
- 1 assistante sociale
- 1 parent d'enfant handicapé
- 1 boulanger
- 1 secrétaire de mairie

...

privé sont en nombre ; là les fonctionnaires sont représentés. Les élus locaux, maire et/ou conseil général, sont présents dans 60 % des cas. Cependant, on remarque la faible représentation du clergé, des militaires. Les parents d'enfants inadaptés ne sont pas présents dans tous les C.A. Le contexte précis des associations favorise une représentation de la population locale. On trouve pour un C.A. sur deux la présence d'un cultivateur ou d'une viticultrice. Cette composition des C.A. donne à l'oeuvre un outil efficace adapté à sa vocation.

461. Les personnes siégeant au C.A. sont des personnes de bonne volonté. Elles sont partie prenante d'une action en faveur des enfants handicapés. Leur statut, leur position sociale, leur autorité donnent à l'oeuvre une garantie morale. Elle est une caution à l'initiative du promoteur. Ce relais élargit le champ d'influence. L'action se trouve amplifiée et répercutée. L'image de cette action se pondère. Les lignes de l'action altruiste sont valorisées au détriment des autres réalités du contexte institutionnel. La mission morale au service des enfants handicapés signe la cohésion du C.A., son identification à l'oeuvre animée par le promoteur et donne sa valeur à l'engagement personnel.

Ces personnes de bonne volonté répandent une image de marque de l'association de l'établissement. Elles sont un relais indispensable pour l'action du promoteur. Celle-ci acquiert une visibilité sociale par les relations engagées par les membres du C.A. La mise en place de ces circuits d'information est une partie de l'ossature sur laquelle s'appuient les réseaux développés depuis quelques années. Les membres du C.A. constituent une base pour les liaisons de l'institution avec le contexte philanthropique. Ce contexte donne à l'oeuvre un soutien non négligeable.

Le rassemblement de toutes ces personnes dans un C.A. donne au groupe certaines caractéristiques. La dimension locale est représentée et vivante. Aussi, ces personnes sont les aùbassadeurs de l'oeuvre

auprès de la collectivité locale. Leur engagement, leur autorité morale et leur insertion locale donnent à la maison d'enfants une appartenance territoriale. Ces personnes de bonne volonté vivent dans le pays, se réunissent pour créer ensemble quelque chose. La vie collective est ainsi reconnue comme accueillante aux initiatives généreuses. Son image de marque est valorisée.

Les personnes de bonne volonté, membres du C.A., sont un relais indispensable pour l'oeuvre au niveau local comme au niveau de l'action en faveur des enfants handicapés.

462. Les caractéristiques professionnelles des membres des C.A. et leur action sociale les inscrivent progressivement dans ce monde de notables locaux. Militant d'une cause et autorité reconnue par les pouvoirs en place, le membre du C.A. joue sur deux tableaux :

- son image de marque personnelle où l'action en faveur des handicapés confère une particularité noble
- son autorité au niveau local qui rapproche des instances de décisions ou qui le met en relation avec des personnalités ayant un réel pouvoir.

Ce monde des notables locaux, "pouvoir périphérique" organisé autour de l'oeuvre agit de deux façons :

- 1^o) il est une enveloppe protectrice qui permet à l'oeuvre de grandir sans subir trop d'agressions
- 2^o) Il prépare "l'entrée dans la vie" de la jeune institution en favorisant les conditions d'accueil de l'environnement (l'insertion locale) et les décisions administratives (reconnaissance institutionnelle). Sur ces deux terrains, les promoteurs trouvent des compagnons convaincus qui complètent la tâche entreprise.

463. Le développement institutionnel de la rééducation avec la poussée de la bureaucratie et la mise en place du dispositif des "lois-cadres" a augmenté le poids des règlements et de la gestion.

Les membres des C.A. ne sont pas à l'aise devant cette nouvelle situation. Leur action au sein de l'association s'appuie sur des choix moraux et philosophiques. Il y a peu de motivations pour l'apprentissage d'une technique d'organisation des établissements de l'enfance inadaptée. Aussi, se sentent-ils dépassés par ces nouvelles exigences. Ils ne comprennent pas toujours.

Les membres du C.A. s'appuient sur le promoteur. Il est au courant des détails de la vie quotidienne. Il se présente comme l'homme de la synthèse entre les choix idéologiques de l'association et les exigences techniques de fonctionnement. Elle se réalise implicitement du fait de la cohésion de l'équipe qui porte l'oeuvre. Une communauté d'idées et de perspectives anime cet ensemble.

Les membres du C.A. préfèrent le proléytisme de l'action en faveur des handicapés. Elle se manifeste dans les contacts personnels. Elle ne semble guère dépasser ce stade. Dans tous les cas, il n'apparaît pas une volonté de l'association de l'organiser systématiquement. Cependant, elle donne quelques résultats soit au niveau de recrutement (tel membre de l'association envoie tel enfant vers l'institution), soit au niveau de l'établissement de bonnes relations avec les autorités.

Cependant, on note des actions spécifiques de certains membres des C.A. Tel directeur de banque donne des conseils pour aider l'institution à résoudre ses problèmes financiers. Tel ancien inspecteur de DASS suit le dossier au travers des filières administratives. En complément de leur action en

faveur de la cause, les membres du C.A. interviennent dans le cadre de leur qualification professionnelle. Ainsi, le promoteur trouve une aide technique et précise pour certains dossiers.

464. Quelle ^{que} soit la physionomie de ces conseils d'administration, la figure de proue de l'édifice est le promoteur. La structuration du C.A. et son fonctionnement s'articulent sur son action. Ce rassemblement acquiert sa signification par sa présence. Sa disposition transforme le sens de l'oeuvre et met en cause la composition du C.A.

Dans un groupe composé de cette manière, il n'y a pas de conflit de compétence ou de pouvoir. Même s'il n'a pas le titre de président, le promoteur détient le véritable pouvoir. Sa présence continuelle et sa parfaite connaissance de l'institution et des enfants accueillis le placent au centre du dispositif. L'ensemble institution et association tourne autour de ce pivot.

Les soucis et les intérêts des membres du C.A. entérinent un partage des compétences au sein des conseils. Le promoteur reçoit mandat pour être le responsable de l'institution. Il a la charge du maintien et du développement de l'activité quotidienne. Le C.A. est informé de cette activité ; il intervient pour définir les grandes lignes d'une politique puis chaque membre est sollicité suivant ses compétences et ses intérêts. Ainsi, un groupe de travail extérieur à l'institution s'organise autour du promoteur. C'est la réplique de l'équipe pédagogique installée dans l'établissement.

La cheville ouvrière de ce rassemblement de personnes de bonne volonté reste le promoteur. Cette situation exceptionnelle lui permet de réagir aux événements. Les réactions des établissements face aux mutations que subit l'ensemble rééducatif trouvent leur dynamisme dans ces groupes. Cette structure, un héritage du passé, est un moyen d'adaptation de l'institution au contexte actuel. Cette dualité est peut-être le particularisme et la force du C.A. En tous cas, elle donne à la maison d'enfants une dimension que ne sauraient lui conférer ses prestations quotidiennes.

4.7. CONCLUSION

En l'espace de trente ans, le chemin parcouru par les établissements du Sud du département de la Drôme est important. Il permet de comprendre ce qui se passe actuellement.

D'une oeuvre privée à tonalité charismatique, on est passé à un réseau d'établissements périphériques de l'appareil d'Etat. Née d'une initiative privée, l'institution d'enfants utilise une idée force de la libre entreprise : la concurrence. Elle apparaît comme un moyen de survie mais aussi de valorisation de l'initiative.

Cependant, ces institutions sont marquées par différentes strates de leur histoire. Aujourd'hui, certaines apparaissent nettement :

- le poids de l'histoire de la maison et la personnalisation par les actions du promoteur
- le poids de l'investissement foncier et immobilier, point de départ de la possibilité d'accueil des enfants handicapés
- le poids de la professionnalisation où les problèmes du personnel occupent une grande partie de la vie des institutions.

- incertitude par rapport à la "mission" à remplir surtout depuis la mise en place des "lois-cadres" et la diminution du recrutement
- concurrence entre les établissements et les divers pouvoirs tutélares du champ rééducatif.
- éparpillement du champ institutionnel de la rééducation.

L'interaction de ces traits fondamentaux (1) explique le peu d'effets structurants qu'ont "les usagers de ces maisons". Au-delà des critères administratifs, la maison peut être reconvertie. Ce qui est en jeu, ce ne sont plus les usagers, mais la pérennité de ces institutions. Cette pérennité s'affirme fortement car il apparaît une autre mission. A côté de l'accueil des enfants handicapés, c'est l'emploi et la participation à la vie locale. Mais les établissements ont-ils entre les mains tous les moyens pour faire une synthèse des diverses tâches ?

(1) Les conclusions que nous avançons sont proches de celles énoncées à propos de l'étude R.C.B. sur l'aide sociale à l'enfance. Malgré les différences des terrains, des points communs émergent. Cf. *Recherche et action sociale*, n° 12, novembre-décembre 1979; Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale.

TABLEAU RECAPITULATIF DE L'HISTOIRE DES ETABLISSEMENTS

DU SUD DU DEPARTEMENT DE LA DROME

	Etablissements	Personnels	Textes législatifs
1945 1947	1ère vague de création		
1957 1963	2ème vague de création		
1958		1er accord de travail	
1966		Convention collective	
1968		Forte impulsion pour la syndicalisation	
1973 1974	3ème vague de création		
1975			Loi sociale Loi en faveur des personnes handicapées

Les trois éléments (établissements, personnels, textes législatifs) organisent le champ institutionnel de la rééducation. Ce tableau montre l'agencement des différentes périodes avec les éléments retenus. Il apparaît ainsi que les textes législatifs arrivent quand les processus de création d'établissement et de professionnalisation sont terminés.

V

L'EMPLOI DANS LES ETABLISSEMENTS DE L'ENFANCE INADAPTEE

Les établissements et services de l'enfance inadaptée du département de la Drôme représentent 1184 emplois en 1977 (1). Ils rassemblent environ 1 % des effectifs salariés du département de la Drôme et 6 % environ des emplois disponibles dans le secteur tertiaire (2). Le repérage externe des emplois dans les institutions de l'enfance inadaptée est confronté à l'inadéquation de l'appareil statistique actuellement en place aux ASSEDIC (3).

(1) Sortie départementale de l'étude sur l'emploi 1978-1979 pour "le secteur handicapés-inadaptés" - AGFI 3S - Ministère de la Santé.

(2) Source ASSEDIC Drôme-Ardèche 1977.

(3) La note sur la fonction "action sociale" est extraite du rapport "l'emploi dans les activités tertiaires" approche statistique appliquée à la Région Urbaine de Lyon - OREAM Rhône-Alpes - Economie et Humanisme - Septembre 1979.

1. - La fonction "action sociale"

11. - Comment cerner le "social"

La définition et l'analyse d'une fonction "action sociale" posent des problèmes particuliers liés à son émergence récente dans le champ des activités économiques et, partant, dans les nomenclatures d'activités. En effet, dans l'ancienne NAE, l'action sociale n'existait pas en tant qu'activité économique, mais était répartie essentiellement entre la santé (NAE 915) et les activités associatives (NAE 988-4). La NAP tente de définir une fonction "action sociale" ; mais dans la réalité de l'action sociale, telle que l'étude des établissements et leur identification par l'ASSEDIC notamment a pu le faire apparaître, les difficultés demeurent.

a/ Identification du "social" par la NAP

Le dépouillement des ASSEDIC nous donne une image du social très contrastée. Il est écartelé entre dix-sept postes de la nomenclature NAP : 6702, 6711, 6712, 8401, 8402, 8406, 8502, 8503, 8504, 0511, 0512, 0521, 0522, 9523, 0524 . Quelques activités comme le troisième âge, les handicapés, les crèches émergent mais elles sont entourées d'une nébuleuse de petits établissements sociaux difficilement identifiables.

Le croisement de l'identification par l'ASSEDIC avec le fichier de la DASS nous apporte des informations intéressantes :

1. - Le fichier DASS recouvre à peine 25 % des établissements sociaux identifiables à partir de l'ASSEDIC. La nébuleuse des petits établissements sociaux échappe au regard de la DASS et de sa compétence : les "comités pour nos gosses", les comités d'entraide , les petits établissements spécialisés constituent ce champ éclaté du social qui peut s'organiser autour d'une notion de solidarité instituée.
2. - La sous-fonction "handicapé" identifiée par la DASS est éparpillée entre les onze identifications par l'ASSEDIC. Par exemple, au sein d'une même association, deux Instituts médico-pédagogiques (IMP) sont identifiés dans deux postes différents : l'un en 8402, l'autre en 8502. La section des Instituts médico-professionnels au fichier DASS se répartit de la manière suivante : 9523, 8502, 6712, 8402. On trouve même un établissement accueillant les sortis de prison classé en 6702. Il est vrai que son titre est foyer ... On trouve ces mêmes variations dans le repérage des centres sociaux, des crèches et des établissements d'hébergement. La crèche est identifiée en 8401 mais la crèche de la Croix Rouge en 9521.
3. - Au niveau social, la notion d'établissement n'est pas toujours opérationnelle. La NAP ne prend pas en compte l'ensemble des services sociaux dits de milieu ouvert. Pourtant dans la R.U.L. ils sont importants.

Nous y trouvons plusieurs services de plus de 100 salariés. Il semble que ce type d'équipements se développe progressivement : les services d'animation, de prévention, d'assistance éducative, d'aides-ménagères, de travailleuses familiales, etc. La professionnalisation des gardiennes d'enfants en assistantes maternelles crée des services sociaux importants dont l'identification par la NAP est problématique.

b/ Repérage des établissements sociaux

D'une manière plus générale, le travail d'identification des établissements sociaux fait apparaître quatre éléments importants contribuant à la connaissance de ce secteur.

Le repérage des établissements dessine un champ d'unités petites et éclatées. L'identification de l'établissement varie suivant le type de prestation ou ses structures internes. Ainsi il peut apparaître comme une entité propre, ou comme un élément non discernable fondu dans une structure commune du type association (exemple : les IMC, le Comité Lyonnais de l'Enfance) ou collectivités locales (Cité de l'Enfance à Bron).

Les frontières internes de cette fonction sont mal définies. L'identification en termes d'activité est souvent impropre. Les établissements sont souvent repérés sous le code 9521 de la NAP. Ces éléments favorisent un repérage en termes d'organisation d'établissements et non en termes d'établissements. La localisation est ainsi indiquée au siège social de l'association.

Les frontières externes de cette fonction sont imprécises. Un certain nombre d'établissements émerge dans d'autres catégories : sanitaire, enseignement, hébergement, justice, collectivités locales. Cette situation illustre une des réalités de ce secteur social éclaté.

LA FONCTION "ACTION SOCIALE" DANS LA N.A.P. DEFINIE
A PARTIR DE L'IDENTIFICATION DES ETABLISSEMENTS SOCIAUX PAR
L'A.S.S.E.D.I.C.

- 6702 : Services des cantines
- 6711 : Services des foyers d'étudiants et des jeunes travailleurs et des résidences universitaires.
- 6712 : Services des installations d'hébergement à équipements développés.
- 8401 : Services de médecine systématique et de dépistage (marchands)
- 8402 : Services des établissements hospitaliers généraux
- 8404 : Services des établissements hospitaliers spécialisés
- 8406 : Services des dispensaires
- 8502 : Services rendus par les établissements pour l'enfance protégée, handicapée ou inadaptée (marchands)
- 8503 : Services rendus par les établissements pour adultes nécessiteux, handicapés ou inadaptés (marchands)
- 8504 : Services rendus par les établissements pour personnes âgées
- 9511 : Services rendus par les organismes locaux d'action sociale (non marchands à caractère public)
- 9512 : Services rendus par les établissements pour l'enfance protégée, handicapée ou inadaptée (non marchands à caractère public)
- 9513 : Services rendus par les établissements pour adultes nécessiteux, handicapés ou inadaptés (non marchands à caractère public)
- 9521 : Services rendus par les oeuvres et organismes sociaux à compétence générale (non marchands à caractère privé)
- 9522 : Services rendus par les oeuvres et organismes sociaux spécialisés (non marchands à caractère privé)
- 9523 : Services rendus par les établissements pour l'enfance protégée, handicapée ou inadaptée (non marchands à caractère privé)
- 9524 : Services rendus par les établissements pour adultes nécessiteux, handicapés ou inadaptés (non marchands à caractère privé).

Globalement, la fonction "action sociale" est donc mal identifiée. Les frontières internes et externes étant floues, le repérage en terme d'établissements sociaux semble arbitraire. Il n'apparaît pas au niveau de la NAP une classification adaptée pour identifier ce secteur.

Les sources retenues traduisent cette situation et montrent des variations importantes. Ces mauvaises identifications ne permettent pas de saisir avec la précision souhaitable la fonction "action sociale".

Classement du secteur social en NAE et NAP

	N.A.E.	N.A.P.	
Action sociale	988 9883 (en partie)	9511-9002 (en partie)	
Crèches	915 (en partie) 919	8501	
Enfance inadaptée	938 (en partie)	6702	8504
	9884 (en partie)	6712	9522
Adultes handicapés		8401	9523
		8402	9524
	915 (en partie) 9884 (en partie)	8406 8502 8503	
Personnes âgées	915 (en partie)	8504	
	9104	8404 (en partie)	
	7714	9521	
Autres actions générales et spécialisées)	9890 (en partie)	9521-9522	
	9894 (en partie)		

En terme d'évolution, la production de données statistiques n'est pas possible, la fonction "action sociale" n'étant pas cernable, on l'a dit, à partir de la NAE.

12. - Analyse de l'emploi et de sa localisation

a/ Le sens commun associe le secteur social et les travailleurs sociaux. Mais leur impact et leur réalité professionnelle ne doivent pas dissimuler l'ensemble des catégories professionnelles travaillant dans les établissements du secteur social.

Un sondage réalisé en 1975 (1) nous donne quelques indications sur cette situation.

Répartition fonctionnelle des emplois dans les établissements sociaux
(sondage sur 39 établissements de l'agglomération de Lyon ayant un effectif de 1200 emplois).

F O N C T I O N				
	Direction administration	Educative (2)	Médicale para-médicale	Service
%	10	43 (2)	17	30

Les pourcentages obtenus nous semblent intéressants. Les travailleurs sociaux, pris dans le sens de la définition du Ministère de la Santé représentent 43 % des personnels des établissements. Une enquête nationale (3) engagée par le Ministère de la Santé en 1978 et portant sur 2900 établissements sociaux (secteur handicapé) donne des résultats correspondants ; les travailleurs sociaux représentent autour de 45 % des personnels à très grande majorité féminins (les 2/3).

(1) Dans le cadre de l'enquête OREAM-Economie et Humanisme sur l'emploi dans les administrations publiques de l'agglomération de Lyon en 1975.

(2) La fonction éducative correspond aux emplois de travailleurs sociaux.

(3) Enquête "Emploi dans le secteur handicapés-inadaptés", Ministère de la Santé et de la Famille, AGFISSS, 1978.

La structuration de cet emploi dans les institutions présente quelques caractéristiques (cf. tableaux 1, 2, 3) :

- les hommes occupent 37 % des emplois disponibles et les femmes 63 %
- le travail à temps partiel représente 17 % de l'ensemble des emplois des institutions. Les hommes et les femmes des services généraux rassemblent les plus forts pourcentages.
- la fonction éducative occupe 46 % de la totalité des emplois
- les femmes sont majoritaires (58 %) par rapport aux hommes dans la fonction éducative
- le travail à temps partiel dans la fonction éducative touche principalement les femmes.

L'emploi féminin est important dans ces établissements. Le travail à temps partiel est une forme d'activité non négligeable. Les hommes sont majoritairement présents dans la fonction éducative tandis que les femmes sont nombreuses dans la fonction servicesgénéraux-administration. Les hommes de la fonction éducative représentent 19 % de l'effectif total tandis que les femmes des services généraux occupent 36 % des emplois disponibles.

- EMPLOI DANS LES ETABLISSEMENTS DE L'ENFANCE INADAPTEE - DEPARTEMENT DE LA DROME -

	Total temps complet		Hommes	T.C.	Femmes	T.C.
Emploi fonction éducative	510	52 %	215	61 %	295	47 %
Emploi Services Généraux Administration Para-médical	472	48 %	135	39 %	337	53 %
TOTAL	982	100 %	350	100 %	632	100 %
	Total temps partiel		Hommes	T.P.	Femmes	T.P.
Emploi fonction éducative	35	17 %	12	14 %	23	20 %
Emploi Services Généraux Administration Para-médical	167	83 %	75	86 %	92	80 %
TOTAL	202	100 %	87	100 %	115	100 %

Source : Enquête AGFI 3S - 1978-1979 - Ministère de la Santé

	T.C. - T.P. confondus *		T.C.		T.P.	
<u>Total emploi toutes catégories confondues</u>	1 184	100 %	982	100 %	202	100 %
- Hommes	437	37 %	350	36 %	87	43 %
- Femmes	747	63 %	632	64 %	115	57 %
<u>Emploi Fonction éducative</u>	545	100 %	510	100 %	35	100 %
- Hommes	227	42 %	215	42 %	12	34 %
- Femmes	318	58 %	295	58 %	23	66 %

* TP = Temps partiel - IC = Temps complet

	Hommes		Femmes	
	T.C.	T.P.	T.C.	T.P.
Emploi fonction éducative	227	52 %	318	43 %
Emploi Services Généraux Administration Para-médical	210	48 %	429	57 %
	437	100 %	747	100 %

Source : Enquête AGFI 3S - 1978-1979 Ministère de la Santé

51. STRUCTURATION DE L'EMPLOI DANS LES ETABLISSEMENTS ETUDIES

Les tendances de l'emploi observées dans les établissements se retrouvent dans les institutions de la zone. Chaque maison présente à divers degrés cette situation. L'emploi s'adapte aux caractères de l'institution. L'histoire de l'établissement, son insertion locale et le type des prestations offertes organisent l'emploi. L'emploi dans les établissements de la zone représente 391 postes, soit 33 % de l'emploi total des institutions de la rééducation du département.

511. L'emploi des femmes est important. Il varie suivant les établissements de 35 % à 73 %. Cette variation semble liée à l'activité de la maison. Un internat professionnel ^{pour les adolescents} demande moins de femmes même au niveau de la fonction éducative qu'une maison d'accueil pour des filles de 4 à 14 ans. Le type d'enfants handicapés accueillis fait varier cet emploi féminin. Une maison qui accueille des handicapés profonds et oriente le travail autour d'une action de maternage, recrute plus aisément des femmes. Cet emploi des femmes n'est pas lié uniquement à la fonction pédagogique de l'institution. L'accueil en internat d'enfants impose le fonctionnement d'une collectivité tout au long de l'année. Les travaux domestiques d'entretien des locaux et du linge, de repas recrutent principalement des femmes. Les hommes des services généraux ont pour tâche l'entretien des bâtiments et assurent les premières réparations. Cet emploi féminin est très lié au rôle traditionnel des travaux domestiques ^{pour} les femmes. Le salariat et éventuellement la qualification donnent une autre dimension à cette activité féminine.

Dans ces établissements, le travail féminin est une réalité quotidienne qui ne pose pas question. L'accueil des enfants se déroule dans une institution qui se veut proche de la structure familiale. Aussi à vouloir épouser les bienfaits de la famille pour l'éducation des enfants on induit la division des rôles et des tâches. Cette réalité idéologique est tempérée par la demande du travail des femmes et la réalité locale.

512. Dans les établissements de la zone, l'emploi à temps partiel existe mais il est peu important. Il est concentré sur les activités para-médicales. A deux unités près, il ne touche pas les services généraux. La situation dans cette zone rurale révèle un impact important du travail à temps complet. Le personnel para-médical regroupe souvent des activités sur plusieurs établissements. Nous repérons leurs circuits mais leur identification établissement par établissement sur-représente leur réalité.
513. La qualification des personnels est une condition du fonctionnement des maisons. L'administration fixe un seuil minimum. Elles doivent s'y plier. L'emploi qualifié évolue dans un rapport de 1 sur 2. On trouve des établissements où le personnel qualifié représente 85 % de l'effectif, par contre d'autres atteignent la barre des 50 %. Là encore, le type de prestation et l'ancienneté de la maison jouent. Une institution ancienne qui accueille des enfants difficiles aura de nombreux personnels qualifiés. Une institution récente où l'activité professionnelle ne réclame pas d'importantes connaissances techniques aura un personnel non qualifié proche de la barre des 50 %.

Un autre élément entre en ligne de compte, c'est la multiplication des qualifications dans la fonction éducative et l'appel à des qualifications externes au champ rééducatif traditionnel. Où mettre par exemple, un musicien employé comme éducateur ? Les éducateurs spécialisés, les éducateurs techniques, les éducateurs scolaires, les moniteurs-éducateurs, les aides-médico-pédagogiques sont-ils toujours des personnes qualifiées par rapport au travail demandé ? La qualification est-elle en rapport avec une amélioration technique ?

L'analyse des qualifications se heurte à des problèmes méthodologiques et théoriques (1). La spécificité de ces institutions renforce ces interrogations.

(1) "La qualification du travail : de quoi parle-t-on ?" Commissariat Général au plan - Economie et Planification - La Documentation Française - 1978

Qu'est-ce qu'une qualification dans ces institutions ? Une qualification officielle est-elle synonyme d'une réelle compétence professionnelle ? La convention collective définit ces qualifications. Recouvre-t-elle la réalité des qualifications professionnelles dans l'institution ?

Dans ces institutions, la qualification professionnelle est un enjeu stratégique pour les personnels et la direction. La qualification favorise une carrière. Elle a une influence directe sur le niveau de formation, les diplômes, les salaires, les responsabilités. Certaines qualifications ouvrent des droits aux postes hiérarchiques. D'autres n'offrent pas de possibilités hiérarchiques. Pour le directeur, responsable de la gestion de l'établissement, l'augmentation des qualifications est une augmentation des coûts salariaux donc du coût global de l'établissement. Aussi un enjeu contradictoire se joue entre les personnels et ^{le} directeur sur les qualifications professionnelles. Par exemple, les directeurs préfèrent embaucher des moniteurs-éducateurs à la place d'éducateurs spécialisés.

L'augmentation des interventions professionnelles aux statuts et diplômes divers accentue l'enjeu de la qualification. Le rétrécissement général des perspectives de carrière pour l'ensemble de ces professionnels positionne la qualification comme un moyen pour faire évoluer sa situation professionnelle

514. La fonction éducative représente pour l'ensemble des établissements observés, environ 50 % des effectifs totaux. On ne remarque pas de grosses variations. Les maisons de cette zone représentent une certaine homogénéité ^{de} ce point de vue. La place de la prestation pédagogique est située dans l'activité de l'établissement et elle mobilise l'ensemble du potentiel d'emplois disponibles. Ces indications se situent au dessus de celles données par le niveau département. Il semble que cette configuration soit liée à la taille de l'institution. En effet, une petite institution a moins de charges de structures et concentre son attention sur sa tâche pédagogique.

EXEMPLES DE STRUCTURATION DE L'EMPLOI DANS LES ETABLISSEMENTS

* Emploi : un établissement du Diois

	Total	H	F	TC	TP	Q	NQ
Administratifs	2	1	1	1	1	2	
Educatifs	15	13	2	15		8	7
Para-médical	3	1	2	1	2	3	
Services généraux	6	2	4	6			
	<u>26</u>						

* Emploi : un établissement du canton de Nyons

Total de l'emploi 55 personnes

H : 15 F : 40 Temps complet : 47 Temps partiel : 8

	Q	NA
Educatifs	15	16
Services généraux et administration	10	9

Vacations : 5

* Emploi : un établissement du canton de Crest

	H	F	Total
<u>Temps complet</u>			
Direction administration	1	4	5
Personnel éducatif	3	13	16
Services généraux	1	8	9
Total	5	25	30
<u>Temps partiel</u>			
Personnel para-médical	3	2	5
Total	8	27	35

* Emploi : un établissement du canton de Dieulefit

Emploi total : 55 personnes, dont 2/3 de femmes et 1/3 d'hommes.
52 postes effectivement occupés.

	TC	TP	Q	NQ
Encadrement	6	1	7	-
Administration	7		7	
Services généraux	16	1	7	9
Educatifs	7	2	9	
Enseignants	8	2	10	

+ 2 médecins salariés à temps partiel.

+ suppressions de 3 postes éducatifs.

+ 20 assistantes maternelles dans les familles d'accueil.

* Emploi : un établissement du canton de Crest

	H	F	Total
Educatifs	7	8	15
Direction administration		6	6
Personnel de service	1	5	6
Total	8	19	27

Plus une psychologue à temps partiel qui intervient dans un autre établissement.

* Emploi : un établissement du canton de Dieulefit

Emploi total : 29 personnes dont 15 H et 14 F.

<u>Temps complet</u>	<u>Temps partiel</u>
10 femmes 9 hommes	6 femmes et 4 hommes
Qualifiés : 14	Non qualifiés : 15
Educatifs : 17	
Administration + Services généraux : 10	
Encadrement : 2 personnes	
le temps partiel recouvre :	2 infirmières
	2 psychologues
	2 psychométriciens
	2 orthophonistes
	2 psychiatres

les diverses présentations des tableaux d'emploi des établissements sont liées à la variété des informations transmises par nos interlocuteurs.

Le nombre de femmes et d'hommes employés dans la fonction éducative est tributaire du type de prestations offertes et de la catégorie d'enfants recueillis. Un établissement qui reçoit des enfants petits, recrute plus facilement un personnel éducatif féminin. L'emploi réservé recouvre implicitement une idéologie de la prestation offerte. Dire que les femmes sont plus aptes à telles tâches c'est reconnaître au niveau de la fonction éducative des "spécialités sexuées". Le poids de la demande féminine sur ce travail perturbe une logique rationnelle de spécialisation des tâches. Le jeu de l'offre et de la demande impose le travail des femmes dans la fonction éducative et du même coup il conquiert pour certaines spécialités comme le "maternage" une position de monopole. La justification idéologique semble venir a posteriori. La liaison entre le maternage et la femme est alors soulignée.

515. Le cadre dans ces institutions s'identifie mal. Ces petites collectivités de travail semblent peu structurées. Le directeur concentre toutes les fonctions d'encadrement et de responsabilité. Il délègue parfois ses pouvoirs à un éducateur-chef. Mais on ne trouve pas une hiérarchie imposante. Parfois si l'institution est éclatée en plusieurs services dispersés géographiquement, un coordonnateur est nommé par l'association. Il a la responsabilité de l'ensemble institutionnel. Ainsi le problème de l'encadrement et de la hiérarchie est lié à la taille de l'institution. Un directeur présent dans l'institution n'a pas besoin de relais. Par contre, un directeur qui partage son temps entre plusieurs lieux est obligé d'installer des relais. La question de son pouvoir dans l'institution est en jeu.
516. L'analyse de l'emploi et des services rendus marque massivement la situation de ces établissements. L'adéquation des moyens en personnel aux finalités de l'établissement est une constante. Les prestations offertes exigent un personnel nombreux.

L'histoire de la professionnalisation, le développement de ces institutions la disparition du bénévolat favorisent un gonflement de l'emploi. "Une bonne soeur est remplacée par trois professionnels" souligne un responsable d'institution de Valence.

Le ratio emploi-enfants accueillis croît de manière importante. La taille de l'institution, son histoire et le type d'enfants handicapés accueillis modulent cette situation de l'emploi.

Le tableau suivant rassemble les éléments d'emploi de ces institutions. Pour un emploi, il y a un 1,5 enfants accueillis (1). La dispersion entre les établissements est importante. Elle est de 1 à 4. La spécificité de l'institution pèse sur la situation de l'emploi. Une maison accueillant en internat des enfants très handicapés a besoin d'un personnel nombreux (1 emploi pour 0,65 enfants). Une institution qui accueille en internat des enfants moins perturbés, utilise un personnel plus restreint (1 emploi pour 2,07 enfants). La caractéristique de la prestation pèse lourdement sur cette situation de l'emploi.

Le calcul de ces ratios indique que ces établissements sont créateurs d'emploi. Ils sont positionnés dans le marché de l'emploi. Ils ont des activités de main d'oeuvre. Leur intérêt au niveau de l'emploi est réel. Le contexte local accentue encore le poids de l'emploi fourni par ces établissements.

(1) Le calcul de l'emploi dans les crèches de la ville de Lyon (semi-internat) est fait avec le même ratio : 1 emploi pour 1,5 enfants accueillis.

- EMPLOI DANS LES ETABLISSEMENTS DE LA ZONE ETUDIEE -

	1 Nombre de lits	2 Emploi total	3 Emplois éducatifs	1/2	1/3
* AOUSTE	41	35	16	1,17	2,56
* BEAUVALLON	77	55	19	1,40	4,05
* CONDORCET	36	55	31	0,65	1,16
* GRANE	60	37	13	1,62	4,62
* POET LAVAL	50	29	17	1,72	2,94
* RAYON DE SOLEIL	22	9	7	2,44	3,14
* RECOUBEAU	46	26	15	1,77	3,07
* SURVIALE	101	64	14	1,58	7,21
* VERCHENY	96	54	29	1,78	3,31
	585	391	176 dispersion	1,50 1-4	3,32

* Les établissements n'apparaissant pas dans ce tableau ne nous ont pas transmis les informations nécessaires.

Source : Interviews des directeurs.

52. LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DE L'EMPLOI

Après cette description statique, il faut cerner le fonctionnement de ce marché de l'emploi. Les divers éléments repérés indiquent des enjeux importants.

521. Les stratégies des différents personnels sont un des dynamismes essentiels de ce marché de l'emploi créé par les établissements de l'enfance inadaptée. On note plusieurs points caractéristiques :

1^o - Les personnels des services administratifs et généraux issus du proche environnement de l'établissement agissent pour maintenir et conserver l'emploi. La région immédiate ne leur offre pas d'autres débouchés. Pour ce personnel féminin, "le développement du secteur para-médical a permis l'embauche d'un grand nombre de femmes non-qualifiées" (1). Ainsi un marché de l'emploi du travail féminin s'est organisé autour de ces institutions.

2^o - A tort ou à raison, le personnel éducatif apparaît comme le personnel diplômé. Il est le personnel nécessaire pour faire fonctionner ces maisons d'enfants. Aussi est-il un élément déterminant de ce marché de l'emploi. Mais ce groupe professionnel est clivé. D'un côté, une partie du personnel éducatif partage la perspective de l'institution et l'emploi est un moyen d'insertion locale. Il se caractérise par une stabilité. De l'autre côté, on repère un personnel éducatif peu ou pas diplômé et qui change régulièrement d'institution. L'activité professionnelle est irrégulière et la volonté d'insertion locale ne se pose pas. Ce groupe est minoritaire dans le cadre du personnel éducatif.

D'une manière générale, face à la crise économique et aux difficultés que rencontrent les établissements, une tendance massive des personnels se dégage pour le maintien coûte que coûte de l'emploi existant. L'insertion locale de cet emploi offre un point d'appui important. Elle se présente comme un moyen d'enrayer la désertification et de maintenir une activité socio-économique dans ces régions de moyenne montagne. Ces institutions d'enfants sont les rares établissements avec quelques équipements sanitaires qui maintiennent l'emploi nécessaire à la vie des communes.

(1) "Le bassin d'emploi de Nyons" dans "Développement économique - Emploi et formation professionnelle dans le département de la Drôme" - Fondations des villes - 1976-1977.

Parfois les nécessités de la commune et les réalités de l'institution sont contradictoires. L'acuité de ces difficultés se révèle au moment de la fermeture d'une maison.

522. Le rôle du directeur est décisif dans le fonctionnement de ce marché de l'emploi. Il a le pouvoir de décision au niveau du recrutement. Par là, il structure ce marché local d'emploi. Deux grandes tendances émergent dans les stratégies mises en oeuvre pour le recrutement du personnel :

- 1) Une tendance recherche une adéquation entre le profil de poste défini et le candidat. L'activité professionnelle est seule prise en compte.
- 2) Une autre tendance articule plusieurs aspects. Elle retient bien sûr, le profil de poste et les compétences du candidat. Elle ajoute cependant un aspect sur les motivations pour ce travail et une explicitation sur les raisons de vivre dans cette région. Ainsi le directeur privilégie le recrutement local où les attaches familiales sont fortes. Cela lui garantit une stabilité du personnel. De plus, la liaison institution-personnel est renforcée. Le rôle fonctionnel est transformé par le rôle idéologique de l'institution.

Dans la pratique quotidienne, les stratégies sont nuancées et se répartissent entre ces pôles. Il semble qu'une utilisation fine est faite pour chaque type de poste. L'intérêt de l'institution est différent entre un poste à temps partiel et un poste éducatif à temps complet. L'ancienneté de l'institution modèle ces stratégies. A la limite, on aperçoit la mise en place d'un réseau de coopération entre le personnel à l'intérieur de l'institution et l'extérieur. On trouve 4 ou 5 personnes d'une même famille travaillant dans la même institution. Le directeur utilise ces réseaux qui renforcent l'insertion locale et la maintenance de l'institution.

523. Les origines géographiques des personnels indiquent le degré d'insertion locale de la collectivité.

Tous les établissements rencontrés ont un fort recrutement local. Le personnel des services généraux et administratifs alimente ce mouvement. La perspective d'un emploi proche de son lieu d'habitation est une situation recherchée dans cette zone rurale où l'emploi est rare. Aussi beaucoup de personnes de ces catégories habitent la commune ou le canton.

Pour les personnels éducatifs la situation est plus nuancée. L'aire de recrutement est plus large que le canton. Elle intègre le département et des zones limitrophes de l'Ardèche et de l'Isère. Les zones urbaines de Valence, Montélimar, Romans, Grenoble, Annonay et de Privas fournissent de nombreux personnels éducatifs. Le travail dans les établissements étudiés ne les éloigne pas de leur région d'origine. Cette proximité favorise une forte insertion locale. L'activité professionnelle n'est pas un moyen ponctuel dans une stratégie plus large. Elle est la solution pour vivre de son métier dans une région proche de son lieu d'origine.

On remarque cependant dans le personnel éducatif des apports externes. Ils sont de deux ordres :

1) Des personnes extérieures à la Région Rhône-Alpes choisissent cette contrée de la Drôme pour vivre des expériences thérapeutiques et pédagogiques. Leur prospective ne se conçoit que dans une durée. Leurs motivations pour une insertion locale sont solides.

2) Des personnes extérieures à la Région Rhône-Alpes choisissent la Drôme comme une région du sud de la France. L'activité professionnelle est un support pour vivre. Elle est un complément pour le développement d'activités artisanales ou de retour à la terre. Le travail pédagogique est secondaire.

L'insertion locale par l'établissement n'est pas recherchée. Ce type de personnels éducatifs change fréquemment d'institution.

524. Les enjeux de cet emploi pour la commune et le canton sont évidents. L'intérêt des collectivités locales pour l'emploi ne se restreint pas aux établissements de l'enfance inadaptée. Il est plus large. Il englobe tous les emplois. Dans la zone, ils sont les supports d'un marché de l'emploi. "Les établissements sanitaires et sociaux couvrent 40 % de l'économie locale du canton de Dieulefit" (1). Les maisons d'enfants par l'emploi participent à cette animation économique.

La commune et le canton sont soucieux de l'emploi. Il constitue une activité socio-économique qui s'oppose à l'exode rural. Son attrait direct ou indirect évite le départ de jeunes. Il offre quelques activités professionnelles non qualifiées à des habitants de la commune. Il attire des personnes extérieures qui en s'installant dans la commune, contribuent à maintenir l'école, par exemple. Parfois elles activent l'artisanat local de la construction. Les effets indirects de l'emploi se font sentir au niveau du commerce local, de l'artisanat, du garagiste, etc ... Un maire dit : "les employés de la maison d'enfants qui dépensent 30 % de leur paie dans la commune sont un apport important" (2).

Aussi la commune et le canton interviennent indirectement pour garantir l'emploi et structurer ce marché (accueil, commerces, écoles, habitations, etc ...). Ils participent directement à la défense de ces institutions qui est aussi la défense d'une vie de leurs communes. L'intervention des élus comme partenaires de ces institutions manifeste l'intérêt de ces collectivités.

Cet emploi lié aux maisons d'enfants structure la vie socio-économique de la commune. On trouve dans cette zone le même phénomène avec le climatisme et les équipements sanitaires.

(1) Donnée avancée par 3 interlocuteurs.

(2) Maire d'une commune de 600 habitants - Octobre 1979

525. Les organisations syndicales participent à l'organisation de ce marché de l'emploi. On remarque deux types d'intervention :

1) Au niveau de chaque institution, les organisations syndicales interviennent dans le fonctionnement du marché de l'emploi (recrutement, licenciement, qualification, etc ...) au travers des instances légales (C.E., D.P.) et de la convention collective. La priorité de l'emploi du personnel est avancée à chaque événement qui touche l'institution.

2) Les organisations syndicales interviennent au niveau d'un ensemble d'établissements en difficulté. Elles proposent un plan d'ensemble qui vise à reconverter les institutions et à maintenir l'emploi. Elles renvoient aux pouvoirs de tutelle les ennuis actuels. Cette situation fait apparaître l'administration de tutelle comme un employeur responsable.

L'acuité des problèmes rencontrés pousse dans la période les organisations syndicales à défendre l'emploi. Les autres perspectives d'emploi pour les catégories professionnelles qu'elles représentent, sont minces dans la région.

526. L'administration de tutelle intervient dans ce marché local de l'emploi. Les règlements, les prix de journée, les inspections influencent le recrutement, le salaire et le déroulement de carrière. Elle n'intervient pas directement. Mais par ses initiatives, elle agit sur l'environnement de ce marché de l'emploi. Elle donne de la même manière indirectement une activité économique à une commune. La cohabitation des structures privées et publiques empêche l'intervention directe. Aussi se fait-elle le biais tutélaire qui officiellement et juridiquement ne couvre pas le champ de l'emploi. L'administration détermine l'ampleur et le lieu de l'emploi mais n'intervient pas sur sa structuration interne.

Le fonctionnement de ce marché de l'emploi rassemble de nombreux partenaires. Des alliances sont possibles mais il apparaît des contradictions qui ne peuvent se résoudre au niveau local. D'autres niveaux comme le département, et d'autres partenaires sont alors sollicités.

L'enjeu local de l'emploi autour de ces institutions est mis en perspective avec d'autres possibilités. L'activité locale risque de perdre sa force et son intérêt.

53. LES COLLECTIVITES LOCALES ET CE MARCHE DE L'EMPLOI

L'intérêt de cet emploi pour les collectivités locales est évident. Il touche des communes où la situation socio-économique s'est dégradée depuis 20 ans. Les institutions d'enfants handicapés et les établissements sanitaires et climatiques sont les seules activités d'envergure qui ont pu maintenir un potentiel d'emploi.

531. Une liaison vitale se structure entre l'emploi des institutions d'enfants et la commune. Précédemment (cf. 524) nous avons signalé les enjeux de l'emploi pour la commune. Maintenant il s'agit de repérer les effets sur la vie communale. On peut les percevoir à trois niveaux :

1er niveau : l'action directe en faveur de l'emploi ; soutenir l'effort de l'institution en favorisant l'émergence d'une main d'oeuvre locale ; présenter la commune comme attractive pour aider à l'implantation de nouveaux employés.

2ème niveau : l'action communale contribue à développer un environnement accueillant à l'établissement. Elle encourage l'habitation dans la commune des nouveaux arrivants. Cela exige de développer une infrastructure d'accueil : routes, téléphone, lotissements, écoles, commerces, etc ... qui pourra ainsi attirer d'autres populations. Elle poursuit son effort d'animation pour donner une dimension humaine et vivante à la vie communale : comité des fêtes, vie des clubs, vie associative, etc ...

3ème niveau : est politique. Il vise à faire reconnaître la commune comme un acteur structurant de ce marché de l'emploi. Il demande de participer à la vie de l'ensemble institutionnel de la rééducation. Il informe et souhaite être informé. Il veut prendre part aux décisions.

La commune apparaît ainsi comme un partenaire dans le champ de la rééducation. Son action en faveur de l'emploi donne une résonance aux initiatives de l'institution . Elle demande donc d'être reconnue comme un acteur dans le champ de la rééducation. Sa venue bouscule les habitudes mais elle arrive avec des atouts.

532. L'accueil et l'insertion de l'établissement comme du personnel, pour une très large part, dépendent des initiatives et de l'attitude de la commune.

L'histoire des institutions renseigne sur ces relations. La présence d'un établissement ne va pas de soi. Son acceptation par l'environnement immédiat est une longue construction de relations, d'échanges, de compréhension, de discussions. L'utilisation du patrimoine foncier et immobilier local est diversement appréciée. Après un temps d'observation, qui est aussi un test sur la validité de l'entreprise, des rapports peuvent se construire. Un processus s'engage. La commune et l'établissement aperçoivent leurs intérêts réciproques.

Pour la commune, l'accueil d'une greffe est toujours un événement délicat. Au premier abord, la commune n'aperçoit pas les bénéfices de l'opération. Elle doute des répercussions bénéfiques de l'établissement. Il y a eu trop souvent des promesses non tenues. Aussi est-elle méfiante. La cohabitation éclaire les volontés des uns et des autres. Il est donc possible d'envisager une coopération pour un mieux-être de la commune. Mais elle redoute l'activité parasite qui se sert de la commune. Sa seule résistance est la passivité et son atout est le temps. Alors les choses peuvent changer. Des établissements rejetés au début sont aujourd'hui partie prenante de la vie communale.

L'établissement a besoin de cet accueil de la commune. Il en peut pas vivre indéfiniment dans un climat d'hostilité. La coopération devient un mode d'action communale et une nécessité de vie de l'institution.

533. En dehors de l'établissement, l'action de la commune vis à vis de l'emploi est importante (1).

Ces petites communes rurales sont bloquées. Le pouvoir communal est réduit à une minuscule portion. La commune n'intervient plus sur les choix qui conditionnent le développement du canton. L'emploi, l'aménagement, le développement industriel et agricole, échappent à son pouvoir. La taille des initiatives et les enjeux véhiculés, poussent les initiateurs à trouver d'autres partenaires plus crédibles que ces communes aux faibles moyens. Aussi pour vivre et conserver un sens à cette représentation communale, elles doivent trouver des interventions à la mesure de leurs moyens et dans un créneau où la concurrence est faible.

Les établissements de l'enfance inadaptée offrent à ces petites communes une zone d'intervention. Ces institutions s'insèrent facilement dans l'environnement communal. Leur taille et les petites unités d'emploi qu'elles mettent en jeu, suggèrent l'intervention communale. Ainsi le problème de l'emploi lié à ces maisons d'enfants apparaît comme un moyen pour la commune d'intervenir. Le problème posé est au niveau de ses possibilités. La commune a un champ d'action. L'activité communale reprend un sens. Par son action en faveur de l'emploi, l'élu local contribue à l'amélioration de la vie collective. Il valorise la municipalité et l'action communale.

Dépossédée de ses prérogatives, la commune dans son alliance avec l'établissement retrouve une signification à sa raison d'être et à sa vie locale.

534. La structuration de ce marché de l'emploi et la participation de la collectivité locale indui^{sent} une autre organisation de la vie sociale.

(1) cf. "l'action sociale : enjeu politique". M.TACHON à paraître dans Informations Sociales CNAF 1980.

L'emploi lié aux institutions d'enfants est seul dans la commune. La concentration de quelques dizaines de postes de travail dans des communes rurales pauvres oriente la vie locale. On repère trois sortes d'effets :

1) Des effets directs. L'établissement par son personnel, participe à l'aménagement d'une infrastructure communale : piscine, terrain de camping, etc ... Sous l'impulsion de l'établissement, il se crée des organismes qui prennent en charge une activité dominante de la commune.

2) Des effets indirects. L'accueil des établissements et des personnels nécessite la mise en place d'une infrastructure d'accueil. Elle a des conséquences sur l'ensemble de la vie des habitants. Elle transforme les habitudes de vie du village. Avec des établissements récents qui suggèrent à la commune des transformations, on note les résistances de la population. L'accueil de l'emploi nécessite des mutations dans le mode de vie de la commune.

3) Des effets au niveau de l'animation locale. La venue de nouvelles personnes aux modes de vie différents réclame une gamme plus large d'activités d'animation. Ce genre de personnel est porté vers une animation sociale par son activité professionnelle. Sa présence dans la commune et sa volonté de participer à cette vie locale impose d'autres modes d'animation. Ils se concrétisent autour de la création d'associations para-scolaires (ramassages, cantines, maternelle) culturelles (club, comité d'animation) sportives (équipe de foot, clubs de boules, etc ...). Ce dynamisme des nouveaux venus bouscule les habitudes des natifs. N'est-ce-pas une des conséquences de ces emplois dans les maisons d'enfants ?

54. En conclusion, l'emploi créé par ces institutions d'enfants handicapés est essentiel pour ces communes pauvres. Il permet le maintien d'une activité socio-économique. Certains emplois sont même occupés par des natifs.

La venue de cet emploi exige de la commune qu'elle favorise la mise en place d'une infrastructure d'accueil pour l'établissement et les personnels.

La cristallisation de la vie communale autour de cet emploi donne une signification à l'action des élus. Ils disposent ainsi d'un moyen pour valoriser la vie collective.

Les nouveaux venus poussent à l'amélioration de l'animation locale. La vie communale s'appuie sur la collectivité. Le local acquiert une signification pour tous les habitants.

Cet emploi dans le champ de la rééducation ne se limite pas à une activité économique. Son insertion locale donne aux communes un pouvoir d'intervention.

L'emploi de ces institutions d'enfants handicapés est un emploi structurant la vie sociale de ces communes pauvres. Les effets d'autres emplois n'apparaissent pas de la même manière dans la vie locale. Les emplois de la petite industrie et de l'agriculture n'ont pas de conséquences importantes au niveau de l'animation locale. Le canton de Dieulefit est significatif à ce sujet. Le poids économique des emplois des établissements sanitaires et sociaux est déterminant pour la vie de la collectivité. Les personnes occupant ces emplois participent à la vie locale. Cette animation induit une réorganisation de la vie communale.

VI

LES PARTENAIRES EXTERNES DE L'ETABLISSEMENT

L'analyse de l'histoire de ces institutions et l'examen du marché de l'emploi ont mis en évidence les partenaires de l'institution. Les partenaires externes ont des effets dans la vie des maisons. Aussi proposons-nous d'identifier ces acteurs et d'analyser leurs stratégies.

61. LES COLLECTIVITES LOCALES : TYPOLOGIE. DES RELATIONS ENTRE LA COLLECTIVITE ET L'INSTITUTION

Les relations entre les collectivités locales et les institutions apparaissent diverses et variées. Par delà les particularismes, des points clés animent ces relations.

611. L'interaction profonde est un des cas de figures de l'état des rapports entre la commune et l'institution. L'établissement est un élément moteur de la vie communale. Cette liaison se traduit par des effets au niveau démographique, économique, social et politique.

Au niveau démographique, la présence de l'institution stoppe la chute de la population. Elle apporte un rajeunissement et favorise le maintien des jeunes dans la commune. Sur une période de 15 ans, on observe une augmentation de la population communale. Elle est due essentiellement aux personnels de l'institution et à l'installation de quelques jeunes ruraux. Cette situation démographique est à contre-courant de l'évolution de tout le Diois où la population diminue régulièrement.

Au niveau économique, l'institution a pris conscience des difficultés à vivre dans ce pays agricole de petites propriétés. Exploitant elle-même quelques terres pour compléter le quotidien, elle s'est rendue compte des faibles moyens des agriculteurs. Aussi a-t-elle impulsé une coopérative qui a donné un nouvel essor à l'activité agricole. Les productions ont augmenté et se sont rentabilisées. Surtout les paysans exploitants ont trouvé une amélioration de leur vie quotidienne au niveau de leurs conditions de travail comme de leurs ressources. Cette initiative cristallise une part de l'activité communale. Elle offre des perspectives aux jeunes et aux autres agriculteurs.

Au niveau social, ces initiatives ont des répercussions intéressantes. Progressivement, la commune prend en main sa vie. L'amélioration de la vie économique lui procure des ressources plus importantes. Aussi la municipalité entreprend-elle les travaux collectifs nécessaires : station de captage des eaux, égouts, réfection des chemins, etc ...). Ils apportent une amélioration de la vie des habitants. Des services collectifs comme l'école sont communs à la commune et à l'institution. La vie associative est dynamique.

Au niveau politique, ces diverses initiatives se sont traduites par un changement de municipalité. Le maire élu est un membre du personnel de l'institution. La composition du conseil municipal illustre l'osmose vécue entre la maison d'enfants et la commune.

Ce cas typique est marginal dans la zone étudiée mais il éclaire les coopérations réelles et possibles entre certaines institutions d'enfants et la collectivité locale.

612. L'aide mutuelle est ^{une} forme de relation plus générale pour les institutions et les communes visitées.

Cette aide mutuelle est d'abord institutionnalisée. Le maire fait partie du conseil d'administration. Parfois, le directeur est membre du conseil municipal. Elle marque les intérêts convergents des deux parties.

La participation à ces deux instances est un moyen d'information de l'un et de l'autre. Elle est la reconnaissance d'une appartenance locale. L'institution est reconnue dans le territoire communal. La commune légitime l'institution dans la vie locale. Le rapport entre l'intérieur et l'extérieur structure l'aide mutuelle. C'est l'officialisation d'une mariage de raison.

Le maire et le directeur sont les articulations de cette aide. Ils sont le passage obligé. La personnalisation de l'aide autour de ces deux personnages renforce la liaison.

Les intérêts des deux parties sont soutenus par une relation personnelle. Ce contexte favorise une complicité entre les deux partenaires. L'institution et la commune en tirent des bénéfices indirects. Ils sont particulièrement sensibles à l'accueil. Le fonctionnement de ces petites collectivités est souvent porté par ces relations personnelles.

Ce cas de figure est un moyen à la disposition de ces institutions. Il ne réclame pas un investissement lourd de la part de l'institution. Il est une action du directeur qui concentre, monopolise et maîtrise ce type de relation avec la collectivité.

613. Dans certains contextes locaux on trouve une variante de cette aide mutuelle. Cette variante peut se caractériser par l'absence de liens institutionnels mais ^{par} des relations personnelles entre les membres du personnel et le conseil municipal.

Dans ce cas, le maire ou l'élu local ne fait pas partie du conseil d'administration de l'association. L'institution n'apparaît pas au conseil municipal.

Des relais se sont installés. Des membres du personnel insérés depuis longtemps dans la commune gèrent des relations indirectes entre la maison d'enfants et la commune.

Ces liens informels se concrétisent par l'élection au conseil municipal d'habitants travaillant dans l'institution. Leur présence au conseil est liée au lieu d'habitation. La maison d'enfants apparaît dans le contexte général de la commune.

L'absence de relations officielles ne semble pas gêner les deux partenaires. Les rapports se régulent par des intermédiaires et à propos de sujets précis.

Il n'y a pas d'informations mutuelles. On est plutôt dans un contexte de négociation. La cohabitation sur le même territoire exige parfois des actions communes. Ainsi faut-il maintenir des liens sans impliquer l'institution dans la vie communale.

614. La cohabitation est la forme la moins organisée des rapports entre la commune et l'institution.

Le maire et l'élu local ne font pas partie du conseil d'administration. Le directeur et les membres du personnel ne sont pas élus au conseil municipal. Il n'y a pas de lien institutionnel organisé. Dans ce contexte, la collectivité locale et l'institution restent chacune de son côté comme si elles n'avaient pas besoin l'une de l'autre.

Deux attitudes différentes sont issues de ce type de relation :

1) Malgré l'absence de liens structurés, des relations quotidiennes se nouent entre les deux partenaires. Elles se traduisent par des aides matérielles réciproques. La cohabitation s'appuie sur des réseaux de relations informelles non explicites dans des instances officielles.

2) La proximité territoriale impose de ne pas s'ignorer. Mais chacun essaie de vivre sans l'aide de l'autre. Les rapports se réduisent à des rapports de bon voisinage ou à l'utilisation de mêmes services. La commune et l'institution défend^{ent} leurs prérogatives. Les alliances semblent difficiles car les intérêts sont divergents.

Les relations de cohabitation n'entraînent pas l'élu local dans le champ institutionnel de la rééducation. Elles expriment des positions établies. Chacun s'appuie sur les partenaires habituels pour son activité. Elles sont une observation réciproque qui ne débouche pas sur des intérêts communs. La célébration du particularisme de l'institution repousse l'élu. Cette position se fortifie du passé et de la spécificité de l'action éducative. Elle n'aperçoit pas le poids du contexte local.

Les relations de cohabitation touchent une petite partie des établissements.

Cette typologie en quatre points montre une diversité des relations établies. Ces points-références marquent les dispositions concrètes que nous rencontrons sur le terrain. L'investissement et degré d'impli-^{le} cation varient pour chaque institution. Mais les partenaires sont ^{des} virtuoses pour nouer à des niveaux différents plusieurs types de relations.

La plasticité de ces rapports donne à l'élu local et à l'institution une grande variété de relations possibles. Ce jeu complexe induit une démarche volontaire des partenaires.

615. Avec les conseillers généraux, la situation est cernable. Leurs tâches et l'ampleur de leur responsabilité départementale atténuent le contact direct avec de petits établissements. Elles leur imposent une vision d'ensemble, une vision départementale.

Les rapports sont moins personnalisés, moins affectifs et plus fonctionnels. On est là pour résoudre des problèmes. On note le cas particulier où le conseiller général est le maire d'une commune qui accueille plusieurs institutions d'enfants. Là, le choix est clair; la priorité est donnée à la commune par rapport au département.

Dans le cas précis de la Drôme, le conseil général a créé trois gros établissements (plus de 100 places) pour l'enfance inadaptée. Aussi est-il directement concerné par la situation institutionnelle de l'enfance inadaptée.

Le conseiller général se retrouve mécène et avocat de ces institutions. Il rassemble dans ses préoccupations deux types d'institutions : des institutions privées et des institutions publiques. Il surveille avec attention les institutions publiques par la participation à des instances de contrôle de gestion. Il aide les institutions privées en se portant garant pour des prêts ou en participant à des conseils d'administration. Il donne donc des conseils, il fait des suggestions mais il refuse d'intervenir dans le fonctionnement de ces maisons (1).

(1) cf. *interview d'un Conseiller Général - Décembre 1979 -*

Le conseiller général intervient dans ces établissements à la demande c'est à dire quand des difficultés apparaissent. Cela fait dire à un conseiller "on est la roue de secours" (1). Les organisations syndicales ou l'association réclament l'aide du conseil général pour résoudre les problèmes. Le conseiller situe les problèmes de l'établissement dans l'ensemble départemental. Il pousse à une concertation entre la maison, l'administration et le conseil général. Les solutions trouvées naissent de cette confrontation.

Le conseiller général a des liens privilégiés avec l'administration de tutelle du fait de l'importance des dépenses sociales du conseil. Aussi le conseiller général apparaît comme celui qui renoue le dialogue dans les périodes de crise. Sa légitimité populaire lui confère un crédit auprès des établissements. Ce crédit est utilisé à la modernisation du potentiel rééducatif dans les intérêts de la collectivité départementale et en liaison avec l'administration. Les petits établissements sans lien précis avec le conseil général risquent de faire les frais de ces opérations.

"Ceux qui crient le plus fort ne sont pas toujours ceux qui ont le plus de problèmes" (2). Le conseil général est soumis aux pressions de différents groupes sociaux. Il est une caisse de résonance des problèmes locaux. Une institution sans voix ne peut pas se faire entendre. Un jeu subtil et délicat s'instaure entre les élus locaux, les institutions et l'administration pour faciliter le fonctionnement du champ rééducatif. Dans le contexte local actuel, une liaison se dessine entre les établissements et les élus pour défendre l'emploi donc les institutions, face à l'administration qui souhaite "redéployer" les institutions rééducatives.

(1) et (2) Interview d'un conseiller général - Décembre 1979

Les établissements privés de l'enfance inadaptée sollicitent dans cette zone l'intervention des élus locaux. Cette situation indique la perte de crédit des intervenants traditionnels dans le champ rééducatif.

62. L'ADMINISTRATION, LES COMMISSIONS ET LES ETABLISSEMENTS

L'action importante des élus par rapport aux institutions n'est pas seule. L'administration de tutelle occupe une place spécifique et prépondérante (cf. 4.4.).

621. L'inspecteur de l'administration de tutelle est le premier maillon de la chaîne administrative. Il a le contact direct. Il participe à l'élaboration du prix de journée. Il établit les documents administratifs. Il veille au bon fonctionnement de l'établissement. Il est le premier interlocuteur de l'institution.

Cette situation met l'inspecteur dans une position privilégiée. Il est juge et partie à la fois. Juge, il représente l'autorité de tutelle et surveille l'application des dispositifs. A ce niveau, il a toute une gamme de réactions. Entre la position laxiste et la rigueur administrative, il y a toute une nuance pour la mise en place des règlements. L'inspecteur est partie prenante de la vie de l'institution. Son contact personnel et concret le fait pénétrer directement dans la maison. Ses rapports personnels colorent les rapports administratifs. A la limite, il peut être un défenseur efficace qui prend fait et cause pour la maison.

Cette ambivalence de la position d'inspecteur illustre deux types d'effets :

1) Une tendance s'exprime autour d'une administration toute dévouée aux institutions privées. Les vœux du privé sont couverts par l'administration de tutelle.

2) Une autre tendance s'illustre autour d'une administration qui souhaite imposer son autorité coûte que coûte.

Dans la période actuelle, la responsabilité de la tutelle en matière économique est engagée. Aussi les décisions administratives sont-elles de véritables goulets d'étranglement pour les relations de l'inspecteur et de l'établissement. Mais là encore, au vu de la situation, l'inspecteur adapte les orientations. La rigueur administrative est pondérée par ce jeu de l'inspecteur et du directeur.

Le maintien des liens de coopération et de confiance apparaît comme prioritaire dans ce type de relations. Rien n'est acquis. Cet ensemble relationnel se construit et se déconstruit avec chaque événement.

622. Avec l'administration D.A.S.S. et sa direction, les relations avec les établissements parviennent à un autre palier. Il est politique. Les relations personnalisées n'ont plus leur force. D'autres types de rapports s'instaurent. Ils sont décisionnels, fonctionnels et généraux.

L'établissement est reconnu dans un ensemble, par rapport à d'autres établissements. Il est vu par sa fonction et la tâche qu'il remplit. La direction de la D.A.S.S. est confrontée à l'organisation et au fonctionnement de toutes les institutions de rééducation du département. Si un problème n'a pas trouvé une solution dans la relation inspecteur-directeur, il est soumis à l'administration. Sa tâche essentielle est d'apporter une solution. Celle-ci ne se conçoit que par rapport à l'ensemble.

Les petits établissements de la zone étudiée, sont à l'aise dans les rapports avec l'inspecteur. Ils connaissent le terrain et utilisent toutes les possibilités. Par contre, avec la hiérarchie de la D.A.S.S. ils sont dans une position inconfortable. Ils connaissent mal le terrain. Ils ne voient pas les points de référence de la D.A.S.S. L'accès est moins facile.

Tous les ingrédients sont réunis pour le colportage de rumeurs. Nos interlocuteurs s'en font parfois l'écho. Ils s'interrogent sur le silence du D.A.S.S. sur tel problème ou l'absence de réponse à telle lettre. On voit déjà poindre la fermeture de l'établissement (1).

L'image personnelle du D.A.S.S. atténue ces ragots. Mais le doute demeure. Un climat d'incertitude règne. Que va faire le D.A.S.S. ? Que vont devenir nos maisons ? Aussi toute la stratégie des établissements est-elle de monopoliser l'attention du D.A.S.S. et de lui montrer personnellement la valeur de la maison. Progressivement, ils essaient de franchir les filtres qui les séparent du D.A.S.S. Se faire entendre et se faire reconnaître individuellement semble être la voix choisie.

De par sa réalité, le D.A.S.S. ne peut pas répondre à ces sollicitations. Pour lui, les enjeux sont plus larges. Comment créer la liaison entre ces deux partenaires ?

623. Face aux membres des commissions, les établissements usent de leur vieilles recettes traditionnelles : les rapports personnels. Mais ils s'aperçoivent que ça ne marche pas toujours.

La composition des commissions avec le poids des fonctionnaires, le travail préparatoire des équipes techniques mettent à mal ces relations appuyées sur des individus. Pourtant il est vital pour l'institution de percer le cercle de la commission.

En complément de ces stratégies relationnelles, l'établissement développe deux types de réactions appuyées sur sa connaissance concrète de l'enfant handicapé.

(1) Pour un établissement, on retrouve ce genre de rumeur par rapport à l'éducation nationale.

1) Il développe une stratégie d'argumentation des dossiers. Il n'attend pas les propositions de la commission, il avance ses analyses et ses propositions. Il repère ses candidats par l'intermédiaire d'un circuit d'informateurs-travailleurs sociaux.

2) Il agit pour faire entériner les choix effectués. L'enfant étant déjà dans l'institution, il met la commission devant une situation de fait. "Pour le bien de l'enfant" l'établissement reçoit son candidat.

Ces deux éléments s'organisent sur des relais qui dépassent la relation personnelle. Les relais sont valorisés par la prestation technique offerte. L'établissement joue là la carte de sa mission. Il se présente comme le plus performant et le plus crédible.

Ces dispositions stratégiques sont individualisées et liées à un établissement identifié et localisé.

La collaboration entre les méthodes anciennes qui ont fait leur preuve et les méthodes nouvelles imposées par les mutations du dispositif permet de forcer la pratique des commissions. Elle risque d'entraîner aussi de nouvelles pratiques des commissions où la prise des établissements sera moindre. Mais en ont-elles les moyens ? En quelques années, les établissements ont négocié cette transformation. Ils ont mis en place de nouvelles stratégies. L'individualisation des moyens risque de jouer les uns contre les autres. Plusieurs années de pratique des commissions suggèrent des décisions par rapport aux premiers fonctionnements. Aussi rien n'est-il acquis. Les établissements ont pu se faire entendre aujourd'hui. Auront-ils les moyens de se faire écouter demain ?

624. Les appuis et les personnalités sont en dehors du champ institutionnel de la rééducation. Leurs effets ne sont pas négligeables au vu d'une situation concrète. Ils sont sollicités par les établissements.

Les appuis et les personnalités interviennent dans les réseaux de l'établissement pour une cause et dans le cadre d'une action précise. Ils ne sont pas là en permanence. Ils sont sollicités pour un type d'intervention définie. Ils sont un poids supplémentaire, favorable à l'établissement, dans le rapport de forces qui se crée.

Les institutions ^{pour} enfants usent régulièrement de ces possibilités. Cette situation indique un manque de crédit dans le dispositif permanent local. Elle montre une absence de stratégie assez fine pour répondre à l'événement.

Les appuis et les personnalités jouent le rôle d'un réseau de substitution en face des défaillances du réseau initial. A certains moments il peut même entraîner le redéploiement du réseau initial. On le voit clairement dans le passage d'anciennes associations à recrutement de personnalités parisiennes à de nouvelles associations composées de notables locaux.

625. Ce redéploiement des partenaires des établissements ne favorise pas la place des organismes du champ rééducatif. Extérieurs aux enjeux locaux, et à la vie des établissements, ils maintiennent des rapports qui n'ont plus d'impact sur le dispositif.

La diffusion de l'information ne leur garantit pas une place dans le champ rééducatif. La présence de nouveaux partenaires à l'intérieur de l'institution avec les personnels, à l'extérieur avec les élus locaux ne favorise pas la prise en compte de ces organismes. Ils représentent le passé luttant contre l'apparition de nouveaux partenaires. Le dispositif accentue ce mouvement. Les organismes traditionnels perdent du crédit. Ils ne peuvent plus prouver leur compétence dans ce nouvel agencement. Les établissements le reconnaissent implicitement. Ils se tournent vers les nouveaux partenaires en espérant qu'ils seront plus efficaces pour défendre l'institution.

63. STRATEGIES ET ENJEUX

Le champ institutionnel de la rééducation voit l'intervention de partenaires divers. Les enjeux et les stratégies organisent les rapports dans cette diversité.

631. Les élus et les collectivités locaux occupent une place de choix. Le conseil général et les conseillers généraux interviennent directement par la gestion de trois gros établissements et par leurs interventions politiques et financières pour soutenir l'initiative privée dans ce domaine (1). Dans la période actuelle, les établissements ont des difficultés et le conseil essaie de réorganiser ces institutions dans le cadre des possibilités de la collectivité. Quatre types d'intervention lui sont possibles :

- 1) Directement, il peut jouer sur les capacités d'accueil des établissements publics pour permettre aux institutions privées de retrouver un recrutement.
- 2) Son aide financière détermine des aides aux institutions. La ventilation de ces subventions peut contribuer à adapter le potentiel rééducatif.
- 3) La saisine de l'assemblée départementale par les associations et par les syndicats favorise une intervention qui peut coordonner les institutions et garantir l'emploi du personnel.
- 4) Sa responsabilité en matière d'action sociale suggère l'élaboration d'une politique générale prenant en compte le passé. Son autorité, sa place dans le département et son action en faveur de l'enfance handicapée aide à l'adaptation du potentiel rééducatif.

Des petites communes rurales accueillent des institutions pour enfants. Le maire est surtout sensible aux effets induits par l'institution : emploi et révitalisation de la vie locale. Cette situation est un moyen d'intervention qui lui permet de donner un dynamisme et une vie à sa commune.

La marge de manoeuvre est étroite. Le maire est nouveau dans ces institutions de rééducation. L'activité municipale est réduite. Elle intervient faiblement sur les décisions qui la concernent.

(1) Le président du Conseil Général nous indique qu'il a activement participé à la création de ces institutions il y a trente ans.

Une institution privée occupant quelques dizaines de salariés devient un vecteur pour une action locale. Aussi l'attitude du maire est de défendre le potentiel existant. Ses moyens sont essentiellement indirects. Sa légitimité populaire favorise les interventions. Sa participation à des initiatives positionne l'institution comme un bien communal. L'action du maire scelle l'union entre l'institution et la collectivité. Il est ainsi dans une position de force pour négocier avec d'autres partenaires les problèmes de l'établissement. Toute son action vise à montrer que l'établissement est vital pour la commune.

632. La vision de l'administration DDASS . est différente. Elle a la responsabilité de l'ensemble des institutions du département. Mais elle n'est pas une administration préoccupée des problèmes des communes rurales et de l'aménagement de ces zones. Le développement des instances bureaucratiques et du dispositif des "lois-cadres" lui procure des moyens d'intervention dans les institutions. Elle n'assure pas une tutelle permanente, totale. Elle assure un contrôle stratégique. Elle intervient sur les éléments qui déterminent la vie et la mort des institutions. Elle a une autonomie de manoeuvre. L'application des textes tolère les nuances. La pression des élus locaux se négocie dans le champ plus large du sanitaire et du social. L'établissement apparaît alors comme une prestation de services dans un créneau précis. L'absence de clientèle met en cause l'existence de la maison. Aussi l'administration raisonne-t-elle en terme d'adaptation du potentiel aux besoins exprimés. Confrontée à une situation où l'individualisme des institutions et la concurrence prédominent l'administration se doit d'introduire une autre logique. L'organisation rationnelle des institutions les unes par rapport aux autres semble être sa perspective.

Sa logique rationnelle s'appuie sur les informations qu'elle détient. Ses contacts avec les élus et principalement avec les conseillers généraux lui apportent quelques indications sur le contexte. Aussi son savoir faire se joue sur la cohabitation entre les données qu'elle a et les indications reçues.

L'administration de tutelle est à cette charnière qui permet de participer à l'organisation des institutions ou d'entériner le libre rapport de force entre les établissements. Dans le cas qui nous occupe, l'administration s'oriente vers une réorganisation des institutions. L'acuité des problèmes et la pression des autres partenaires sociaux aident ce type d'intervention. Sa responsabilité officielle et sa place dans l'appareil d'Etat accentue cette tendance. L'Etat interventionniste en période de crise est fortement sollicité ; surtout quand ce privé est financé à 100 % par la collectivité. Face aux coûts, l'Etat joue sa responsabilité. Aussi l'administration a-t-elle obligation d'intervenir. Dans le Sud de la Drôme, cette intervention ne peut se contenter de la situation actuelle. Elle doit faire des propositions et apporter des solutions.

L'administration D.A.S.S. ne devient-elle pas progressivement le support institutionnel des activités de rééducation ?

633. La mission d'accueil des enfants handicapés est la raison d'être de ces institutions. La prise en charge est une action de longue haleine. Elle s'élabore sur un moyen ou long terme. Aussi l'institution doit durer pour maintenir sa prestation. Les processus de professionnalisation accentuent cette exigence. L'action des personnels vise à garantir l'emploi et du même coup à conserver l'outil de travail qui est l'institution. Ce double mouvement fixe le but ultime de ces institutions. Cette situation n'exclut pas les contradictions. Un conseil d'administration s'émeut des difficultés de recrutement d'un de ses établissements. Il propose alors, dans le cadre d'une activité sociale, une solution allant de l'accueil du troisième âge à l'accueil de l'enfant. La spécificité disparaît au profit d'un terme général qui permet de multiples actions sociales.

L'établissement joue sur plusieurs registres. Tout d'abord, il a une possibilité réelle d'adaptation. La dérive par rapport aux agréments illustre cette recherche d'une clientèle. Les difficultés de recrutement le poussent à se reconvertir comme si l'accueil des handicapés induisait toutes les activités sociales. Cet appui sur l'intériorité favorise une pérennité. Le "besoin social" se confond avec la demande de l'établissement. Ensuite, la mise en place de relations favorise l'extériorité de l'institution.

Les divers relais fonctionnent à la fois comme des défenseurs de l'institution et comme des "agents recruteurs". Ils façonnent l'image de marque et l'audience de la maison. Enfin une relation discrète mais réelle se noue entre l'institution et les personnels. Les objectifs des uns et des autres sont très proches. Même si les moyens et les revendications diffèrent. L'institution ne heurte pas de front les personnels. Leur apport est essentiel dans la défense de la maison. Dans un cas, l'action des personnels s'est positionnée contre l'institution. Elle a été obligée de fermer ses portes.

634. Les personnels de ces institutions sont un pivot essentiel du champ institutionnel de la rééducation. Dans le contexte actuel, leur action s'organise pour le maintien de l'emploi. A moyen terme, elle souhaite un agencement des institutions plus rationnel où le poids du passé et des promoteurs disparaît.

Les stratégies développées par les personnels s'appuient sur l'extérieur de l'établissement. La présence de sections syndicales et les liens avec les grandes confédérations ouvrières imposent un développement des conditions de travail, et de l'emploi propre à l'ensemble des salariés français. C'est ce que Hugues PUEL décrit sous le terme du "paradigme de l'emploi" (1).

Le renforcement et l'application de la convention collective accentuent cette pression extérieure. Les règles conventionnelles se négocient en dehors de l'établissement. Une fois signés, les textes conventionnels s'appliquent comme des références dans la régulation des rapports quotidiens de travail. La lecture et l'interprétation des textes créent régulièrement des conflits à l'intérieur de l'établissement. Les liens avec l'extérieur orientent les rapports de force dans un sens ou dans l'autre.

Le contexte local est un soutien pour les personnels. Les organisations syndicales départementales sont un support pour toutes les actions des personnels. Les élus sont sensibles aux problèmes posés. Aussi sont-ils le vecteur pour nouer des négociations ou proposer des solutions. Les personnels ont alors une bonne place dans ces interventions.

(1) H. PUEL "Le paradigme de l'emploi". *Analyse, Epistémologie, Histoire économique* - Presses Universitaires de Lyon, 1980.

Indirectement, leurs appréciations sur l'institution favorisent les solutions. L'institution doit implicitement tenir compte de ces observations. L'issue des conflits se situe dans une convergence d'intérêts entre le personnel, l'extérieur et l'institution.

64. L'étude des partenaires externes de l'établissement signale des mutations importantes dans cette zone du sud du département de la Drôme.

1° - On remarque la venue de nouveaux partenaires dans le champ institutionnel de la rééducation. Ce sont les élus locaux qui marquent leur intérêt pour ces institutions. Ils valorisent aussi leur intervention dans les collectivités locales.

2° - Les personnels de l'administration de tutelle augmentent leur poids dans la vie des institutions. Leur force est extérieure à l'établissement. Cette situation favorise une homogénéité des maisons d'enfants au détriment des particularismes qui représentaient le dynamisme dans ces 20 dernières années.

3° - Le dépérissement des liens traditionnels ^{du secteur} de l'enfance inadaptée est évident. Les organisations n'ont pas pu s'adapter à ce nouvel agencement du dispositif rééducatif. Elles ont peu de prise sur les réalités sociales et économiques des établissements et du contexte local qui sont en dehors de leurs préoccupations habituelles.

4° - On note l'absence des organismes socio-économiques du département. Le contexte du social et du sanitaire avec ses règlements et ses spécialités est enclavé. Mais un détour par le climatisme semble s'organiser. Le potentiel social et sanitaire pourra alors être introduit dans le développement socio-économique de ces zones.

VII

LES INDICATEURS ECONOMIQUES
DU RAPPORT A L'ENVIRONNEMENT

La recherche d'indicateurs du rapport socio-économique des établissements avec leur environnement a été fortement axée sur le facteur "emploi". Et c'est bien comme pourvoyeur d'emplois que l'établissement est perçu prioritairement par les responsables locaux. En effet, contrairement aux établissements industriels et commerciaux, les associations gestionnaires d'établissements sociaux paient des impôts locaux faibles ; notamment, ils ne sont pas soumis à la taxe professionnelle, l'ancienne "patente", qui fait la richesse des communes industrielles. Même la taxe sur les salaires est devenue un impôt d'Etat, compensé par un versement représentatif aux communes, basé sur le nombre d'habitants. Les collectivités locales sont donc très peu sensibles aux incidences des établissements sociaux sur leurs budgets. Pourtant, ceux-ci ne sont pas neutres quant aux flux financiers qui animent les zones dans lesquels ils sont implantés, car les établissements distribuent localement des revenus directs ou indirects qui contribuent à la vitalité de l'ensemble de l'économie locale. On peut l'examiner autour de deux thèmes : la distribution des revenus et la consommation des établissements.

7.1. LA DISTRIBUTION DE REVENUS PAR LES ETABLISSEMENTS

L'essentiel des revenus distribués par les établissements concerne bien sûr les salaires des personnels. En 1978, c'est quelques 13 millions de francs qui ont été affectés aux salaires, hors fiscalité et para fiscalité et donc autant de revenus affectés à des personnes résidant dans la zone. Il est difficile d'évaluer précisément les effets de la distribution de revenus sur l'économie locale. Disons simplement qu'il s'agit d'un apport qui dépasse en importance la simple part des salariés des établissements de l'enfance inadaptée dans l'emploi local. Car, d'une part, les niveaux de salaires sont plus élevés que dans les branches

d'activité salariées locales dont on a dit qu'elles font partie des secteurs peu dynamiques de l'économie ; d'autre part, ces établissements se trouvent dans un contexte où subsiste une part notable d'économie non monétaire, notamment en zone de montagne. D'où l'importance relative des revenus salariaux distribués par les établissements de l'enfance inadaptée, comparables en cela aux emplois du secteur public.

Les établissements participent aussi à la distribution de revenus locaux par les placements familiaux qui donnent lieu à rémunération des familles d'accueil. Il s'agit là d'une contribution à un système rural traditionnel basé sur la pluriactivité encore très vivace dans cette région. Les enfants placés participent doublement à l'équilibre économique des ménages : par les revenus liés, mais aussi par leur force de travail qui s'intègre aux unités d'exploitation familiales, agricoles ou artisanales.

Le placement familial est traditionnellement effectué chez des familles d'agriculteurs ou d'artisans vivant en zone rurale. Le développement d'un placement familial spécialisé autour des établissements étudiés renforce la liaison entre ces familles d'accueil et les personnels de ces institutions. En plus de la distribution des revenus, le personnel spécialisé a une action directe sur la famille d'accueil. Il exige des normes d'hygiène, de confort et de nourriture. Cela se traduit par une modernisation des foyers d'accueil. Des familles rurales ont fait installer l'eau chaude, les W.C., la salle de bains. Des artisans locaux ont réalisé ces travaux. L'action du placement a favorisé ainsi l'équipement de quelques ménages ruraux. A côté de la distribution des revenus, l'établissement contribue à l'équipement des ménages. Ce phénomène est sensible dans ces zones rurales. L'artisan local, en dehors de son activité pour les résidences secondaires, trouve dans ce contexte une petite activité en direction de la population permanente. Ces aspects conjugués participent à une amélioration des conditions de vie de ces ménages ruraux (1).

(1) Cf. à ce sujet l'action des assistantes sociales en milieu rural entre les deux guerres. "La France rurale", tome 3, 1977, Seuil.

Le placement spécialisé remplace les formes traditionnelles de placement. Les établissements à caractère social, dont certains sont d'anciens orphelinats, ne pratiquent plus ce type d'activité. L'embauche de personnel favorise la naissance d'une petite bourgeoisie locale exigeante sur ses conditions de vie et la garantie de ses ressources économiques. Les structures locales ne sont pas toujours adaptées à cette demande sociale qui dépasse largement la réalité de l'établissement. De nouveaux problèmes d'orientation professionnelle se posent dans cette zone où les emplois salariés proposés sont peu nombreux.

Le passage au salariat par la formation professionnelle apparaît comme un progrès social. Mais le bilan réel lié à ces institutions est plus problématique. La permanence du personnel, la spécialisation des institutions et la diminution de l'investissement pour ces établissements ont fortement ralenti la création d'emplois dans ces zones. De plus, la situation n'étant pas favorable, il faut s'attendre à une stagnation, voire à une diminution, de l'activité économique impulsée par ces institutions. A terme, les difficultés des établissements se ressentiront en amont et en aval. Les répercussions risquent d'être rudes. Aussi, on peut se demander dans ces conditions si le moment n'est pas propice à une réflexion sur un nouveau mode d'insertion des établissements dans l'économie locale où soient à nouveau privilégiés les rapports aux possibilités réelles de développement local, une sorte "d'éco-développement". A l'extériorisation des effets pratiquée depuis vingt ans, il faudrait peut-être proposer une vision qui allie les établissements et le contexte local.

7.2. LA CONSOMMATION DES ETABLISSEMENTS

Les établissements achètent des biens et des services pour les nécessités de leur fonctionnement : alimentation, pharmacie, vêtements, services spécialisés, réparations... Par là aussi, ils participent à l'animation de l'économie locale.

Ils contribuent au maintien ou au développement de services rares, en particulier dans le domaine médical ou para-médical : les achats de médicaments font de l'établissement le premier client du pharmacien du lieu, parfois jusqu'à un tiers de son chiffre d'affaires ; les vacations de spécialistes entretiennent dans les centres un réseau de professionnels : assistante sociale, psychologue, pédiatre, psychiatre...

La participation au maintien des services publics est surtout notable dans le cas de l'école avec toutes les conséquences induites sur l'animation des centres ruraux dont il est question ailleurs.

L'alimentation est généralement le poste majeur de la consommation des établissements. De ce point de vue, l'évolution est nette de situations d'auto-consommation encore fréquentes il y a vingt ans à l'utilisation des grossistes parfois extérieurs à la zone, ou, exceptionnellement, des groupements d'achats du secteur hospitalier. La tendance est nettement à l'extériorisation des consommations pour des raisons que l'on dit de coût et de simplification de gestion. Il y a pourtant là un marché pour des producteurs agricoles locaux à condition qu'ils soient organisés pour satisfaire le type de demande des établissements (conditions de prix, de régularité, d'hygiène...).

Les établissements font appel aux entreprises locales pour leurs besoins en réparations ou équipements. De ce point de vue, il semble que l'on passe actuellement d'une situation de monopole à l'ouverture de ce petit marché de l'entretien. En effet, le

système de notabilité sur lequel étaient établies les associations gestionnaires tendait à faire des artisans et commerçants membres ou associés à ces réseaux de notabilité, les attributaires naturels de ces marchés. On a, par ailleurs, noté l'évolution par rapport à ce type de gestion et souvent la rupture avec ces pratiques est une marque d'indépendance des nouvelles directions par rapport au collège des notables traditionnels. Par là aussi, les établissements tendent à extérioriser leur impact économique au-delà de leur collectivité d'accueil.

Ainsi donc apparaît un mouvement contradictoire dans les rapports des établissements avec leur environnement : d'une part ils distribuent des revenus salariaux accrus qui stimulent la consommation locale ; mais d'autre part, tout le mouvement d'autonomisation technicienne des établissements tend à intégrer toujours plus les établissements dans les marchés élargis au-delà de leur collectivité d'accueil. De ce fait, ils induisent des effets affaiblis sur l'économie locale. Mais la question est posée d'une nouvelle relation à l'offre locale de biens et de services qui réponde aux nouvelles contraintes de gestion des établissements.

7.3. EVOLUTION DES PRIX DE JOURNEE

La comparaison de l'évolution des prix de journée des établissements et de l'indice des prix INSEE est un bon indicateur final de l'évolution des structures des établissements. En effet, le prix de journée est la traduction comptable de la distribution des moyens de fonctionnement dans lesquels la part du personnel est prédominante (65 à 80% en moyenne). Or, que constate-t-on :

- d'une part, une tendance générale à un taux d'augmentation supérieur à l'indice des prix, phénomène propre à l'ensemble du secteur sanitaire et social. Comme les investissements en matériel sont ici faibles, contrairement au secteur sanitaire, ce sont les

augmentations des coûts du personnel qui expliquent l'essentiel du surcroît du prix de journée. Ce problème d'accroissement des coûts concerne bien sûr toutes les activités dites de main d'oeuvre où les accroissements de productivité sont faibles ; mais plus encore les établissements de l'enfance inadaptée où l'on a observé le mouvement de professionnalisation et de spécialisation avec toutes ses conséquences financières ;

- d'autre part, on observe que la situation des établissements est très contrastée, l'accroissement des coûts allant du simple au double. Par là se marque la chronologie de professionnalisation. Il est certain que quelques uns ont pu contenir ce mouvement jusqu'à la fin des années 60. Mais, au-delà, l'explosion des coûts a été d'autant plus spectaculaire.

Il est bien évident que l'accroissement des prix de journée ne peut que se poursuivre, notamment du fait du vieillissement des personnels, jusqu'ici en général très jeunes, dans des statuts qui assurent une progression de salaire à l'ancienneté, et du fait de la poursuite de la professionnalisation qui permet à ceux qui n'y sont pas encore d'accéder à ces statuts.

Une analyse de gestion fine devrait, bien sûr, tenir compte des amortissements d'équipements fixes qui ont aussi été importants dans les années 70. Cette prise en compte amènerait à moduler dans certains cas le rôle des coûts en personnel dans l'accroissement des prix de journée.

- ETABLISSEMENTS ENFANCE INADAPTEE DU SUD DU DEPARTEMENT DE LA DROME -

PRIX DE JOURNEE

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Fontlaure - Aouste	63,78	74,40	64,75	105,05	133,75	161,35	206,75	226,40	253,65
Beauvallon	67,60	73,15	77,55	90,95	105,95	154,15	184,40	205,30	268,50
Condorcet						265,25	286,25	343,50	427
Maison Protestante d'accueil Crest	22,32	24,55	-	-	45,70	56,45	63,50	82,70	126,60
Val Brian - Grane				113,85	139,00	153,60	170,70	191,15	207,49
Les Hirondelles - Poët-Laval	42,22	49,75	54,10	63,00	78,25		157,70	198,00	213,50
Rayon de Soleil	26,16	27,75	-	-	42,70	59,00	64,75	74,10	107,10
Recoubeau	57,75	62,10	67,15	86,00	116,80	131,20	150,50	175,50	204,90
Surviale	79,52	84,60	91,20	98,70	135,00	161,20	185,05	221,00	261,90
Collectivité pédagogique - Vercheny - Saillans	33	35,15	-	-	50,00	56,35	62,50	79,60	87,50

Source : D.A.S.S. Drôme

EVOLUTION DES PRIX DE JOURNEE

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	Rapport prix de journée/ indice prix
Aouste	100	116,65	101,52	164,71	209,71	252,98	324,16	354,97	397,70	189,60
Beauvallon	100	108,21	114,72	134,54	156,73	228,03	272,78	303,70	397,19	189,35
Condorcet	-	-	-	-	-	0	0	0	0	
Crest	100	109,99	-	-	204,75	252,91	284,50	370,52	567,20	270,63
Grane	-	-	-	0	0	0	0	0	0	
Poët-Laval	100	117,84	128,13	149,22	185,34	-	373,52	468,97	505,68	241,08
Rayon de Soleil	100	106,08	-	-	163,23	225,54	247,52	283,26	409,40	195,18
Recoubeau	100	107,53	116,28	148,92	202,25	227,19	260,61	303,90	354,81	169,15
Surviale	100	106,39	114,69	124,12	169,77	207,72	232,71	277,98	329,35	157,01
Vercheny	100	106,52	-	-	151,52	170,76	189,39	241,21	265,15	126,41
Evolution indice des prix INSEE	100	106,16	113,93	129,57	144,83	158,77	173,65	189,38	209,76	100

Sources : D.A.S.S. Drôme et INSEE

RAPPORT ENTRE LES ETABLISSEMENTS PAR
LE PRIX DE JOURNEE *

	1971	1979
Aouste	285,75	289,89
Beauvallon	302,87	306,86
Condorcet	-	488
Crest	100	144,69
Grane	-	237,13
Poët-Laval	189,16	244
Rayon de Soleil	117,20	122,40
Recoubeau	258,74	234,17
Surviale	356,27	299,31
Vercheny	147,85	100
	1-3,5	1-4,9

* A partir du prix de journée le plus bas en 1971 et 1979

VIII

CONCLUSION DE L'ETUDE

Au terme de ce voyage, les établissements de l'enfance inadaptée du Sud du département de la Drôme apparaissent comme révélateurs des mouvements que subit le champ rééducatif. La zone rurale confrontée aux difficultés sociales et économiques accentue les problèmes des établissements. La place particulière de ces institutions dans l'organisation régionale et départementale de la rééducation confère à notre zone d'étude une pesanteur localiste. Ces établissements illustrent dans une situation particulière les questions que se pose la rééducation aujourd'hui?

Ces maisons remplissent la délicate mission d'accueillir les enfants et adolescents inadaptés et handicapés. Dans une période où l'opinion publique était peu sensible à ce problème, elles ont créé cette activité sociale. Le contexte drômois a favorisé ces actions. Ces initiatives privées et locales se sont ajoutées à d'autres créations pour les handicapés dans d'autres régions. Nationalement, le développement des institutions de rééducation est devenu très important. Le pouvoir d'Etat a toléré et aidé la création de ces nouvelles institutions. La dimension du champ rééducatif et la tâche effectuée nécessitent son intervention. Il l'assure "en contrôlant, en formalisant et en normalisant les initiatives locales" (1). N'est-ce par l'organisation de nouveaux rapports entre le privé et l'Etat ? Les établissements qui ont vécu toutes ces années en face de leur problème d'accueil des handicapés s'aperçoivent que l'Etat organise le champ rééducatif.

Cette transformation profonde bouscule les habitudes et les pratiques des établissements de la zone. Les méthodes qui ont fait recette ne sont plus efficaces dans un agencement qui multiplie les partenaires et extériorise les décisions. Le doute et l'incertitude envahissent les institutions.

(1) M. GUILLAUME, "Les équipements collectifs, source et mise en scène du pouvoir" dans "L'objet local", colloque dirigé par Lucien SFEZ, 10/18, 1977.

Leur histoire , leur insertion locale et la personnalisation des institutions permettent l'élaboration d'une stratégie adaptée aux circonstances. Les liens naturels avec les organisations de la rééducation se distendent. Les élus locaux, l'administration de tutelle et les personnels renforcent leur position. Le dispositif des "lois-cadres" impose une redistribution des territoires.

Le processus de professionnalisation des personnels , débuté il y a plus de vingt ans, fait apparaître le personnel comme un acteur autonome. Il a les moyens d'intervenir sur l'institution mais aussi sur l'ensemble institutionnel de la zone. ~~Neg~~ oriente-t-on pas vers une organisation du paritarisme ? (1).

Dans cette zone où la vie locale est démunie, les collectivités trouvent auprès des établissements un interlocuteur valorisant le local. Ils apportent quelques emplois et une animation sociale et économique de la vie locale.

Cette recherche sur les établissements du Sud du département de la Drôme laisse de côté quelques questions importantes.

Nous n'avons pas été confrontés à des établissements gérés par de grosses associations départementales spécialisées dans l'accueil des handicapés. L'existence de ces organisations et leurs liens avec les échelons régionaux et nationaux ne doivent pas rester sans effet sur la vie de ces institutions sur les personnels et sur les collectivités locales où sont implantées les institutions.

Nous n'avons pas étudié de zone urbaine où l'impact économique de ces institutions peut être plus diffus. L'emploi créé par ces maisons d'enfants s'organise avec un marché de l'emploi plus important. Aussi, que devient l'impact au niveau de l'emploi de ces institutions ?

(1) *Organisation paritaire employeurs - employés.*

Notre zone d'étude n'intègre pas de collectivité locale importante. Les différences de taille entre les communes conditionnent les politiques sociales entreprises. Une grande commune peut avoir une démarche volontariste. Tandis qu'une petite commune est condamnée à saisir les opportunités. Aussi, dans ce contexte là, la place des institutions ^{pour} enfants handicapés peut être très différente. La variété des rapports et des moyens conduit à des agencements divers.

Ces trois points induisent une interrogation qui traverse déjà notre étude mais qui demande à être confirmée ou infirmée. Quel type d'agencement se construit-il dans le champ rééducatif entre l'Etat, les collectivités locales, les institutions et les personnels ? La réforme des collectivités locales ne va-t-elle pas bousculer le dispositif actuel ? Implicitement, ne s'oriente-t-on pas vers la mise en place d'un appareil rééducatif périphérique de l'appareil d'Etat ?

Des recherches complémentaires doivent apporter des connaissances sur divers points. Ainsi, il sera possible de mieux comprendre ce que sont ces établissements sociaux. Plus largement, cette information éclairera la place des équipements sociaux dans l'organisation de la société. Peut-être trouvera-t-on une raison aux diverses fonctions que remplissent implicitement (aujourd'hui) les établissements de l'enfance inadaptée.

* * *