

CENTRE TECHNIQUE NATIONAL  
D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES HANDICAPS ET LES INADAPTATIONS  
2, rue Auguste-Comte 92170 VANVES

# L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

*stratégies et redéploiement*

Francine FENET

**Vient de paraître :**

- ◆ **LA CLASSIFICATION INTERNATIONALE DES HANDICAPS**  
Déficiences - Incapacités - Désavantages  
Un manuel de classification des conséquences des maladies

*OMS/INSERM*

- ◆ **PROGRAMME D'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE  
EN MILIEU AGRICOLE ET RURAL DES PERSONNES HANDICAPEES**  
Essai d'évaluation

*Catherine BARRAL-REINER, Annick BOUNOT, Jean-Philippe MARTY*

- ◆ **APPARTEMENTS THERAPEUTIQUES**  
Essai d'évaluation

*Jésus SANCHEZ - Fondation de France*

- ◆ **LA DEFENSE DE L'ENFANT EN JUSTICE**

*Marcelle BONGRAIN, Philippe CHAILLOUX, Claire DAVIDSON,  
Claire NEIRINCK*

*Fondation de France*

- ◆ **L'ACCESSIBILITE**  
Support concret et symbolique de l'intégration  
Apports et Développement

*Jésus SANCHEZ*

## AVERTISSEMENT

Cet ouvrage reprend la seconde partie d'une thèse de doctorat de troisième cycle, " L' Aide Sociale à l'Enfance : exemple de régulation d'un système économique non-marchand ", soutenue à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne en juillet 1988 devant un jury composé de Madame le Professeur Edith ARCHAMBAULT, Monsieur le Professeur Xavier GREFFE et Monsieur le Directeur Général de l'U.N.I.O.P.S.S. Hugues FELTESSE. La première partie qui analyse la dynamique historique du système d'Aide Sociale à l'Enfance, fait l'objet d'un résumé dans le chapitre introductif de cet ouvrage.

Pour avoir contribué à l'aboutissement de ce travail, je tiens à remercier tout particulièrement :

- Madame le Professeur Edith ARCHAMBAULT qui a dirigé cette recherche avec compétence et disponibilité ;

- Caroline et Dominique SAGOT-DUVAUROUX pour leur soutien précieux tout au long de ce travail ;

- Les membres du Laboratoire d'Economie Sociale et du Centre de Recherches Economiques Sociologiques et de Gestion qui ont mis à ma disposition leur expérience et leurs moyens .

J'adresse enfin mes remerciements aux personnes et institutions qui, à titres divers, ont contribué à la réalisation de cette thèse, en particulier l'Association Départementale du Nord pour la Sauvegarde de l'Enfance, de l'Adolescence et des Jeunes Adultes, le Conseil Général du Nord et l'Union Régionale Interfédérale des Organismes Privées Sanitaires et Sociales de l'Ile de France.



## PREFACE

Le livre de Francine FENET est exemplaire de ce que peut apporter le regard d'un économiste, ouvert à d'autres points de vue, à la compréhension d'un système social complexe, en proie à une crise de régulation. Francine FENET est partie d'un constat : le système d'Aide Sociale à l'Enfance n'arrive pas à changer un mode de régulation fondé sur la croissance des équipements, malgré un accord de tous les partenaires sur la nécessité de cette transformation. Pour expliquer cette situation paradoxale, l'auteur a adopté, dans le travail universitaire qui a servi de matrice à ce livre, une double approche, par l'analyse historique et par l'analyse économique.

L'analyse historique, souvent passionnante, et fondée sur des documents de première main, est ici brièvement résumée ; elle montre comment le système actuel s'est constitué par sédimentation de survivances d'époques variées, ces diverses strates n'étant pas nécessairement cohérentes entre elles. Assumée, au fil des siècles, alternativement ou conjointement, par l'Eglise, par la philanthropie privée et par l'Etat, une fonction tutélaire de protection de l'enfance en situation de détresse émerge et s'institutionnalise progressivement. A partir de 1945, le système s'unifie, se professionnalise et acquiert un poids économique considérable, tandis que sa régulation passe uniquement par la croissance des établissements d'hébergement.

Contrairement à l'analyse historique, l'analyse économique est intégralement développée ici. Elle permet d'identifier les effets pervers et les comportements stratégiques qui permettent la pérennisation d'un mode de régulation dépassé. Pour interpréter les résultats d'une enquête réalisée à partir des dossiers de la DDASS de la région Nord-Pas-de-Calais, eux-mêmes situés dans leur environnement régional ou national, Francine FENET fait appel, judicieusement et sans aucun ésotérisme, aux analyses économiques



les plus récentes. L'économie publique normative propose un certain nombre d'explications à la croissance inflationniste des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance. L'analyse économique de la bureaucratie et la théorie de l'assurance mettent en évidence les comportements stratégiques des acteurs, liés à l'asymétrie de l'information : le risque moral pour les usagers, joliment baptisé "effet Rousseau" (c'est parce que l'Assistance Publique existait que Rousseau y a abandonné ses enfants...), la sélection adverse parfois pratiquée par les responsables d'établissements, les coalitions de juges, médecins, éducateurs ayant une aversion pour le risque qui les conduit à privilégier systématiquement l'hébergement.

Ce livre ne se limite pas à une recherche des causes d'une régulation défectueuse ; il analyse aussi les conditions d'émergence d'un nouveau mode de régulation fondé sur la décentralisation, le redéploiement et la restructuration des établissements. La réforme du mode de tarification et la mise en place d'instruments d'évaluation pourraient en être les moyens. Là aussi, l'auteur garde son esprit critique et entrevoit les risques qui sont liés à ces changements.

Francine FENET a donc su montrer que la théorie économique pouvait s'appliquer à un ensemble complexe d'institutions sociales, relevant principalement de l'Economie Sociale. Elle a su cependant se garder du simplisme, et elle est constamment restée consciente du caractère réducteur d'une lecture économique d'un système multidimensionnel, dont la finalité première est évidemment extra-économique.

Je souhaite donc à ce livre, clair, original et rigoureux, de rencontrer un vaste public, et bien sûr, prioritairement, celui des responsables de l'action sociale.

Edith ARCHAMBAULT  
Professeur des Universités  
Laboratoire d'Economie Sociale



## **SOMMAIRE**

**Chapitre introductif** : La régulation du système d'Aide Sociale à l'Enfance

**Chapitre I** : La croissance des équipements mise en cause: les déterminants du redéploiement

**Chapitre II** : Blocages stratégiques et dérives du système

**Chapitre III** : Le redéploiement ou les conditions d' un nouveau mode de régulation

**Conclusion** : Quels scénarios pour l'Aide Sociale à l'Enfance ?



## CHAPITRE INTRODUCTIF

### **LA REGULATION DU SYSTEME D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE Problématique et méthode**

Le 20 novembre 1959, l'O.N.U. proclame la Déclaration Universelle des Droits de l'Enfant. En France, trente ans après, la protection de l'enfance reste au coeur de l'actualité et les médias en viennent à s'intéresser à un service généralement mal connu du public, l'Aide Sociale à l'Enfance.

Fin 1986, Jean-Luc Lahaye, chanteur de variété qui vécut à "l'Assistance Publique", organise une importante manifestation médiatique destinée à attirer l'attention de la population sur la condition des enfants placés en établissements de l'Aide Sociale à l'Enfance. Il fait alors clairement appel à la charité publique (entreprises, particuliers, collectivités publiques) pour financer sur l'ensemble du territoire des centres d'hébergement "pilotes" gérés par une association loi 1901 qu'il préside.

Cette opération révèle involontairement les principales caractéristiques du mode de régulation du système de l' Aide Sociale à l'Enfance :

- la protection est centrée sur la prise en charge physique en établissement ;
- elle s'adapte par création de nouveaux équipements pour combler les défaillances des anciens ;
- des centres surgissent en dehors de toute concertation et en fonction d'opportunités plutôt qu'en fonction de l'identification de besoins véritables ;
- le pouvoir de l'initiative privée se manifeste dans la régulation du système.

Plus tard, en novembre 1987, l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) publie un rapport sur l'enfance maltraitée (1). Il dénonce les dysfonctionnements de la décentralisation, l'absence de coordination et les conflits de compétence qui aiguïssent ce phénomène. Un sondage réalisé par la SOFRES en octobre de la même année, sur les français et la solidarité (2), place les enfants battus au premier rang des victimes de l'insuffisance de solidarité. Il dévoile l'incidence des comportements stratégiques dans un système où les fonctions et les institutions multiples se chevauchent.

Ces événements atteignent le principe de protection de l'enfance. Ils contredisent la doctrine de l'Aide Sociale à l'Enfance affichée depuis une dizaine d'années et fondée sur une politique globale, préventive et coordonnée. Ils mettent en lumière la difficulté de définir un nouveau mode de régulation en raison des dysfonctionnements produits par les mécanismes antérieurs. Aujourd'hui, la mise en cause du financement de la protection sociale condamne le mode régulation fondé sur la croissance des équipements, ses effets sociaux néfastes, ses effets économiques inflationnistes. On met l'accent sur une plus grande autonomie des familles, sur la prévention et, plus directement, on opère un rationnement des moyens ; le redéploiement des équipements et des emplois s'impose comme fondement de la régulation dans ce secteur.

*(1) IGAS " Rapport sur l'enfance maltraitée", ronéoté, Nov.1987, rendu public aux 1ères Journées Techniques Nationales de l'Aide Sociale à l'Enfance. 19 et 20 janvier 1988*

*(2) Sondage réalisé du 17 au 21 octobre 1987 auprès d'un échantillon de 1.000 personnes, à la demande de l'UNIOPSS, publié dans Le Point, le 30 novembre 1987*

Cet ouvrage propose, à partir des apports récents de l'analyse économique et d'enquêtes statistiques, une réflexion sur les difficultés de transformation du mode de régulation du système d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et à travers lui des organisations non marchandes (1).

Une analyse résumée de la structuration du système d'ASE , la présentation des outils et de la méthode adoptés pour identifier les mécanismes régulateurs feront l'objet de ce chapitre introductif. Les contradictions de l'ASE mises en évidence (chapitre I) , notre démarche s'attachera ensuite à décrypter la nature du système à travers ses mécanismes inflationnistes et institutionnels d'une part et les comportements stratégique des agents d'autre part (chapitre II). Nous rechercherons enfin les contraintes à lever pour parvenir à une régulation fondée sur la redéploiement et des outils de régulation adaptée aux objectifs et à la complexité du système (chapitre III) .

*(1)Le concept de non-marchand renvoie ici au caractère et au statut **non lucratif** de l'activité*

## 1. LE "SYSTEME" D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

### 1.1. Un système structuré et complexe...

Aujourd'hui, l'Aide Sociale à l'Enfance forme un **système complexe, structuré** autour de règles, d'acteurs et d'institutions multiples (cf schéma ci-joint). Tour à tour Assistance Publique, Service des Enfants Assistés, Service d'Assistance à l'Enfance, l'Aide Sociale à l'Enfance est une institution par laquelle l'Etat s'acquitte d'une de ses tâches essentielles : **la protection générale de l'enfance.**

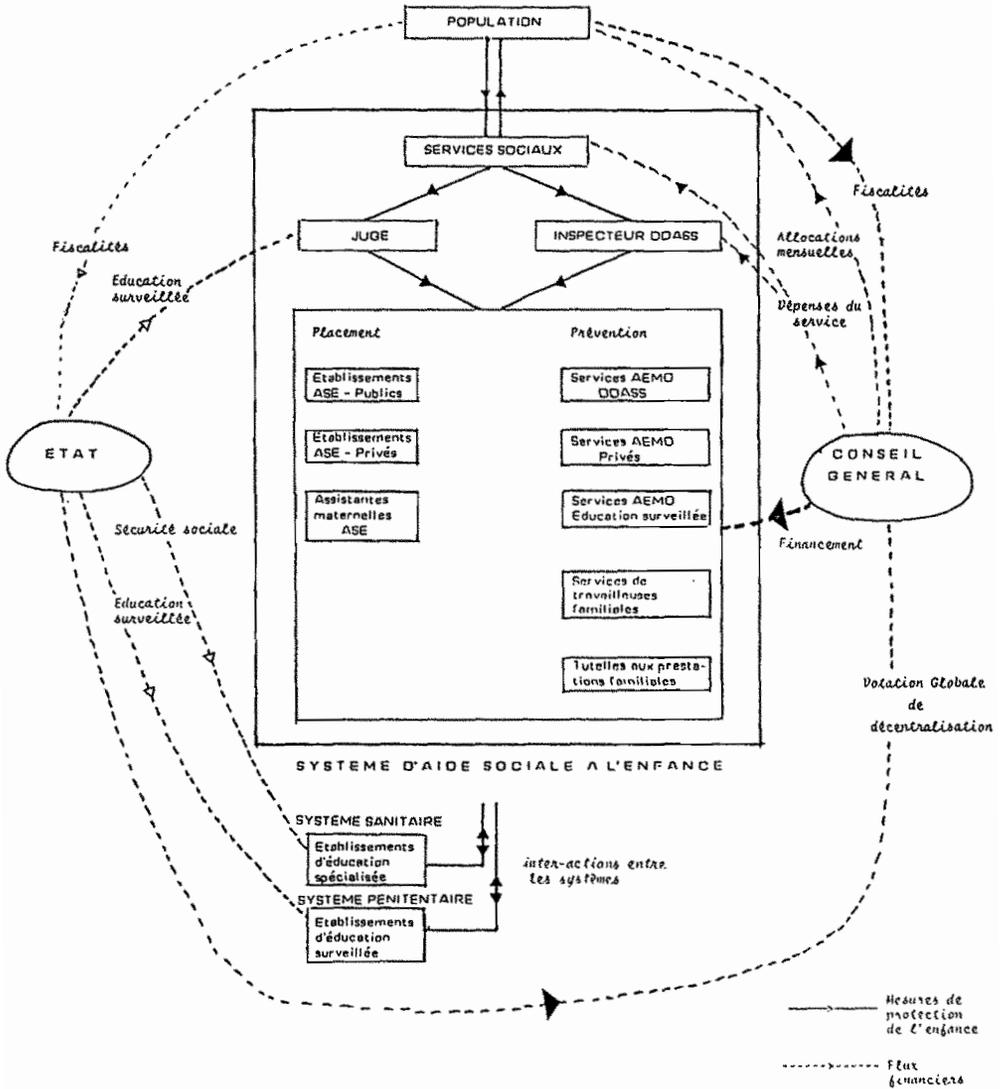
L'Aide Sociale à l'Enfance qui fut au cœur de la réforme de décentralisation est une institution de prévoyance **collective, obligatoire et décentralisée**, chargée d'assurer la couverture de certains risques sociaux et économiques concernant "la santé, l'éducation ou la moralité d'un enfant", au moyen de financements assurés par l'impôt local et par une participation financière de l'Etat. Le recours à l'ASE constitue un **droit personnel subjectif lié à la notion de besoin** et subordonné à certaines conditions (ressources pour les aides financières, déficience du milieu familial pour les autres types d'aide) (1). Le dispositif de protection de l'enfance intervient aujourd'hui à **trois stades** :

1- **En aidant les familles en difficulté** afin qu'elles puissent élever leurs enfants. On utilise à ce stade des mesures préventives : octroi d'une aide financière (allocations mensuelles ou secours exceptionnels), soutien psychologique ou moral par l'intermédiaire des travailleurs sociaux (intervention d'une travailleuse familiale ou d'éducateurs d'une équipe de prévention).

2- **En protégeant les enfants mis en danger** par leurs conditions de vie ou une éducation défectueuse. Les enfants bénéficient alors de mesures préventives secondaires, soit une action éducative en milieu ouvert qui fait intervenir un éducateur, soit une tutelle aux allocations familiales, soit un placement momentané dans un établissement ou auprès d'une famille.

(1) P.VERDIER, "Nouveau guide de l'Aide Sociale à l'Enfance", Paris, Paidós, le Centurion, 1987, (333p).

SYSTEME D' AIDE SOCIALE A L' ENFANCE



**3- En prenant en charge entièrement certains enfants privés de famille** par le décès des parents, par l'abandon de ceux-ci ou par déchéance des droits parentaux. Les enfants sont alors placés, soit en établissement, soit auprès d'une assistante maternelle.

Ces formes d'intervention ont traversé l'histoire du système de protection de l'enfance prenant tour à tour un poids différent en termes d'objectifs, de moyens et de bénéficiaires. Ainsi, en 1985, on dénombre au total un peu moins de 500.000 bénéficiaires, soit un enfant de moins de 20 ans sur 30 ; 27% sont placés ou pris en charge physiquement, 28% bénéficient d'une action éducative en milieu ouvert et 45% d'une aide financière. (1)

La protection sociale de l'enfance et ses modalités de prise en charge appelle une **multiplicité d'intervenants**.

Depuis la loi de décentralisation relative au transfert de compétence, le **Président du Conseil Général** a la responsabilité et la **charge financière** de l'ASE. Il organise le système et définit les moyens de la protection de l'enfance. **L'Etat légifère**, il garantit les droits des usagers et définit les objectifs généraux. A la frontière du système d'ASE, l'Etat finance un certain nombre d'activités en lien avec la protection de l'enfance : l'Education Surveillée, la Santé Scolaire, l'Education Spécialisée, ....

L'Aide Sociale à l'Enfance est un **service d'autorité** (aucun organisme collégial n'en définit l'admission) et "seule la notion d'abandon matériel et de danger moral" (sans distinction de nationalité ; la notion de ressources insuffisantes n'intervient que pour les secours) "provoque et justifie l'intervention du service" (2).

En amont d'une décision de prise en charge (cf encadrés ci-joints), on trouve les **juges pour enfant**, les **inspecteurs des services départementaux de l'enfance** et les **travailleurs sociaux des circonscriptions** (assistantes

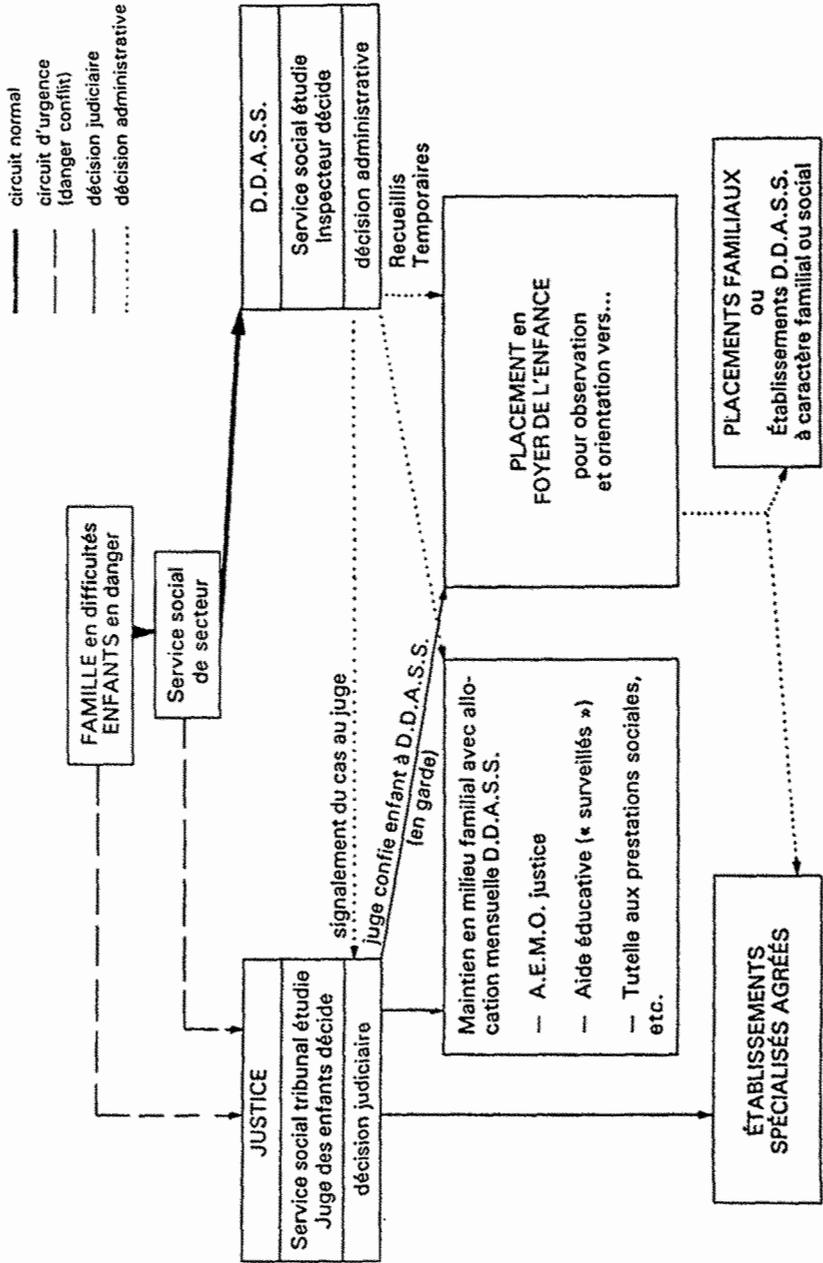
(1) SESI "L'aide sociale à l'enfance. Eléments statistiques" Documents statistiques n°45. Janvier 1988

(2) A.THEVENET "L'aide sociale aujourd'hui avec la décentralisation", Paris, ESF, 1984 (p 82).

# LE PROCESSUS DE DECISION A L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE

( source : A. THEVENET "L'Aide Sociale aujourd'hui, avec la décentralisation"

Ed. ESF 1984, p. 161)



sociales, éducateurs, infirmières et puéricultrices de protection maternelle et infantile, médecin de santé scolaire...). Généralement, les travailleurs sociaux analysent la situation des familles rencontrées et remettent leur diagnostic, selon le cas, au juge ou auprès des services administratifs qui disposent de la palette de mesures que nous venons de décrire.

En aval de la décision, **les structures d'offres** sont multiples. L'enquête annuelle du Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi sur les établissements sociaux dénombre en 1985 **1.400 établissements concourant à la protection sociale de l'enfance** (1), soit une capacité d'accueil de 63.800 places. Le secteur privé à but non lucratif gère plus de 70% de la capacité d'accueil. Ces établissements constituent un ensemble hétérogène fait de foyers de l'enfance et de pouponnières (16% de la capacité d'accueil), de maisons d'enfants à caractère social (55%), de centres de placement familial (11%), et d'établissements judiciaires pour mineurs (18%). Cette enquête recense également **709 services** dont 400 clubs et équipes de prévention, 219 services d'action éducative en milieu ouvert et 90 services d'observation et d'orientation. Plus de 90% de ces services sont gérés par le secteur associatif. Parallèlement, le Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi recense au 31 décembre 1986 (2), **48.195 assistantes maternelles de l'ASE**, dont 41.372 sont en activité et accueillent 66.783 enfants.

Un grand nombre de **travailleurs sociaux** anime l'ensemble du système. Leur effectif reste difficile à évaluer tant les données existantes sont partielles et approximatives. En outre, la catégorie "travailleurs sociaux" est confuse car ses limites sont mouvantes. Cette "entité flottante", décrite par J. ION et J.P. TRICART (3), oscille, selon les estimations, entre 150.000 et 600.000 individus. Les études consacrées au travail social font état d'une dizaine ou une quinzaine de professions,

(1) Recensés au fichier FINESS (Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi) lors de l'enquête annuelle du SESI "Activités et personnel des établissements sociaux en 1985" Informations Rapides, n°105, Oct.1987. Le fichier FINESS, élaboré depuis 1982, n'est pas encore exhaustif pour les établissements de l'ASE.

(2) SESI, Janvier 1988, op. cit.

(3) J.ION, J.P.TRICART "Les travailleurs sociaux" Paris, Ed. La Découverte, MASPERO, 1984 (123 p).

On y reconnaît généralement les éducateurs spécialisés, les assistantes sociales, les animateurs socio-culturels, les conseillers en économie sociale et familiale, les délégués à la tutelle et aux prestations sociales, les éducateurs de jeunes enfants. Mais les divergences apparaissent dès lors qu'il s'agit des travailleuses familiales, des aides ménagères, des auxiliaires de vie et des assistantes maternelles. Souvent considérés comme travailleurs sociaux de second rang, il font redouter une dévalorisation de profession.

Il faut attendre 1983 pour que les services statistiques du Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi publient des enquêtes précises sur les professions sociales (effectif, densité, formation) (1). Quoiqu'il en soit, il demeure impossible d'isoler les travailleurs sociaux par employeur ou par secteur d'action sociale (2). La part des emplois de l'ASE peut être évaluée par approximation, en confrontant différentes sources (INSEE, CNAF, SESI). Pour douze professions sociales, on peut estimer en 1984 l'effectif des travailleurs sociaux à 458.424. Si l'on retient exclusivement les travailleurs potentiels de l'ASE (sont exclus par exemple les auxiliaires de vie), l'effectif s'élève à 292 424, soit 63% de l'ensemble de la profession. Parmi ces derniers, 47%, soit 139.600 travailleurs, peuvent trouver un emploi dans les établissements et services de l'enfance en difficulté (3).

Par ailleurs, l'enquête du ministère sur l'activité et le personnel des établissements et services sociaux en 1985, recensait 40 485 personnes en équivalent plein temps dont 23.500 employées aux fonctions d'animation et d'éducation. Enfin, lors des

(1) SESI. "Les professions de la Santé et de l'Action Sociale" *Solidarité Santé, Etudes Statistiques* n°5-6, 1984. "Les carrières de l'Action Sociale" *Solidarité Santé, Etudes Statistiques* n° 5-6, 1984. "La formation des professions sociales" *Solidarité Santé, Etudes Statistiques*, n°1, 1986. "Les professions sociales. Par régime et secteur d'activité 11-84" n° 80-86, *Affaires Sociales et Emploi, Documentation Statistique*.

(2) cf. J.ION, J.P.TRICART, *op. cit.*, A. THEVENET et J. DESIGNAUX, "Les travailleurs sociaux", Paris, PUF, *Que Sais-Je?*, 1985, (122 p.)

(3) Ici sont comptabilisés les emplois d'éducation et d'animation recensés dans les établissements et services de l'enfance en difficulté, par l'enquête ES.85. ( *op cit* ) c'est-à-dire les éducateurs spécialisés, les éducateurs de jeunes enfants, les moniteurs-éducateurs, les aides médico-psychologiques, les éducateurs spécialisés, les assistants de service social, les animateurs socio-culturels.

premières Journées Techniques de l'ASE, en janvier 1988, on avançait le chiffre de **90.000 emplois** concernant l'ASE.

**Le poids financier** caractérise également l'ASE. Les dépenses au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance s'élèvent à **16 milliards de francs en 1985** :

- soit 40% de dépenses d'aide sociale totale ;
- soit une multiplication par 12 en francs constants depuis 1950 ;
- près de 70% de ces dépenses est destiné à la prise en charge physique.

Le système d'Aide Sociale à l'Enfance défini, un retour rapide sur le passé s'impose pour comprendre la structuration de ce système, ses mécanismes régulateurs et ses dysfonctionnements actuels ; **"Le contenu de l'action sociale de l'enfance échappe à toute logique sinon celle de son histoire"** (1), écrit B.LORY.

## **1.2. ...sa construction, son mode de régulation.(2)**

**Deux temps forts** marquent l'histoire de l'ASE. Jusqu'en 1945, les modalités de prise en charge d'une fonction collective de protection de l'enfance se définissent progressivement. Une répartition des rôles entre les pouvoirs publics et l'initiative privée va s'opérer. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, le système de protection de l'enfance s'unifie et acquiert sa dimension économique.

### **1.2.1. Avant 1945 : un mode de régulation extra économique**

L'émergence d'une fonction de protection sociale de l'enfance est très ancienne et l'histoire révèle un élargissement constant de son champ. Concentrée initialement sur l'enfance abandonnée et orpheline, la protection de l'enfance s'étend à l'enfance dangereuse ou en danger, opérant un transfert de tutelle de l'enfant sur la famille. En vertu des principes c'a charité et d'assistance d'une part, pour des

(1) B.LORY "La politique d'Action Sociale", Toulouse, Privat, 1975, p 153.

(2) ce paragraphe est un résumé de la première partie de la thèse dont est issu cet ouvrage ; F. FENET, op. cit., première partie "Emergence d'un besoin social de protection de l'enfance et constitution d'un système autour de la prise en charge physique" pp 25-196.

raisons d'ordre public, d'autre part, l'Eglise, les pouvoirs publics et l'initiative privée se partagent cette fonction. Cependant, longtemps caractérisée par l'inconscience de la spécificité de l'enfance, la prise en charge institutionnelle se déploie au sein des dispositifs en place pour les pauvres, les vagabonds, les criminels. **Les politiques de protection sociale de l'enfance se construisent autour de deux axes.**

a) L'enfance abandonnée : l'affirmation du pouvoir tutélaire de l'Etat

La prise en charge de l'enfance abandonnée est captée dans un premier temps par l'Eglise et ses institutions d'assistance. **La mise en cause de l'hégémonie de l'Eglise provoque une différenciation des filières de prise en charge** en fonction de la localité, des coutumes, de la conception de l'enfant. Finalement la protection de l'enfance fait l'objet de contestation et d'exclusion. Il faut attendre le XVIII<sup>e</sup> siècle pour que, l'enfant ayant acquis un nouveau statut, **Saint Vincent de Paul** fonde par son action une première forme d'organisation et d'institutionnalisation de la prise en charge de l'enfance abandonnée. Cette entreprise est poursuivie par le pouvoir centralisateur de Louis XIV qui érige les institutions de l'enfance abandonnée en une véritable administration publique. En 1670, l'Hôpital des Enfants Trouvés est fondé à Paris et cette initiative s'étend à la province.

Cette époque marquée par la contre-réforme, voit "l'enfermement" triompher de toutes les autres formes d'aide en espèce. Le maintien de l'ordre moral et le contrôle de l'utilisation des fonds drainés pour l'assistance suscitent alors l'exclusion du milieu familial. Cette option s'inscrit dans le processus, décrit par FOUCAULT (1), qui aboutira à la "prison pour tous", et imprègne les systèmes de prise en charge jusqu'à nos jours.

Face à la croissance des abandons et à la surmortalité effroyable dans les hôpitaux, l'administration développe le système nourricier (1) jugé moins coûteux et moins

(1) M.FOUCAULT " Surveiller et punir. Naissance de la prison" Paris, Gallimard, 1975, Chap.IV.

(2)Après un recueil à l'hôpital , l'enfant abandonné est envoyé chez une nourrice qui l'élève jusqu'à l'âge de sept ans ; elle reçoit une rémunération en contre partie de cette prise en charge.

meurtrier. Enfin, la rationalisation du cadre institutionnel s'épanouit en s'articulant aux besoins économiques et guerriers de la nation ; l'enfance abandonnée constitue en effet un sérieux réservoir de main d'oeuvre et de soldats.

Partant d'une vive critique de l'organisation précédente, la Révolution Française consacre la notion d'assistance publique et pose les premiers principes d'une politique préventive. Les faits sont cependant parfois contraires aux principes et souvent très en retrait, car les obstacles structurels et financiers ne sont pas surmontés.

Enfin, **le décret impérial de 1811 fixe le premier statut complet du service des enfants assistés.** Il affirme le pouvoir de l'Etat et les prérogatives de l'administration hospitalière sur la prise en charge de l'enfance abandonnée. Les moyens d'une politique préventive par octroi d'aide financière, sont volontairement exclus de ce texte. Contestée tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, la tutelle hospitalière est remise en cause en 1870 par la création d'un corps d'inspecteurs puis abolie par la loi de 1904 qui constitue un tournant fondamental dans la construction et la compréhension du système actuel de protection de l'enfance. Deux principes s'en dégagent : l'intérêt de l'enfant et le pouvoir tutélaire de l'Etat.

**Durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le système se signale par des préoccupations sanitaires et familiales.** Les premières lois sociales et la prévention de certains risques sociaux et familiaux résolvent le problème de l'enfance physiquement abandonnée alors que se pose avec acuité celui de l'enfance moralement abandonnée.

b) L'enfance dangereuse ou en danger - L'initiative privée et la recherche d'un système autonome : l'Education Surveillée

Au XIX<sup>e</sup> siècle, face aux désordres sociaux menaçant l'ordre économique libéral, on assiste à un **recentrage des politiques sociales sous l'égide de la philanthropie privée.** L'enfance coupable est alors un point d'appui privilégié de la police des familles.

La croissance du nombre d'enfants vagabonds et insoumis à l'autorité paternelle conduit à s'interroger sur le caractère propre de la délinquance juvénile et sur la répression à l'égard de l'enfance. Bien que le code révolutionnaire et les lois napoléoniennes aient prévu la création de prisons d'amendement, en l'absence de fonds publics suffisants, les jeunes délinquants sont confondus aux populations criminelles et correctionnelles des maisons d'arrêt.

Dans ce contexte naissent les premières sociétés de patronage animées par des magistrats, des hommes politiques, des praticiens de l'administration pénitentiaire et des prêtres. Elles visent à promouvoir un mouvement de réforme pénale qui aboutirait à l'édification d'institutions réservées aux mineurs. L'action entreprise privilégie la "préservation", non la répression, et milite dans deux directions :

- la responsabilité des milieux familiaux consacrée par les lois de 1889 et 1898 sur la déchéance des droits parentaux ;
- la responsabilité des institutions et des méthodes de l'administration pénitentiaires.

L'initiative privée est définitivement reconnue par la loi de 1912 qui soustrait les enfants de moins de treize ans à l'administration pénitentiaire. En outre, cette loi officialise le tribunal pour enfants et la spécialisation des juges ; elle contribuera à l'émergence de nouveaux corps professionnels.

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle et de la première moitié du XX<sup>e</sup>, l'opposition public / privé confère un caractère expansionniste au secteur sans atteindre toutefois l'autonomie ni la cohérence d'un service des mineurs et de ses institutions. Ces luttes contribuent à stigmatiser le secteur public comme un secteur dur de la rééducation, par opposition au secteur privé qui renforce son image de catalyseur des initiatives et du dévouement. Cependant, sa reconnaissance ne se traduit pas par l'octroi de ressources stables et la pérennité des institutions est facilement menacée. La protection de l'enfance devient le terrain d'enjeux politiques, techniques et économiques propres à amorcer une régulation du système par l'offre, mais ne peut atteindre son unité faute d'une définition précise des problèmes de l'enfance.

### **1.2.2. L'après-guerre : la constitution d'une branche autonome et l'apparition d'un nouveau mode de régulation**

Ce qui différencie la période d'après-guerre des périodes précédentes, n'est pas tant le cadre administratif déjà bien dessiné par la loi de 1904, que la reconnaissance et la pérennisation d'un secteur privé, dont l'extension constitue un enjeu à part entière.

La protection sociale de l'enfance se caractérisait par un éclatement entre différentes administrations (sanitaires, pénitentiaires). On assiste entre 1940 et 1960 à l'unification du système. Elle s'amorce avec la loi de 1943 qui reconnaît la notion d'enfance inadaptée alors définie comme suit par le professeur LAFON : "Elle s'étend depuis l'abandonné et l'orphelin jusqu'au criminel en passant par le déficient, le difficile, l'anormal, l'enfant en danger moral, le prédélinquant, le délinquant"(1).

L'identification d'un domaine spécifique exige également l'autonomie administrative de la protection de l'enfance. La loi de 1904, en confiant aux préfets la responsabilité du service de l'ASE, constitue une première étape. La reconnaissance de l'Education Surveillée comme administration autonome du système pénitentiaire, en 1945, en représente une seconde, décisive. L'ordonnance du 2 février 1945 étaye cette autonomie en posant le principe de l'irresponsabilité pénale des mineurs et en officialisant la fonction de juge pour enfant. Ce dernier bénéficie en outre d'un choix plus large de mesures applicables aux enfants délinquants, ouvrant ainsi de nouvelles opportunités de prise en charge. L'initiative privée investit immédiatement ce nouveau "marché", forte des expériences menées avant et pendant la guerre.

Les années cinquante voient le rapprochement de l'Education Surveillée et de l'Aide Sociale à l'Enfance sous la double influence de l'évolution des besoins et de

*(1) R.LAFON, "Psychopédagogie médico-sociale", Paris 1950, cité par J.P.TRICART, "L'initiative privée et étatisation parallèle dans le secteur dit de l'enfance inadaptée", Revue Française de Sociologie, oct. déc. 1981, p.586.*

la pression de l'initiative privée soutenue par les juges et les milieux médicaux.

L'enfance maltraitée, délaissée, risquant de dévier vers la délinquance (enfance en danger physique ou moral) devient une nouvelle priorité. La prise en charge de cette nouvelle population cible va permettre le rapprochement décisif de la protection sociale et judiciaire de l'enfance. Il sera confirmé par les ordonnances de 1958 et le décret de 1959.

Ces textes entérinent la notion de protection de l'enfance au détriment de celle de protection de la famille. Ils rendent complémentaires et renforcent les actions du juge et du service de l'ASE. Ils consacrent l'unification du domaine. Ils vont impulser une vague sans précédent de création d'établissements destinés à accueillir ces enfants en danger. On postule (juges, inspecteurs, associations) que l'internat est le meilleur garant de leur santé morale ; on retrouve ici la très ancienne préférence de la société pour l'enfermement.

Des mesures soutiennent cette unification : la création des Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale en 1964 et du Service Unifié de l'Enfance en 1969 qui fonde une nouvelle doctrine de protection globale de l'enfant.

**L'unification du domaine et le "marché" en expansion permettent la structuration d'une profession.** Elle s'accomplit autour de la reconnaissance d'un savoir technique. Pendant la guerre, un vaste courant doctrinal a dégagé de nouvelles perspectives et souligné l'importance du personnel éducatif. Sous l'impulsion du corps médical, promoteur des initiatives privées dans le domaine médico-social, la tendance à la psychiatrisation des problèmes de l'enfance et de l'adolescence conduit à définir des techniques rééducatives spécifiques qui entraînent la reconnaissance d'une profession et la remise en cause d'une action sociale fondée sur le bénévolat et le don de soi.

La reconnaissance d'un métier et d'une qualification spécifique apparaît avec la création des premières écoles de cadres spécialisés dans le domaine de l'enfance

et de l'adolescence (1941) et la première définition officielle de l'éducateur spécialisé (1951). Parallèlement à la reconnaissance d'une technique, surgissent des structures fédératives d'associations (Associations Régionales pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence, 1943) qui suscitent des regroupements de travailleurs sociaux (Association Nationale des Educateurs de Jeunes Inadaptés).

Ces structurations débouchent rapidement sur la reconnaissance d'un statut et sur des accords de travail qui vont régir la profession. Les accords de travail UNAR-ANEJI, signés en 1958, codifient l'exercice du métier. Enfin la signature en 1966 de la Convention Collective Nationale de l'Enfance Inadaptée unifie les conditions de travail et de rémunération des personnels éducatifs et consacre les progrès de la syndicalisation chez les éducateurs.

Dès la fin des années soixante, il existe une branche économique spécialisée, l'enfance inadaptée, des entreprises (les associations gestionnaires et leurs établissements), une profession (avec ses statuts, ses écoles, ses organisations professionnelles, son savoir technique).

L'ensemble de ces transformations modifie profondément le mode de régulation du système. D'une régulation monopoliste exercée exclusivement par l'Etat, on passe à **une régulation conglomérale** assurée par au moins cinq acteurs:

- les élus,
- l'administration,
- les juges,
- les associations gestionnaires et leurs organisations représentatives,
- les travailleurs sociaux.

Jusqu'au début des années soixante-dix, le consensus entre ces différents partenaires s'obtient au prix d'un élargissement continu des fonctions de la protection de l'enfance, rendu possible par une croissance économique sans précédent. Il en découle une multiplication des équipements, des services, du nombre des bénéficiaires avec, pour corollaire, une très forte augmentation des dépenses. De plus, à l'instar de ce qui se produit dans le reste de l'économie, la

branche se construit autour de structures et d'emplois permanents. Tout se passe comme si le besoin de protection de l'enfance ne pouvait aller qu'en s'élargissant, sans remettre en cause les modes d'intervention précédents. Lorsque l'Etat décide de rationaliser le fonctionnement de la branche, mal adaptée aux évolutions de son environnement et aux nouvelles conditions économiques qui imposent une meilleure maîtrise des dépenses, il se heurte à un système dont il n'est plus le seul régulateur.

Durant les années soixante-dix, un certain nombre d'évolutions socio-démographiques, économiques et culturelles remettent en cause quantitativement et qualitativement le système de protection de l'enfance. Conscients de ces évolutions, les Pouvoirs Publics entreprennent de **rationaliser le système par une réaffirmation de leur pouvoir tutélaire**. Ils utilisent deux méthodes complémentaires :

- **La réalisation de rapports** qui dénoncent les incohérences du système par rapport aux évolutions socio-économiques et préconisent une planification accrue des équipements et des services sous le contrôle de la tutelle. Les premiers (le Rapport BLOCH-LAINE de 1968, le Rapport DUPONT-FAUVILLE de 1972) insistent sur la dimension qualitative des dysfonctionnements. Les derniers (l'Etude RCB sur la prévention des inadaptations de 1973, le Rapport BIANCO-LAMY en 1978, les rapports annuels de l'IGAS de 1977-1979), intègrent résolument la dimension économique et reposent sur les méthodes dites de "Rationalisation des Choix Budgétaires" (RCB) . Il ressort de ces différents rapports que les dysfonctionnements du système de prise en charge de l'enfance peuvent être en grande partie résolus par le développement des politiques préventives devant aboutir à l'autonomie des familles au détriment du traditionnel placement. La doctrine de l'ASE et ses nouvelles priorités se dégagent de cette affirmation.

- **L'élaboration des nouvelles lois** qui traduisent la reprise en main de l'Etat. La Loi de 1970 sur l'autorité parentale modère l'interventionnisme des juges sur les familles. La loi du 30 juin 1975, relative aux institutions sociales et médico-sociales veut "organiser la coordination des institutions publiques et privées pour leur assurer une pleine efficacité et éviter leur double emploi". Elle se veut planificatrice.

De plus, cette loi ouvre la voie d'une fixation réglementaire des dépenses de fonctionnement de ces établissements sur la base de normes de personnel et de progression des prix de journée. En fait, beaucoup voient dans cette loi un renforcement du rôle de l'Etat et une menace pour la liberté d'association. La loi de 1975 révèle la stratégie choisie par les pouvoirs publics pour réguler les institutions sociales et médico-sociales dont l'Aide Sociale à l'Enfance.

La succession des rapports et des réformes témoigne de la difficile application des mesures qui en découlent. La non-adhésion du système aux méthodes utilisées par les pouvoirs publics aboutit à geler l'application des réformes. Les dépenses continuent à croître, les politiques de prévention doublent les politiques de placement plus qu'elles ne les remplacent. Si bien que les pouvoirs publics, la crise économique aidant, transforment peu à peu leur ambitieuse entreprise de rationalisation en **une politique de rationnement**. Des taux directeurs sont imposés aux établissements sans qu'on ne touche au mode de financement pervers du prix de journée (chap. II). Il en découle des institutions moins coûteuses certes, mais incapables de financer des réformes de structure qu'impose l'évolution du profil des enfants placés, des institutions qui développent des comportements stratégiques (maximisation du coefficient de remplissage, marketing social auprès des juges, des inspecteurs DDASS...) pour contrer les directives de la tutelle.

**La décentralisation** apparaît sous certains aspects comme un axe de cette politique de rationnement. N'arrivant visiblement pas à réguler l'Aide Sociale à l'Enfance, l'Etat transfère aux Départements ce fardeau, charge à ces derniers de trouver des mécanismes de contrôle et de régulation efficaces, et ce au risque de voir chaque département traiter de façon inégale les problèmes de l'enfance, spoliant les principes d'égalité des chances et de solidarité nationale (chap. III).

Si une lecture historique permet de décrypter les étapes qui sédimentent le système ainsi que les variables qui le structurent, les apports récents de l'analyse économiques offrent un éclairage complémentaire et original. Nous tenterons d'amorcer une réflexion sur ces nouveaux outils et leur pertinence pour comprendre la régulation des systèmes économiques non-marchands.

## 2 . LES OUTILS DE L'ANALYSE ECONOMIQUE

Notre démarche repose sur une interrogation : peut-on trouver au sein de la théorie économique des instruments intégrant la spécificité du système d'ASE et capables d'expliquer sa régulation et de guider ses adaptations ?

L'analyse économique s'est essentiellement construite sur le modèle de l'entreprise privée concurrentielle dont le principal objectif est la maximisation du profit. Pourtant, si ce modèle d'entreprise peut apparaître du point de vue de la théorie néoclassique comme idéal, force est de reconnaître que des pans entiers de l'économie s'en détachent très sensiblement. C'est notamment le cas des institutions à but non lucratif financées par les pouvoirs publics et qui répondent à un objectif de service public.

Il existe à ce jour encore peu d'analyses et d'outils économiques adaptés aux problèmes de la régulation des activités répondant à un objectif de service public et financées pour cette raison en totalité ou en partie par les pouvoirs publics.

La construction de l'économie de l'offre non marchande et la réponse aux questions que nous nous posons sur l'ASE nous semblent devoir être recherchées dans les apports de trois disciplines traditionnelles de l'analyse économique :

- L'économie publique non marchande
- L'économie du travail
- L'économie industrielle.

### 2.1. L'économie publique non marchande

**L'économie publique** est un concept beaucoup plus récent que celui d'Etat. L'ampleur des activités gérées par l'Etat et leur remise en cause justifient les recherches sur l'offre et la gestion des activités publiques non marchandes développées depuis une vingtaine d'années. **L'économie publique non marchande** peut être définie comme "L'ensemble des activités économiques gérées par la puissance publique produisant des biens non vendus sur le marché et opérant des redistributions de revenus et (ou) de richesses entre les individus"(1).

(1) J.BENARD, "Economie Publique", Paris, Economica, 1985, p.11.

Elle "attribue ce qu'elle produit sans en faire payer le prix aux bénéficiaires étant entendu qu'elle se procure sous la contrainte (prélèvements publics obligatoires) les ressources financières nécessaires à cette production" (1). L'économie publique non-marchande se distingue donc par le rôle des pouvoirs publics dans la mobilisation et l'utilisation des ressources, rôle traditionnellement joué par le système de prix.

L'une des fonctions économiques attribuée à l'Etat est l'**affectation** de ressources pour **la production** de biens publics (2). L'Etat est alors assimilé à un agent producteur ; il mobilise des quantités d'input marchands (travail, capital, consommation courante) et les oriente vers la production de biens et services non-marchands. L'Etat pourra aussi décider de se procurer ces biens en les "achetant" à des entreprises privées. Les associations gestionnaires d'établissements et services de l'ASE se retrouvent dans ce cas de figure.

La branche de l'économie publique qui s'intéresse à l'offre de biens publics et à sa gestion s'est construite en plusieurs étapes.

1) Dans une **première étape** les économistes ont développé une approche macroéconomique et normative visant à répondre à deux questions :

- Qu'est-ce qui explique la croissance des dépenses de l'Etat ?
- Qu'est-ce qui justifie l'intervention de l'Etat dans l'économie ?

A la suite de la célèbre loi de WAGNER (3), on a cherché à expliquer pourquoi les **dépenses publiques augmentaient sensiblement plus vite que les autres**

(1) E. VESSILIER "Economie Publique", Paris, Masson, 1977, p. 13.

(2) R.A. MUSGRAVE, "Theory of Public Finance". A study of Public Economy, Mac Graw Hill, 1ère édition 1959, p. 8-27. J. BENARD, op. cit., L. WEBER, "L'analyse économique des dépenses publiques" Paris, PUF, 1978, p. 25, G. TERNY, "Economie des services collectifs et de la dépense publique" Paris, Dunod, 1971, p.8.

(3) Se reporter aux travaux de C.ANDRE et R.DELORME, "L'Etat et l'économie", Paris, Le Seuil, 1983.

**dépenses.** Les travaux de PEACOCK et WISEMAN (1), et ceux de BAUMOL (2) figurent parmi les plus convaincants. Ils seront prolongés par des études plus microéconomiques attribuant la croissance des coûts des institutions publiques au comportement de leur gestionnaire. Nous rechercherons en quoi ces analyses peuvent justifier l'inflation des dépenses du système d'ASE.

Parallèlement, les économistes ont tenté de **justifier** scientifiquement l'**Intervention de l'Etat** dans certains secteurs. Il s'agissait de diagnostiquer des cas de défaillances du marché nécessitant une intervention publique. Trois principaux cas ont ainsi pu être mis en évidence : la production de biens collectifs purs (3), les productions connaissant des rendements d'échelle croissants et qui aboutissent à des situations de monopole (ex. EDF,GDF), les productions engendrant de fortes externalités définies comme les retombées positives ou négatives de l'activité d'un agent sur celles de certains autres agents (4).

Nous analyserons comment, à côté des arguments sociologiques et juridiques du contrôle social, l'analyse économique renforce, avec la notion d'**effets externes**, les éléments susceptibles de justifier une attitude tutélaire de la part des pouvoirs publics en direction des enfants et de leur famille d'une part, des institutions de la protection de l'enfance d'autre part.

Une réflexion sur la nature d'un bien sous tutelle appliquée à la protection sociale de l'enfance permettra de tester une double hypothèse :

- La notion de besoin, fondamentale dans la définition des politiques sociales, s'avère inconsistante ou du moins contingente dès lors que l'expression et la satisfaction de

(1) A.T.PEACOCK et J. WISEMAN, "The Growth of Public Expenditure in the UK - 1880-1955" London Allen et Union, 1967.

(2) W.J.BAUMOL, "Macroeconomics of Unbalanced Growth, the anatomy of Urban Crisis", *American Economic Review*, juin 1967.

(3) P.A.SAMUELSON, "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, Vol 36, 1954, p.387.

(4) Cf C.LEPEN, "Les Fondements théoriques de l'analyse économique des institutions à but non lucratif", thèse de doctorat de 3<sup>e</sup> cycle, Université Paris I, 1980, p.25.

ces besoins sont définis de manière contraignante et normative (1) par un pouvoir tutélaire. En conséquence, une analyse de la demande et de ses fondements apparaît sans objet et oblige à postuler une régulation du système par l'offre.

- La notion de tutelle, définie en référence à une conception de l'Etat souverain garant de l'intérêt général et doté d'un comportement rationnel, stable et bienveillant apparaît rapidement restrictive et irréaliste pour analyser la complexité du système. L'ASE fait intervenir une multitude d'agents qui ont acquis des degrés divers d'autonomie dans la définition des besoins et des normes de production du système. Dans ces conditions, l'Etat apparaît sans rationalité, évoluant au sein d'un système "congloméral" (2) où l'on pourra identifier des situations de jeux stratégiques et imaginer des contrats tels que les objectifs soient atteints.

2) La **seconde étape** est née d'un courant de pensée dont le thème de recherche principal consistait en **l'analyse des conséquences de l'intervention publique dans la gestion des organismes non marchands**. Fondés en partie sur la théorie des droits de propriété, ces travaux ont tenté de mettre en évidence les comportements stratégiques des bureaucrates (gestionnaires d'une administration ou d'un établissement financé totalement ou en partie par les pouvoirs publics) face au relâchement des contrôles de leur activité **en amont** (manque d'information de la tutelle pour évaluer l'efficacité de l'entreprise) et **en aval** (le consommateur bénéficiant gratuitement ou à faible prix du service rendu) de leur production. Ainsi s'est développée, à partir du modèle défini en 1971 par J.W.NISKANEN (3), une analyse économique de la bureaucratie révélant des tendances aux surcoûts et/ou aux surproductions des " bureaux " (4). La santé a été l'un des premiers terrains

(1) cf en particulier l'analyse critique de F. DE LAVERGNE "Economie politique des équipements collectifs", Paris, *Economica*, 1979, (391 p.).

(2) concept proposé par J. BENARD, *op. cit.*, en référence à la théorie de l'équipe de Th. GROVES. L'ouvrage de A. HANNEQUART, X. GREFFE "Economie des interventions sociales", Paris, *Economica*, 1985, pourrait constituer une première étape d'une théorie de l'Etat congloméral.

(3) W.J. NISKANEN, "Bureaucracy and representative government", Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

(4) cf X. GREFFE, "L'analyse économique de la bureaucratie", Paris, *Economica*, 1981, (232 p.).

d'application de ces analyses (1). Ces travaux, qui ont permis d'expliquer un certain nombre d'effets pervers constatés dans la gestion des organismes financés par les pouvoirs publics, comportent cependant **plusieurs limites** pour analyser les mécanismes institutionnels et décisionnels de l'ASE et leur adaptation.

- Postulant la supériorité du marché, l'Analyse Economique de la Bureaucratie propose comme seule réforme le retour aux mécanismes concurrentiels, alors que précisément les défaillances de ces mécanismes ont conduit à l'intervention de l'Etat. Faute d'admettre une rationalité propre et essentielle aux interventions publiques, le raisonnement devient parfaitement circulaire. A l'inverse, le postulat d'une spécificité des activités non marchandes inspirera notre démarche.

- Reposant sur une asymétrie informationnelle en faveur du gestionnaire de l'établissement, ces travaux réduisent le pouvoir de marché dont bénéficie l'autorité de tutelle en tant que principal acheteur des services de l'établissement (2). La description des structures de marché au sein de l'ASE révèle un renversement du pouvoir de tarification en faveur de l'autorité de contrôle ; nous en analyserons les conditions et les modalités .

- Analyse statique, l'économie de la bureaucratie n'explique pas comment évolue l'asymétrie d'informations de période en période. Notamment, les mécanismes de contrôle et d'évaluation qu'élaborent les pouvoirs publics ont pour principal objectif, précisément, de limiter cette sous-information. Dans ce sens les relations entre les gestionnaires associatifs et l'autorité de tutelle pourront s'analyser en terme de jeux

(1) J. P. NEWHOUSE "Toward of théory and non-profit institutions : an Economic Models of an Hopital", *Américan Economic Rewiev*, n° 60, p 64-74, mars 1970.

(2) Dans ce sens des travaux récents modifient les résultats de l'Analyse économique de la bureaucratie : A.BRETON, R.WINTROBE, "The logic of Bureaucratic Conduct : An Economic Analysis of Competition, Exchange, and Efficiency in Private and Public Organsations", Cambridge University Press, 1982 ; D. SAGOT-DUVAUROUX, "Le marché de la subvention au théâtre : du monopsonne au monopole", *Colloque Cultural Economics*, Avignon, 1986.

stratégiques (1) ; cette démarche permettra d'imaginer des contrats optimaux avec des règles incitatives (mode de financement, mode d'évaluation) susceptibles d'éliminer les comportements stratégiques vis à vis de l'information (sélection adverse, risque moral) conduisant à des situations sous-optimales (placement en établissement, allongement des durées de séjour,...).

-Enfin, l'analyse de l'offre de biens publics, malgré les axes de recherche actuels, n'aborde pas directement un aspect déterminant de l'analyse économique des organismes non marchands, celui de l'adaptation de ces derniers aux évolutions de l'environnement (notamment les contraintes budgétaires et les besoins sociaux...). Centrés sur l'entreprise, et même plus exactement sur la relation Pouvoirs Publics / Entreprises, ces travaux ne se préoccupent des objectifs initiaux considérés comme une donnée que pour constater et expliquer, au vu des résultats, d'éventuelles déviations liées au comportement bureaucratique du manager ou encore aux motivations personnelles (électorales par exemple) du décideur public. En fait, même résolus ces problèmes de déviations par rapport à des objectifs initiaux fixes, demeure celui de l'adaptation des entreprises non marchandes à des objectifs évoluant avec les besoins. Notre problématique se fonde précisément sur cette question.

Les établissements de l'Aide Sociale à l'Enfance sont directement concernés par les analyses et les interrogations précédentes.

- A fonctionnement non-marchand, ils sont susceptibles d'engendrer les mêmes comportements stratégiques de leurs gestionnaires.
- Confrontés à un besoin social en pleine évolution du fait de la crise, ils doivent redéfinir leurs objectifs et leurs moyens pour remplir leur mission de service public.

Pour lever ces limites, il convient de faire appel à certains instruments d'économie du travail et d'économie industrielle.

*(1) Sur ce point des travaux se poursuivent actuellement sur la base d'une approche formalisée des caractéristiques et conséquences économiques de l'imperfection de l'information. Ces travaux utilisent les résultats mathématiques de la théorie des jeux. cf M. MOUGEOT, "Le système de santé", Paris, economica, 1986 ; J.J. LAFFON, "Information imparfaite et économie publique", C.G.P., Gremac, 1985.*

## 2.2. L'économie du travail - L'économie industrielle

Les secteurs non-marchands se caractérisent par la prédominance du facteur travail dans la production. Les frais de personnel des établissements de l'ASE constituent fréquemment 60 à 70 % des budgets. L'analyse de la dynamique de ces organisations non-marchandes impose donc de faire référence aux travaux des économistes du travail qui insistent sur le rôle des organisations professionnelles, du cadre législatif et réglementaire, de l'histoire sociale des **branches économiques**, pour comprendre l'organisation du travail et par suite, la dynamique d'une branche économique (1). A cet égard, la construction d'une profession autour de la notion d'enfance inadaptée entre 1950 et 1970, avec ses statuts, ses écoles, ses organisations professionnelles, conditionne directement les choix à venir. En même temps, l'Aide Sociale à l'Enfance affronte aujourd'hui une période de **restructuration et de reconversion** (2). Le redéploiement s'impose officiellement depuis 1986 pour l'ensemble des activités de l'action sociale. Dès lors, l'analyse de ces problèmes dans les branches économiques traditionnelles peut apporter d'utiles éléments à notre réflexion. On doit s'intéresser aux **structures et pouvoirs de marché** (monopole et monopsonie). La pertinence des stratégies d'adaptation des branches industrielles à leur environnement peut être testée sur le cas spécifique de l'Aide Sociale à l'Enfance. Que révèlent, dans ce secteur, les notions telles que modernisation, compétitivité, flexibilité ? Peut-on identifier des stratégies de diversification ou de concentration ? Assiste-t-on à des restructurations verticales, horizontales ?

Les trois disciplines de l'analyse économique évoquées se complètent donc et permettent de mieux cerner la complexité de la régulation de l'ASE. La première analyse les comportements stratégiques des agents, la seconde intègre une dimension dynamique et historique souvent exclue du champ de l'analyse économique, enfin, la troisième repère les fondements des positions stratégiques et

(1) Cf F. EYMARD-DUVERNAY, et D.BONY, "Cohérence de la branche et diversité des entreprises", *Economie et Statistique* n° 144, mai 1982. et les travaux du Laboratoire d'Economie Sociale, l'étude coordonnée par M. VERNIERES, "L'Emploi du tertiaire", Paris, *Economica*, 1985, p. 219. ; E. ARCHAMBAULT "Famille et dynamique des services personnels", *Rencontre Internationale-Dynamique des services et théories économiques*, Lille, 30-01-1987.

(2) J. DE BANDT, Y. MORVAN, "Les restructurations industrielles : les idées et les faits...", *Revue d'Economie Industrielle*, n° 31, 1985, (20 p.).

leurs évolutions face à un environnement qui se transforme. L'analyse du système de l'ASE et, à travers lui, des systèmes économiques non-marchands, doit se fonder sur la combinaison de ces trois approches, une théorie économique non-marchande restant à construire.

Notre travail repose sur cette hypothèse et s'articule autour de **trois axes**.

- L'identification des facteurs contribuant à la régulation du système et la mise en évidence du processus historique de constitution d'une branche non marchande.
- L'analyse critique du mode de régulation actuel par rapport aux objectifs du système à partir des différents outils de la théorie économique.
- La définition de nouvelles perspectives de gestion des institutions de l'ASE intégrant la complexité et les objectifs du système.

### **3. UNE APPROCHE "GIGOGNE"**

Notre principale **option méthodologique** consiste à analyser le système d'Aide Sociale à l'Enfance aux trois niveaux , national, départemental et associatif, suivant ainsi une approche gigogne. Pour ce faire, nous mènerons des investigations documentaires traditionnelles doublées de deux enquêtes spécifiques.

#### **3.1. Aux trois niveaux du système**

##### **3.1.1. Le niveau national**

Le système de protection sociale de l'enfance est défini précisément par le cadre national dans lequel il s'insère et qui permet d'appréhender la dynamique macroéconomique du système. Nous chercherons en particulier à dégager l'influence des facteurs conjoncturels et structurels sur le besoin de protection de l'enfance ainsi que sur le volume et la nature des populations à risque. Nous mettrons en correspondance quatre types d'évolution.

- L'évolution des caractéristiques socio-économiques de la France,
- l'évolution du cadre juridique et des valeurs données aux droits de la famille,
- l'évolution des connaissances sur les problèmes concernant l'enfance et la famille, et

des discours s'y référant,

- l'évolution enfin du système proprement dit, appréhendée à partir du volume et des caractéristiques des bénéficiaires, des services et des institutions concourant à la protection de l'enfance.

### 3.1.2. Le niveau départemental

L'approche **départementale** se justifie pour deux raisons.

- Les politiques d'aide sociale à l'enfance furent très tôt déconcentrées à ce niveau, la situation nationale apparaissant alors comme l'addition des **disparités départementales**.
- **La décentralisation** de l'ASE renvoie à cet échelon géographique la définition et la mise en oeuvre des moyens de la protection de l'enfance.

C'est donc à ce niveau que l'on peut mener une réflexion sur les réformes du système. Nous analyserons dans le cadre d'un département, le Nord, les enjeux institutionnels et les pouvoirs stratégiques en présence dans la définition des politiques d'Aide Sociale à l'Enfance ainsi que les perspectives de la décentralisation.

Le choix du **département du Nord** présente les avantages et limites liés à sa spécificité.

- La densité et les caractéristiques de la population de ce département le situent quantitativement aux premiers rangs quant aux bénéficiaires (en 1984 10% de l'effectif national) et aux moyens institutionnels consacrés à la protection de l'enfant (6% des dépenses nationales d' ASE, 4 000 places en établissements sociaux de l'enfance). L'échantillon fourni par ce département est donc satisfaisant. Il convient toutefois de souligner la sur-représentation des variables qui caractérisent les populations cibles : population des moins de 20 ans, taille des familles, proportion des naissances illégitimes, taux de chômage record, niveaux de formation très bas. Ce cumul de handicaps engendre l'importance relative de la population des moins de vingt ans bénéficiaires de l'ASE durant la dernière décennie.
- Les réformes impulsées par le Rapport BIANCO-LAMY, puis par les lois de décentralisation ont connu une mise en oeuvre rapide dans ce département. Le conseil général du Nord est le premier à avoir publié un schéma départemental.

Il conviendra toutefois de garder à l'esprit la spécificité départementale de cette approche.

### 3.1.3. Le niveau associatif

- L'association gestionnaire d'établissements joue un rôle central dans la structuration et la prise en charge de l'enfance en danger. Elle constitue notre troisième niveau d'analyse. Nous étudierons comment une association, l'Association Départementale du Nord pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ADNSEA) et ses établissements ont évolué dans le contexte national et départemental, afin de mettre en lumière les dysfonctionnements des établissements et leurs stratégies face aux transformations de l'environnement. Le choix de l'ADNSEA s'explique par le fait qu'elle fut l'une des principales promotrices des équipements de la protection sociale de l'enfance dans le département du Nord (en 1950, elle gérait 62% de la capacité d'accueil). En 1987, elle gère plus d'une vingtaine de structures dont 20% de la capacité d'accueil en Foyer de Semi Liberté. En 1978, l'association connaît une importante restructuration.

Nous compléterons l'analyse des stratégies d'association par l'interview de responsables d'associations du département du Nord afin de révéler la permanence de certaines stratégies.

## 3.2. Une double investigation

- **Une investigation documentaire** fondée sur l'étude de la littérature existante (archives, ouvrages, articles, travaux d'étude et de recherche) (1) et le dépouillement des statistiques collectées par le Ministère, le Département (2) et l'INSEE.

*(1) Pour la partie historique résumée ici dans le § 1.2. ci-dessus, nous avons pu accéder à un certain nombre de documents fort précieux au Musée Social (CEDIAS-PARIS).*

*(2) L'ensemble des cartes, graphiques, tableaux relatifs aux bénéficiaires, aux dépenses, aux structures d'accueil de l'ASE reproduits dans cette thèse et dont les sources ne sont pas mentionnées résultent de l'exploitation des statistiques et des informations détenues : pour la France, par le Ministère des Affaires Sociales (Service des Etudes Statistiques et Informatiques ; Direction de l'Actions Sociales, pour le Nord, par la cellule Tableau de Bord de la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales du Nord (aujourd'hui Direction de l'Action Territoriale)..*

- **La réalisation d'une enquête (1)** autour de deux axes :

. Une étude statistique a été menée à partir de 1 500 dossiers d'enfants pris en charge sur la période 1945-1980.

\* 800 dossiers tirés des archives de la DASS du Nord répartis sur les années 1950-1955-1975-1980.

\* 700 dossiers ont été choisis dans les archives du Centre d'Apprentissage Artisanal de Phalempin, foyer de semi-liberté, accueillant des adolescents garçons et géré par l'ADNSEA.

Elle permettra d'approfondir notre réflexion sur l'évolution des caractéristiques des bénéficiaires de l'ASE depuis 1945.

Le dépouillement des documents (budgets, rapports d'activités) concernant les établissements sociaux de l'enfance gérés par l'ADNSEA et la réalisation d'interviews auprès des gestionnaires et de l'ensemble de leur partenaires départementaux (secteur associatif, inspecteurs et responsables de services départementaux de l'enfance, juge, travailleurs sociaux). Cette démarche permettra de positionner les différents acteurs et d'apprécier le rôle joué par le mode de tarification dans l'élaboration des stratégies de chacun.

### 3.3. Limites méthodologiques

Notre approche rencontre **deux type de limites** :

. **les limites liées au champ de l'étude.** L'information disponible sur le système de protection de l'enfance est mince et son accès rendu difficile par la multiplicité des acteurs. L'imprécision et l'insuffisance des données réduisent parfois la portée de certains résultats.

Globalement, la période antérieure à 1970 est marquée par la **carence et le manque de fiabilité de l'information et de la collecte statistique.** A partir des données de 1973 (enquêtes annuelles sur les aspects démographiques, structurels et financiers de l'ASE qui constituent une information quantitativement

*(1) Cette enquête a été en partie réalisée dans le cadre d'une étude effectuée au CRESGE de Lille, "Enfants placés, pourquoi ?", CRESGE-ADNSEA, Lille, Mars 1987, (415p) ; La méthodologie de cette enquête sera explicitée dans le chapitre 5.2.2 consacré aux résultats de l'enquête.*

nouvelle) , la connaissance de l'ASE devient plus satisfaisante. Elle reste néanmoins partielle et souffre de la difficulté à centraliser l'information détenue mais non gérée par les services extérieurs du Ministère (Département) et éparpillée auprès de multiples intervenants (publics et privés).

Ainsi, l'analyse de ces données :

- est, d'une part, limitée au niveau national, par le fait qu'elle additionne des disparités départementales ;
- et se heurte d'autre part, à l'absence de comparabilité des séries (changement de nomenclature juridique et comptable) et à une fiabilité différente selon les époques (non suivi des statistiques). Observées au niveau national, ces difficultés apparaissent encore plus aigües pour l'exploitation des statistiques détenues par la DDASS du Nord.

Si le cadre juridique et l'organisation du service donnent de bons repères sur l'évolution du système, des aspects fondamentaux des structures d'offre restent méconnus. Les rapports DUPONT-FAUVILLE et BIANCO-LAMY sur l'ASE, procédant par une introspection de l'institution, ont permis d'améliorer la connaissance du système. Quelques enquêtes ponctuelles pallient l'absence massive d'information sur les établissements, services et travailleurs sociaux (tels le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, 1978-1979), quelques études plus récentes du CTNERHI (Centre Technique National d'Etudes et de Recherches sur les Handicaps et les Inadaptations). Par ailleurs, il faut attendre 1982 pour que le Ministère de la Solidarité Nationale lance et publie annuellement une enquête sur l'activité et le personnel des établissements et services sociaux et pour qu'une enquête annuelle sur les prix de journée préfectoraux de ces mêmes établissements et services soit menée. Enfin en 1983, s'amorce la réalisation d'enquêtes sur les professions sociales. Ces enquêtes,sauf celle sur les prix de journée qui n'a fait l'objet d'aucune exploitation depuis 1982-1983 , ont été reconduites

- La deuxième partie de notre thèse se fonde sur l'exemple d'un département, le Nord, et d'une association gestionnaire, l'ADNSEA. Dans un système où les spécificités départementales et associatives sont très marquées, nos résultats ne sont que partiellement transposables à l'ensemble du système.

. **Les limites liées à l'angle d'attaque.** Une lecture économique du système est nécessairement réductrice, elle ignore ou met au second plan certaines analyses relevant notamment d'approches juridiques, sociologiques, psychologiques propres à mieux comprendre les spécificités et les orientations du système. Les apports de ces disciplines sont donc intégrés à notre démarche comme des données sur lesquelles il ne nous appartient pas de trancher.

### **3.4. Plan**

Nous chercherons, dans un premier temps, (chapitre I), les conditions qui ont donné naissance à une nouvelle demande et qui ont par la-même, mis en évidence les inadaptations du système d'offre dans un domaine où les besoins sont définis de manière normative. Nous soulignerons le rôle joué par l'Etat dans la remise en cause d'un mode de régulation fondé sur la croissance des équipements, et les moyens déployés par ce dernier pour réaffirmer son pouvoir tutélaire et impulser une rationalisation du système sous la contrainte d'une allocation optimale des ressources.

Dans un second temps (chap II), nous analyserons les modalités d'adaptation du système d'offre à un moment où persistent les mécanismes régulateurs traditionnels. Les causes de l'absence de flexibilité du système et de la croissance incontrôlée des dépenses seront recherchées dans les facteurs structurels et institutionnels. Cette démarche tentera de décrire la complexité et la nature "conglomérale" du système ainsi que les comportements stratégiques et les finalités propres à chacun de ses acteurs.

La considération de ces facteurs est indispensable à la définition d'un mode de régulation fondé sur le redéploiement. Dans ce sens, nous examinerons (chap III) les perspectives et les limites de la décentralisation et le rôle du politique dans l'édification de mécanismes et d'objectifs concourant à renforcer l'efficacité du système. Nous analyserons parallèlement les restructurations institutionnelles et stratégiques des établissements et leurs contraintes. Nous pourrions alors mettre en évidence les instruments de régulation indispensables (mode de financement, évaluation) pour aboutir à la contractualisation des objectifs.



## CHAPITRE I

### **LA CROISSANCE DES EQUIPEMENTS MISE EN CAUSE Les déterminants du redéploiement**

A La fin des années 60, les générations d'après-guerre parviennent à l'âge adulte et font connaître à la société française des mutations structurelles qui révèlent l'obsolescence d'idéologies et d'institutions. Les critiques qui pèsent sur le système d'Aide Sociale à l'Enfance en sont une illustration. Ces critiques fustigent essentiellement la prise en charge institutionnelle fondée sur l'hébergement en internat. Le problème est complexe. Au delà de la mise en cause d'institutions inadaptées, les fondements du mécanisme de régulation - c'est-à-dire un mode de réponse (croissance des équipements et professionnalisation) à un problème donné (l'enfance inadaptée sociale) - sont ébranlés.

La nature de bien tutélaire, "faisant l'objet de préférence étatique distincte de celles des individus" (1), conférée à la protection de l'enfance, renforce les prérogatives de l'Etat à agir sur le système. Ce dernier réaffirme son pouvoir défini par la volonté de

(1) J.BENARD, "Les progrès récents de l'analyse économique des dépenses publiques", Colloque de Paris, juin 1981, *Revue d'Economie Politique* n° 4, 1883 (509-550p.), p.516.

"modifier les quantités produites et consommées par rapport aux quantités d'équilibres concurrentiels" (1). La nécessité d'adapter les moyens du système aux nouveaux besoins retenus imposera l'intervention de l'Etat.

Le problème réside alors dans la mise en cause d'un produit fondé sur la prise en charge en établissement. Or, l'élaboration d'un nouveau produit nécessite en un premier temps une reformulation des conditions qui ont donné naissance à sa demande. La redéfinition des besoins constitue un enjeu de première importance.

Nous rappellerons tout d'abord les contradictions et les tensions sociales qui sous-tendent la genèse des besoins et l'ambiguïté de ces derniers pour un bien tutélaire. (1.1). Puis nous décrirons comment une réalité sociale repérée ici à partir d'indicateurs socio-économiques et démographiques et d'une enquête sociologique auprès d'enfants placés en établissement, concrétise et objective à un moment donné, un certain nombre de besoins (1.2). Nous analyserons enfin comment ces besoins sont traduits puis exprimés par une demande sociale normalisée ; quel rôle joue à cet égard l'Etat et la production de nouveaux discours sur le contrôle social et la gestion publique; puis comment ce processus transforme la demande envers les établissements (1.3).

(1) J. BENARD, *op cit*, p.516

## **1.1. DE LA REVELATION DES BESOINS A L'EXPRESSION DE LA DEMANDE : LES ENJEUX D' UN BIEN TUTELAIRE**

La notion de besoin reste marquée par une grande ambiguïté en dépit de son caractère primordial (définition des objectifs et des moyens) et sans doute en raison des enjeux fondamentaux qu'elle représente pour les différents acteurs. Tous ceux qui ont tenté d'éclaircir la notion de besoin ont admis qu'il n'existait pas de définition absolue et que l'on pouvait tout au plus s'efforcer de souligner l'ambiguïté de la notion (1).

Dans le domaine de la protection sociale de l'enfance, l'approche complexe du concept de besoin est opacifiée par la nature même du bien produit. Face aux défaillances individuelles ou collectives, l'Etat s'est doté très tôt d'un pouvoir tutélaire sur la protection de l'enfance et donc sur la révélation des besoins et de la demande qui en découlent. Une analyse des contradictions qui sous-tendent ce processus permettra d'esquisser une problématique des besoins dans ce domaine, faisant apparaître à la fois leur caractère relatif (1.1.1), alibi (1.1.2) et contingent (1.1.3).

### **1.1.1 Une notion relative**

Le terme de besoin recouvre une multiplicité de sens. "Exigence née de la nature ou de la vie sociale ", nous dit le Petit Robert en nous renvoyant aux termes : appétence, appétit, désir, envie, exigence, faim, goût, nécessité, soif. Son acception la plus courante est l'équivalent d'un manque, d'une demande potentielle qui repose sur une

(1) J. FOURNIER, N. QUESTIAUX, "Traité du social", Paris, Falloz, 4<sup>e</sup> édition 1984, p.735-761, B. LORY, *op cit*, pp 64-72, F. DELAVERGNE, *op cit*, pp 174-216, etc ...

dichotomie entre l'homme et le monde des objets (1). Mais cette conception aboutit à définir les besoins humains et sociaux comme quelque chose de donné, d'objectif et de naturel. Or une telle conception tombe sous le coup d'une critique essentielle : l'impossibilité de déterminer dans la pratique, ces besoins sans référence à leur expression dans des structures sociales déterminées. L'esprit avisé de Marx ne s'y était pas trompé.

- "La faim est la faim, mais la faim qui se satisfait de viande cuite, mangée avec un couteau est une forme de faim différente de celle qui dévore la viande crue avec les ongles, les mains et les dents" (2).

- " Nos besoins et nos plaisirs ont leur source dans la société, nous les mesurons par conséquent par rapport à la société et non par rapport aux objets de notre satisfaction. Comme ils sont de nature sociale, ils sont de nature relative" (3).

**Les besoins sont donc historiques et liés aux conditions sociales dans lesquelles ils se forment.** L'histoire (4) démontre comment le besoin de protection de l'enfance évolue en fonction des contextes sociaux et surtout historiques.

Les traditions religieuses jouent un rôle exemplaire. Les débats qui opposent les pays de culte catholique aux pays de culte protestant en sont révélateurs. La morale des premiers marque la société par des pratiques plutôt ségrégatives, celle des seconds par des pratiques plutôt intégratrices. En outre, dans des sociétés fondées sur un mode d'organisation tribale ou communautaire, ou dans des sociétés de castes, le besoin de protection de l'enfance ne peut avoir le même mode d'expression et de résolution que dans les sociétés occidentales. L'absence d'études anthropologiques comparatives sur le sujet est sans doute regrettable.

Cette première remarque revient à souligner l'importance du langage et du mode de production qui objective le besoin social à un moment donné. Elle met aussi l'accent sur le fait que le besoin n'existe qu'en référence à des produits, des objets préexistants et attire l'attention sur l'importance de l'offre. Cette remarque posée, la question de la détermination des besoins dans des conditions données reste en suspens.

(1) Cf. F.DE LAVERGNE, *op cit*, p 177.

(2) (3) K.MARX : *Le Capital*, livre 1, Editions Sociales 1976 (1ère édition 1867)

(4) F. FENET, *op. cit.*, 1ère partie

## 1.1.2 Une notion alibi

Dans le domaine de l'Aide Sociale à l'Enfance, l'intervention tutélaire du pouvoir politique confère une nature particulière aux mécanismes de révélation et de détermination des besoins.

### 1.1.2.1 La justification d'une intervention tutélaire

Il existe schématiquement plusieurs mécanismes de révélation des besoins : le marché ou les interventions sociales. Le premier s'adresse à une demande solvable, le second à un certain nombre de besoins "essentiels" non satisfaits par le marché. Ceci revient aussi à opposer deux types de biens idéaux entre lesquels oscille la réalité :

- un bien marchand pur doté d'un prix négocié sur un marché de concurrence pure et parfaite par confrontation libre de l'offre et de la demande , sans intervention des pouvoirs publics ;
- un bien non-marchand pur qui n'a pas de prix, qui ne fait l'objet d'aucune négociation sur le marché, de sorte que sa production et son affectation soient exclusivement l'objet de décisions et de financements publics.

Ainsi, dans nombre de cas, une intervention "visible" de l'Etat doit se substituer à la "main invisible" du marché.

Nous l'avons souligné en introduction, l'analyse économique des dépenses publiques propose un certain nombre de justifications de l'intervention de l'Etat (1) et de l'existence d'un secteur non-marchand. Ces justifications sont alors consécutives aux défaillances de l'économie de marché incapable de fonctionner de façon satisfaisante en présence de certaines situations :

- les biens collectifs purs "Samuelsonniens" fondés sur la non rivalité des consommateurs et la non exclusion du juge ;
- les rendements croissants aboutissant à des situations de monopole ;
- les externalités produites par les retombées positives ou négatives de l'activité d'un agent sur celle de certains autres agents.

*(1) Cette notion recouvre l'ensemble des institutions publiques centrales ou locales et les institutions para-publiques suivant le même objectif.*

C'est précisément la présence l'externalité définie par J.BENARD comme "toute liaison directe entre les fonctions d'utilité ou de production d'agents économiques distinctes non traduisibles sur le marché" (1), qui sous-tend l'analyse néoclassique des politiques sociales fondée sur le principe d'égalité de chances (2).

Dans un certain nombre de situations, le pouvoir politique peut avoir intérêt à modifier les mécanismes résultant d'une part de processus marchands ou du libre arbitre des individus et d'autre part, de la répartition initiale des ressources entre les individus. L'existence d'effets externes liée à la consommation (ou non) d'un bien peut engendrer un bénéfice social (positif ou négatif) non pris en compte par les décisions individuelles. Les exemples traditionnels sont l'éducation et la santé. Les comportements du consommateur résultent alors de situations, d'informations incomplètes, liées au coût de l'information et aux risques et incertitudes attachés aux effets de l'action individuelle (3). Autrement dit, le consommateur ne maîtrise pas les informations pertinentes pour orienter ses choix individuels. Finalement, en référence à "la conception de l'Etat souverain, garant et gestionnaire de l'intérêt général qui lui donne le droit, le devoir d'infléchir les choix individuels" (4), la souveraineté du consommateur est remise en cause.

Quelques soient les arguments utilisés, ils conduisent les pouvoirs publics à adopter une attitude tutélaire (5) vis-à-vis de certains groupes sociaux ou de certains biens individuels ou collectifs dont la consommation, voire la production, sont considérées comme prioritaires.

L'Etat est alors "doté d'autonomie et d'une fonction d'utilité propre  $U_e$  indépendante de celle des individus, mais concernée par la consommation de ceux-ci et éventuellement par les productions des firmes". La fonction d'utilité étatique pourra

(1) J. BENARD, "Economie Publique", Paris, Economica, 1985, (450 P.), p. 41.

(2) Cf X. GREFFE, "La politique sociale", Paris, PUF, (254 p.), chap III.

(3) Cf. Les développements de G. TERNY, "Economie des services collectifs et de la dépense publique", Paris, Dunod, 1971, (402p.), pp 130-133.

(4) J. BENARD, *op cit*, p. 22.

(5) Les termes de tutelle et de biens sous-tutelle ont été introduits en France par G. TERNY, *op cit*, chap III. Ils recouvrent à peu près ce que R.A. MUSGRAVE appelle en anglais, les "merits-goods" dans son ouvrage "Theory of Public Finance", New-York, USA, Mc Graw Hill, 1959.

s'écrire ainsi :

$$U^i (X^i | Y) = U^i (\dots X^i_k ; X_g, \dots ; Y^i_h \dots)$$

où X représente les quantités consommées

Y les quantités produites

i les individus

k les biens

X<sub>g</sub> la consommation de biens collectifs purs égale à Y<sub>g</sub>

h les firmes

Les contraintes étatiques porteront sur les quantités à consommer et à produire et leur prix sera modifié en conséquence.

Dans cette optique, **l'intervention de l'Etat ou des collectivités publiques dans le champ de la protection sociale de l'enfance** pourra être analysée comme suit.

- A partir d'une certaine situation, le pouvoir tutélaire préjuge que les choix effectués par les individus (la famille ou l'enfant lorsqu'il est sans famille) ne sont pas conformes à l'intérêt de l'enfant et de la société ; les comportements irrationnels sont alors sous-tendus par une information incomplète sur les besoins de l'enfant et les effets de l'absence ou de la négligence de soins et d'éducation . La tutelle se substitue alors à la famille ; des moyens sont mis en oeuvre pour prendre en charge les enfants ou modifier les comportements initiaux (assistance éducative).

- Hormis les défaillances physiques et morales de la famille à l'égard de l'enfant, l'intervention de l'Etat peut aussi résulter d'une défaillance collective ; une redistribution inégalitaire des richesses entraîne dans certains cas la non couverture des besoins familiaux. La tutelle versera alors des prestations financières.

Conformément aux théories du capital humain (1), l'intervention de l'Etat

(1) Cf les thèses de BLAUG, "Economics of education", *Economics*, 1968 et de S.G. BECKER, "Human capital", *Princeton University Press*, 1964.

apparaît comme un facteur d'égalisation des chances, objectif annoncé par les Rapports DUPONT-FAUVILLE (1) et BIANCO-LAMY(2) sur l'Aide Sociale à l'Enfance. Ainsi, sont successivement définis les besoins, les objectifs et les moyens.

En réalité, les motivations de l'intervention tutélaire apparaissent beaucoup plus complexes. Elles intègrent des préoccupations politiques évidentes et renvoient à une analyse plus fondamentale des décisions politiques, où les arguments économiques sont confrontés aux arguments juridiques et sociologiques du contrôle social.(3) L'évolution du système de protection de l'enfance illustre la diversité et la complexité des arguments en faveur d'une intervention de l'Etat. Aujourd'hui, l'échec de ces différentes approches enfermées dans leur rationalité et leur partialité, réside certainement dans leur impossibilité de converger vers la mise en évidence d'une rationalité propre des interventions publiques.

#### **1.1.2.2 Une demande normative**

Quelques soient les arguments utilisés, la révélation des besoins et leur mode de satisfaction font l'objet d'une intervention contraignante de l'Etat qui définit un certain nombre de normes. On est donc en présence d'une demande sociale révélée par le pouvoir tutélaire. Rappelons que la demande est sociale, soit parce qu'elle s'exprime collectivement, soit parce qu'elle est reconnue socialement, c'est à dire légitimée par la majorité des citoyens ou par l'Etat-expert, soit simplement parce qu'elle est un phénomène socialement repérable par les études et des enquêtes.(4).

Dans le domaine de la protection de l'enfance, une demande individuelle (ou collective) n'a pas de sens ou apparaît paradoxale puisque l'admission fait figure de sanction (abandon matériel ou moral). Par ailleurs, les populations concernées sont le

(1) J.L. BIANCO et P. LAMY, "L'aide à l'enfance demain - Contribution à une politique de réduction des inégalités", Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale, Etudes et Documents, 1980, (218p.).

(2) A. DUPONT-FAUVILLE, "Pour une réforme de l'aide sociale à l'enfance", Paris, ESF, 1973 (262p)

(3) Cf les thèses de J. DONZELOT, PH. MEYER, F. VERDES-LEROUX.

(4) Cf R. FRAISSE, "Du besoin à la demande", CNAF, Informations sociales n°2, 1985, (p 13-18).

plus souvent culturellement et socialement défavorisées pour exprimer ou faire rencontrer leur besoin ou s'organiser en groupes de pression (comme peuvent le faire les parents d'enfants handicapés).

Si la responsabilité des pouvoirs publics se trouve justifiée, elle implique la sélection et la visibilité des besoins. F.DELAVERGNE souligne (1) que "l'inscription des besoins par les institutions s'effectue par l'écriture d'un système de normes qui prennent en compte les besoins jugés insatisfaits et les traduisent en termes manifestes et quantitatifs....Le langage de l'administration, les normes, fixent par là-même la demande raisonnable et l'offre acceptable".

Tel est le processus en vigueur en France dans les années 60-70, lors de l'élaboration de la planification des équipements collectifs et de la construction d'indicateurs sociaux. Par ce processus, l'administration s'enfermera dans une logique de développement des équipements qu'elle produit en réponse à une demande qu'elle contrôle. Comme le remarque M.GUILLAUME (2), le discours sur les besoins des usagers permet de camoufler une production d'équipements collectifs normalisés, auto-entretenus et compartimentés. Ce qui enfermera les élus et les administrations dans une tendance lourde en faveur des équipements.

En outre, la fonction tutélaire et le mode de révélation des besoins appellent l'intervention de nombreux médiateurs. Les spécialistes, les fonctionnaires, les chercheurs, les travailleurs sociaux ; chacun accumule un stock d'informations sur les populations et les dysfonctionnement sociaux. Enjeu de pouvoir, l'information retenue par ces acteurs renforce une évaluation normative des besoins qui conforte la légitimité de chacun d'eux. Comme pour la production marchande, la production de services et d'équipements doit s'appuyer sur une demande sociale, celle-ci devient un alibi commode du système d'offre qui peut ainsi camoufler sa complexité et ses lacunes.

(1) F. DELAVERGNE, *op cit*; p 184.

(2) M.GUILLAUME, "Contradictions et planification des équipements collectifs", *Contribution au colloque "Planification et société"*, 1973, p 23.

### 1.1.3. Une notion contingente

La prévalence du système d'offre dans la définition d'un bien tutélaire rend rapidement illusoire la notion de besoin.

Les approches du concept de besoin conduisent à admettre que celui-ci se fixe sur un objet préexistant offert par l'environnement de celui qui se trouve en situation de besoin. NIETZSCHE (1) l'exprime ainsi dans le "Gai Savoir" : "On croit que le besoin crée la chose mais c'est la chose qui bien souvent crée le besoin". Avec la notion de "filrière inversée", GALBRAITH ira beaucoup plus loin dans la reconnaissance de la prédominance de l'offre sur la demande et du rôle des structures d'offre qui imposent par diverses manipulations la consommation de certains produits aux consommateurs.

L'ensemble des productions sociales participent de cette logique et pas plus que le consommateur n'est le roi, l'utilisateur n'est souverain. Dans le domaine de la protection de l'enfance **la population est "ciblée" puis "cristallisée" en population bénéficiaire** par les institutions.

Enfin, **les conditions d'une régulation du système par l'offre semblent posées dès que l'on est en présence d'un bien tutélaire**, objet d'une fonction de préférence étatique, qui fixe à la fois le niveau de la demande et de la production.

Dans ce cadre, l'évaluation des besoins s'avère chimérique et se heurte à la dialectique qui oppose l'offre et la demande. Comme en témoigne le niveau élémentaire et la faiblesse des méthodes d'évaluation et de mesure des besoins sociaux, d'une part, et les problèmes posés par l'émergence de besoins non codifiés ou de population non ciblée, d'autre part.

(1) Cité par J.FOURNIER, N. QUESTIAUX, *op cit*, p.736.

\*

En conclusion, résumons une approche de la notion de besoin appliquée au système de protection de l'enfance visant l'inadaptation familiale.

- Le besoin de protection de l'enfance évolue en fonction du contexte socio-économique au sein duquel il se forme. Il est directement lié au statut de l'enfant dans la société et aux relations que l'Etat entretient avec la société civile.
- Besoin de substitution ou d'accompagnement aux fonctions de la famille, il est lié aux droits accordés et aux valeurs attachées à cette dernière.
- Le besoin est multiforme : hébergement, accueil, éducation, insertion sociale, etc..., ses formes sont alors fonction des modalités en socialisation de l'enfant, des connaissances médicales, psychologiques et pédagogiques, mais aussi du discours dominant (médical, judiciaire, psychologique, sociologique) qui légitime une modalité d'action plutôt qu'une autre.
- Enfin, la difficulté d'identifier le besoin réside dans la nature et le champ des politiques d'action sociale. Celles-ci interviennent le plus souvent là où les autres composantes de la politique économique et sociale ont échoué (emploi, logement, éducation). Ainsi l'objet de l'action sociale reste mal défini, mouvant et condamné à "l'urgence".

Selon BEVERIDGE, le but de l'aide sociale dans son sens le plus extensif consiste à abolir l'état de besoin "lié à l'inadaptation, la maladie, la pauvreté, la vieillesse" (1). Force est de constater que les institutions n'ont pas été à la hauteur des ambitions de leurs promoteurs, elles travaillent à vider cette notion de sens plutôt qu'à l'abolir et à produire leurs propres besoins.

En dépit de son ambiguïté et de sa complexité, la notion de besoin joue un grand rôle dans la dynamique et l'évolution du système de protection de l'enfance (cf chap. introductif). Ces contradictions admises, la question de la détermination des besoins dans un contexte donné reste ouverte.

(1) Cité par B. LORY, *op cit*, p.15.

## **1.2 UNE APPROCHE POSITIVE DES BESOINS DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE**

Malgré les réserves émises sur la notion de besoin, on peut admettre sans paradoxe qu'il existe à un moment donné, en référence aux réalités sociales, un certain nombre de besoins objectifs qui orientent les évolutions quantitatives et qualitatives du système. Nous tenterons de les appréhender à travers :

- quelques variables socio-économiques significatives d'une modification structurelle de l'environnement des institutions de l'Aide Sociale à l'Enfance, d'une part (1.2.1) ;
- une enquête sur l'évolution des caractéristiques des bénéficiaires de l'Aide Sociale à l'Enfance dans le département du Nord depuis 1945, d'autre part (1.2.2).

Dès lors, on constate que ce n'est qu'en référence à une population ciblée de bénéficiaires que notre démarche est possible.

### **1.2.1 Les évolutions socio-économiques : l'environnement du système d'Aide Sociale à l'Enfance**

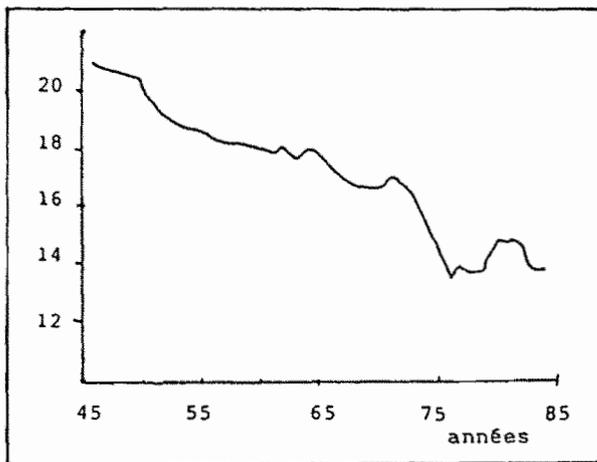
La population de l'Aide Sociale à l'Enfance est définie par l'âge des bénéficiaires (prise en charge jusqu'à la majorité civile) et renvoie à l'inadaptation du milieu familial. Un certain nombre de variables sont significatives de l'évolution de ces données.

#### **1.2.1.1 Les variables démographiques**

La décroissance de la population de moins de 20 ans depuis 1966 semble correspondre à une évolution démographique irréversible qui devra réduire à court et à long termes l'effectif des bénéficiaires. On assiste en effet depuis le milieu des années 60 à un renversement des tendances démographiques antérieures qui se poursuit et s'accroît durant les décennies suivantes.

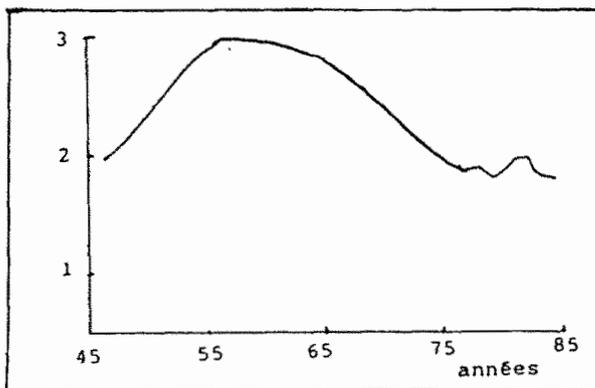
Le taux de natalité baisse pour se stabiliser dans les années 80.

**GRAPHIQUE N° 1**  
**Taux de natalité de 1946 à 1985**  
**(nés vivants pour 1000 habitants)**  
 source : I.N.E.D.



La fécondité reste très basse et sa remontée semble exclue (1)

**GRAPHIQUE N° 2**  
**INDICE SYNTHETIQUE DE FECONDITE**  
**(nombre de naissances vivantes par femme )**  
 source : INSEE, annuaire statistique



(1) J.L. RALLU, "Projection des familles aux 1.1.1990 et 1.1.1995", INED, Population n°3, 1986, (511-532p)

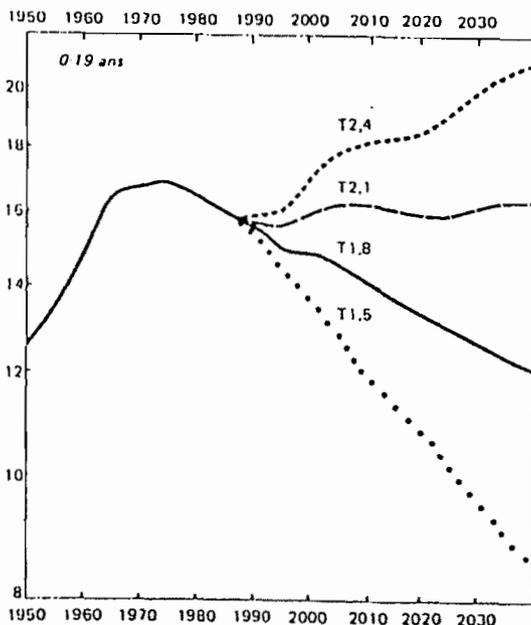
a) Hypothèses sur le nombre d'enfants en difficulté à prendre en charge à l'horizon de l'an 2000

Un calcul sommaire à partir des projections sur l'évolution de la population de moins de 20 ans nous donne une évaluation possible des évolutions tendanciennes du nombre d'enfants à prendre en charge par le système d'Aide Sociale à l'Enfance à l'horizon de l'an 2000. Nous retiendrons 2 scénarios illustrés chacun par une évolution moyenne de la population de moins de 20 ans. Le premier éclairera une fécondité représentant une descendance finale de 1,8 ; le second, une descendance finale de 2,1.

### GRAPHIQUE N° 3

Evolution de la population de moins de 20 ans selon quatre hypothèses de fécondité

source : INSEE, Données Sociales, 1987.



Les scénarios seront définis sur la base d'une application du taux de prise en charge du système ASE (total des bénéficiaires ASE / Population de moins de 20 ans) en 1984 ; il s'agira d'hypothèses hautes puisque ces taux évoluent à la baisse depuis la fin des années 60.

**TABLEAU N°1**  
**Evolution du Taux de prise en charge de l'ASE**  
 Sources : INSEE, SESI

	1968	1975	1982	1984
Bénéficiaires ASE dans la population de moins de 20 ans (%)	3.7	3.2	3.3	2.9
Enfants placés en établissement dans la population de moins de 20 ans (%)	4.8	3.9	2.8	2.4

Nous sommes donc en présence des deux hypothèses d'évolution qui retiennent :

- un taux de prise en charge ASE de 2,9%
- un taux de prise en charge en établissement de 2,4%

**TABLEAU N° 2**  
**Scénarios sur l'évolution de la prise en charge**  
**du système d'Aide Sociale à l'Enfance**  
 estimations

		1985	1990	1995	2000
NOMBRE D'ENFANTS PRIS EN CHARGE PAR L'ASE	Hyp. 1 : Fécondité 2.1	464551	455416	452864	466680
	Hyp. 2 : Fécondité 1.8	464551	442960	433405	430969
NOMBRE D'ENFANTS PRIS EN CHARGE EN ETABLISSEMENT	Hyp. 1 : Fécondité 2.1	38445	37689	37478	38620
	Hyp. 2 : Fécondité 1.8	38445	37185	35860	35666

L'hypothèse 1, la plus haute, repose sur la conjonction d'une fécondité relativement forte et l'immobilisme des mécanismes institutionnels. Elle fait apparaître une tendance à la stabilisation de la prise en charge. Les évolutions dessinées par la seconde hypothèse mettent en évidence une réduction du nombre d'enfants pris en charge par l'ASE et ses établissements. Des hypothèses encore plus basses seraient obtenues si on tenait compte de la baisse tendancielle de la prise en charge.

L'interprétation de ces hypothèses reste délicate puisqu'elles n'intègrent ni les évolutions qualitatives ni les aléas politiques et économiques du processus institutionnel. Cependant il paraît raisonnable d'admettre que dans le court et le moyen terme, le nombre d'enfants à prendre en charge en établissements de l'Aide Sociale à l'Enfance diminuera et remettra en cause la capacité d'accueil (63.000 en 1984).

Les calculs appliqués à d'autres populations cibles (personnes handicapées, personnes âgées) permettent-ils de localiser des zones où des besoins d'hébergement offrirait un nouveau "marché" pour les établissements de l'ASE dans des perspectives de reconversion ?

b) Hypothèse sur le nombre de personnes handicapées à héberger à l'horizon de l'an 2000

Un taux d'hébergement (effectifs accueillis en établissement par rapport à l'effectif total de la tranche d'âge concernée) pour les enfants et les adultes handicapés calculé en 1983 (1) sera respectivement appliqué aux projections sur la population de moins de 20 ans et de 20-59 ans. Il s'agira d'une hypothèse haute puisqu'elle n'intègre ni les tendances actuelles qui privilégient le maintien des personnes handicapées en milieu de vie naturelle, ni les effets de la prévention prénatale ou postnatale des handicaps.

(1) SESI, "Les établissements pour personnes handicapées ou en difficulté au 31.10.83", Informations Rapides, février 1987.

**TABLEAU N° 3**  
**Evolution tendancielle de la prise en charge institutionnelle des personnes**  
**handicapées à l'horizon de l'an 2000.**

(estimations)

	1985	1990	1995	2000
ENFANTS HANDICAPES	135035	110007	106209	105513
ADULTES HANDICAPES	84308	86672	89102	90543

Même si les évolutions divergent, elles aboutissent à une réduction du nombre de personnes handicapées à prendre en charge. On peut donc supposer que le transfert d'activité s'effectuera au sein de ce secteur et que peu de perspectives seront offertes aux établissements de l'ASE.

c) Hypothèse sur le nombre de personnes âgées à héberger à l'horizon de l'an 2000.

Le taux d'hébergement institutionnel des personnes de 60 ans et plus peut être obtenu en additionnant la part de la population hors ménage ordinaire (1) dans la population de 60 ans et plus et celle de la population hébergée en logements-foyers (2).

Ce taux évolue de 3,6 points en 20 ans (3,9% en 1962 contre 5,8% en 1982) (3). En appliquant le taux de 1982 aux évolutions projetées de la population de moins de 60 ans, on obtient une hypothèse basse sur le nombre de personnes de 60 ans et plus qui auront besoin d'être accueillies en institution à l'horizon de l'an 2000. On peut procéder au même calcul pour les 75 ans et plus, le taux d'hébergement est de 7,4% en 1982.

(1) *En hospice, maison de retraite, établissements hospitaliers, communautés religieuses, détenus.*

(2) *Cette donnée apparaît au recensement de 1982, elle représente 1% de la population de 60 ans et plus.*

(3) *Cf F. FALISE, T. LEBRUN, J.L. SAILLY, "La situation des personnes âgées en France : Aspects démographiques, socio-économiques et médicaux", CRESGE, Avril 1986, p 17.*

**TABLEAU N° 4**  
**Evolution tendancielle des la prise en charge institutionnelle**  
**de la population de 60 ans et plus à l'horizon de l'an 2000.**  
 (estimations)

Nombre de person- nes hébergées	1985	1990	1995	2000	(2040)
PERSONNES AGEES DE 60 ANS ET PLUS	578434	621180	660678	684400	(965236)
PERSONNES AGEES DE 75 ANS ET PLUS	256336	279498	248048	292300	(503570)

En conclusion, il semblerait que le nombre d'enfants pris en charge par l'ASE diminue légèrement tandis qu'augmente le besoin d'hébergement des adultes handicapés et surtout des personnes âgées. Cependant, une évaluation des besoins ne saurait se réduire à une lecture aussi fonctionnelle et statique. Elle doit être complétée par l'analyse de l'évolution d'autres variables.

### 1.2.1.2 La famille

La vocation du système d'Aide Sociale à l'Enfance renvoie à l'inadaptation du milieu familial. Les populations ciblées par le système sont traditionnellement des familles déstructurées dont l'étiologie reste complexe (naissances illégitimes, divorces, familles monoparentales, familles nombreuses, précarité économique, urbanisation, activité féminine, alcoolisme, sous-scolarisation, migration...). L'enquête menée auprès d'un échantillon de population de l'ASE en proposera un éclairage.

Moins qu'une étude exhaustive sur les différents indicateurs permettant une évaluation des besoins, qui une fois de plus, resterait hasardeuse (1), notre propos

(1) Nous avons tenté de rechercher des corrélations entre l'évolution d'un certain nombre de ces indicateurs et l'évolution des bénéficiaires ; aucune convergence n'est apparue significative, tout au plus la population des bénéficiaires semblait pouvoir être reliée aux moins de 20 ans. F.FENET, "Note sur l'évolution du Système d'Aide Sociale à l'Enfance depuis 1945", Lille CRESGE-ADNSEA, janvier 1986 (89p).

cherchera davantage à souligner les évolutions structurelles qui marquent la famille et son environnement. En effet, ces évolutions déplacent les concepts d'inadaptation et de destructuration et interrogent le cadre traditionnel des politiques de protection sociale de l'enfance.

a) Accélérées par la rupture culturelle provoquée par Mai 1968, les évolutions en germe durant la décennie 60 se poursuivent et la famille se transforme profondément (1). Dépouillée de ses fonctions économiques, de solidarité voire même éducatives, **la famille est assignée à sa seule fonction affective**. Elle devient un lieu strictement privé.

Les modèles éducatifs sont plus permissifs et s'intéressent aux conditions d'une bonne socialisation de l'enfant. L'accent est mis sur l'association et la responsabilisation des parents. Les psychologues et les psychiatres affinent leur recherche sur les carences de soins maternels aux premiers âges de la vie et sur les thérapies adaptées aux enfants.

Vulgarisées, ces thèses sont diffusées dans le grand public (2). A contre-courant des périodes précédentes, un nouveau pas est franchi ; les incursions de l'Etat sont dénoncées. Les thèses sur le contrôle social, sur le rôle des institutions étatiques dans la reproduction des inégalités se développent dans les années 70 (3). A l'instar des idées de 1968, pédagogues, psychologues, éducateurs militent en faveur du libre choix des familles.

L'ouvrage de J.GOLDSTEIN, A.FREUD et A.J. SOLNIT, "Avant d'invoquer l'intérêt de l'enfant..." est évocateur du renversement et souligne comment la notion d'intérêt de l'enfant est récupérée par l'Etat et ses institutions à l'encontre du droit de la famille (4).

(1) M.LAROQUE, "Transformation du système familial de la famille traditionnelle à la famille moderne", *Revue Française des Affaires Sociales* n°2, Avril-Juin 1981, pp 125-128.

(2) Cf, les travaux de PIAGET, BETTELHEIN, MONTESSORI, DOLTO.

(3) Cf J. DONZELOT "La police des familles", Paris, Editions de Minuit, (221 p.) , P. MEYER, "L'enfant et la raison d'Etat", Paris, Le Seuil, (185 p.) ,J.ILLITCH " Une société sans écoles", Paris, Le Seuil, 1971 ; M.MANNONI, "Education Impossible", Paris , Le Seuil, 1971 ; G.MENDEL, "Pour décoloniser l'enfant", Paris, Petite Bibliothèque Payot, 1973,C.BEAUDELOT, B. ESTABLET, "L'école primaire divisée", Paris Maspero.

(4) J.GOLDSTEIN, A.FREUD, A.J. SOLNIT, "Avant d'invoquer l'intérêt de l'enfant", Paris, ESF,1983, (première parution New-York. 1979).

De plus, les politiques de droits de la femme aboutissent à légaliser la contraception puis l'avortement. En conséquence, la fonction de reproduction sera progressivement considérée comme maîtrisée et le désir d'un enfant conditionnera l'enfantement. Ainsi, " dans la famille moderne, l'enfant est une valeur en soi. Il fait l'objet d'un investissement global de ses parents, affectif et matériel..., la notion d'autorité parentale, le droit des parents sur les enfants est remplacé par leur devoir" (1). La diffusion des théories psychanalystes revalorise de plus en plus les liens naturels qui unissent l'enfant et ses parents.

**Par ailleurs, en dix ans, l'ensemble des définitions juridiques de la famille est remanié.** La loi du 17 juillet 1966 réforme l'adoption ; elle remplace le concept d'abandon par celui de consentement à l'adoption et la légitimation adoptive en légitimation plénière (équivalente à la filiation légitime). Ceci doit permettre de répandre l'adoption et de lui faire jouer un rôle préventif.

La loi du 4 juillet 1970 réforme l'autorité parentale dans le sens d'une plus grande égalité entre époux : "l'autorité appartient aux pères et mères pour protéger l'enfant dans sa sécurité, sa santé, sa moralité ; ils ont à cet égard droit et devoir de garde, de surveillance et d'éducation" (art.371 du Code Civil). La Loi du 3 janvier 1972, bouleverse fondamentalement les règles qui président à l'établissement de la filiation naturelle. Quant à celle du 11 juillet 1975, elle modifiera les conditions du divorce en introduisant le divorce par consentement mutuel.

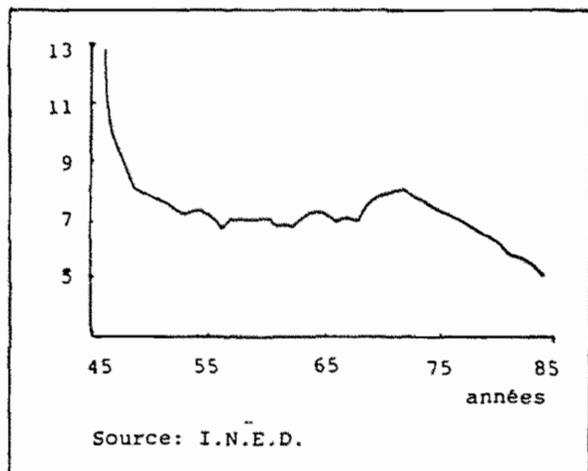
b) Corollaire de ces évolutions, de **nouveaux comportements à l'égard des systèmes matrimoniaux** apparaissent. Ils marquent un renversement des tendances antérieures. Ils se poursuivent et s'accroissent durant les décennies 70-80. Les unions ne résultent plus essentiellement de la conclusion de mariage et les unions de fait se développent concurremment aux unions légales.

(1) M.LAROQUE, *op cit*, p.127.

(2) J.P.SARDON, "Evolution de la nuptialité et de la divortialité en Europe depuis la fin des années 1960", INED, *Population* n°3, 1986 (P 463-482).

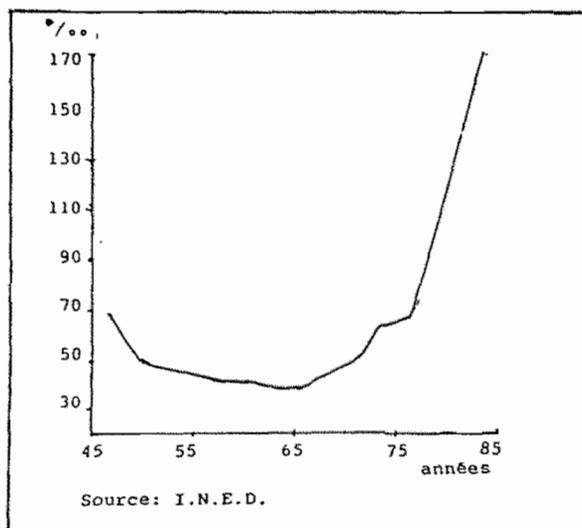
Les mariages sont plus tardifs et le **taux de nuptialité ne cesse de décroître.**

**GRAPHIQUE N° 4**  
**Taux de nuptialité de 1946 à 1985**  
 (nombre de mariages pour 1000 habitants)



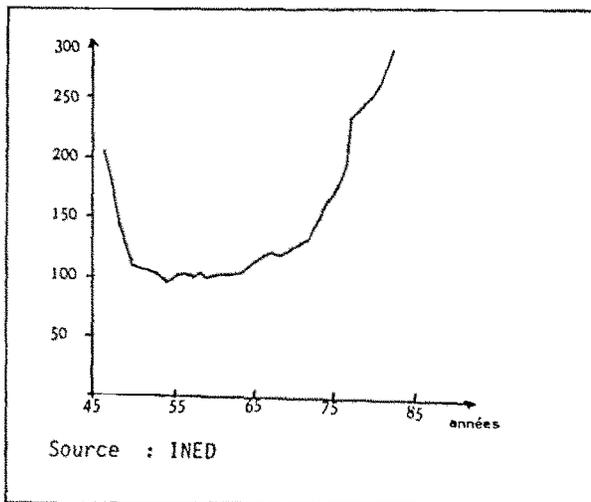
De fait, les **naissances hors mariage prennent une nouvelle ampleur.**

**GRAPHIQUE N° 5**  
**Taux de naissance illégitime de 1946 à 1985**  
 (pour 1000 naissances vivantes)



Plus lents à se conclure et aussi moins fréquents, les mariages actuels sont aussi moins stables et le nombre de divorces augmente rapidement.

**GRAPHIQUE N° 6**  
Nombre de divorces  
indice 100 en 1955



Si on peut estimer que le nombre de familles divorcées se stabilisera dans les années 90, elles ne représenteront plus qu'une partie des unions rompues, les familles de cohabitants séparés, dont les droits sont très flous, en occupant une fraction de plus en plus large.(1)

**Les familles nombreuses se raréfient** et le projet familial se concentre sur 2 enfants (40% des familles). En 25 ans, la proportion des familles d'au moins 3 enfants baisse de moitié (21% de couples formés en 1975 contre 41% des mariages de 1950). Le pourcentage de familles d'au moins 4 enfants équivaut au cinquième de ce qu'il était, (24% et 5%), et la proportion des familles de 5 enfants décroît de 90% (2).

**Les familles monoparentales augmentent** de 655.000 en 1968 à 928.000 en 1982 (soit respectivement 5,4% et 6,6% de l'ensemble des familles)(3). Depuis 1975

(1) Cf L.RALLU, *op cit*, p 528.

(2) M.VILLAC, "Les structures sociales se transforment profondément", *Economie et Statistiques*, n°152, février 1983, p.40.

(3) L.DIRN, D.STOCLET, "Travail des femmes et structures sociales". *Observations et Diagnostics économiques*, n°50, janvier 1985, pp 83-108.

elles sont essentiellement constituées de parents célibataires et surtout divorcés, le nombre des veufs diminuant. Ces familles dont le chef est à 80% une femme sont les familles les moins nombreuses (70% ont un enfant, 10%, 2 enfants).

Enfin l'**activité féminine** augmente surtout aux âges de la procréation (le taux d'activité salariée des femmes de 20 à 39 ans passe de 49,1% en 1968 à 67,4% en 1982) et redéfinit le rôle pédagogique de la mère.

Ainsi, au modèle traditionnel défini par les préoccupations démographiques et d'ordre moral d'après guerre, se substituent des modèles multiples et évolutifs et les normes familiales sont bouleversées.

c) Cependant, **ces évolutions traversent différemment les catégories sociales**. L'illégitimité et la monoparenté désirées, significatives d'un nouveau mode de parenté, sont des phénomènes urbains plus spécifiques aux catégories sociales aisées. Dans certaines catégories sociales elles restent traditionnellement élevées et subies ; c'est le cas des catégories ouvrières, employés et personnel de service. L'adhésion aux méthodes modernes de régulation des naissances qui reste inégale selon les catégories sociales et le niveau d'instruction (1), en constitue l'une des raisons. La monoparenté peut aussi apparaître "comme le résultat non voulu de l'échec d'une tentative de se conformer aux normes familiales traditionnelles". Elle est souvent synonyme de "dénouement matériel et de solitude morale". (2).

Contrairement aux idées répandues, les jeunes cohabitants sont beaucoup plus nombreux parmi les classes populaires que parmi les catégories diplômées (3). Ceci résulte parfois de l'impossibilité économique de se marier (4). Le taux de divorces tend à augmenter dans la catégorie "ouvrière" depuis deux décennies. Déjà élevé dans les catégories "employés et personnels de service", il continue de s'accroître.

(1) INED, "Natalité et politique de la population", Paris, PUF, 1982, p 43.

(2) cf FORS, "La famille monoparentale : une marginalité en mutation ", *Recherche Sociale*, n° 85, janvier-mars 1983.

(3) P.A.AUDRIAC, "Le développement des unions libres chez les jeunes", INSEE, *Données sociales*, 1987, (502-509p), p507.

(4) BOIGEOL et COMMAILLE, "Divorce, milieu social et situation de la femme ", *Economie et statistique*, février 1974, n°53, p5.

C'est également dans ces catégories que l'on divorce le moins par consentement mutuel (1). Enfin, si les écarts de fécondité restent maxima dans les catégories les plus basses (2), l'activité féminine demeure faible dans les familles manoeuvres et ouvrières. Les femmes les plus actives sont les divorcées ; 42% d'entre elles sont ouvrières en 1982.

d) Cependant, oubliant les diversités, la société et ses institutions ne retiendront que globalement les transformations structurelles qui affectent le modèle familial pour définir de nouvelles normes. Ainsi, l'Etat cesse de proposer pour objectif d'encourager les familles à se conformer à un modèle que l'évolution sociale transforme. L'année 1970 marque un tournant dans **la définition des politiques familiales ; la politique des transferts sociaux en faveur des plus démunis prend le pas sur celle de la péréquation des charges familiales :**

- La loi du 23/12/1970, crée l'**Allocation Orphelin**, première forme d'allocation aux parents isolés, mères célibataires ou divorcées pour la plupart. Elle est soumise à condition de ressources (son montant est toutefois faible et ne compense pas la perte d'un revenu). Elle marque une étape importante vers la reconnaissance des familles monoparentales.

- La loi du 9/9/1976 crée l'**Allocation Parents Isolés** ; l'évolution des familles monoparentales (en 1975, 7% des familles appartiennent à une famille monoparentale) qui implique des problèmes de garde et des ressources difficiles, acquiert trop d'importance pour être négligée. L'API garantit donc un revenu *minimum* à toute personne seule chargée d'une famille dont les ressources sont insuffisantes.

- En 1972, l'allocation frais de garde est créée. Elle sera refondue avec l'allocation salaire unique en une seule allocation, le **Complément Familial**, soumis à condition de ressources. Elle consacre la neutralité des prestations à l'égard du travail des femmes.

Face à la crise démographique, le gouvernement de V.Giscard d'Estaing tentera bien de mettre en place une politique nataliste (politique des naissances de rang 3), mais cette politique se révélera sans effet tant elle s'inscrit à contre-courant du mouvement des moeurs. Le gouvernement socialiste de 1981, marquera une rupture dans la politique familiale. Une politique globale de la famille se définira, fondée sur le respect de la liberté de la famille ( suppression des primes post-natales et des avantages

(1) BOIGEOL et COMMAILLE, *op.cit*, p4.

(2) G.DESPLANQUE et J.C DEVILLE, "Fécondité et milieu social : les différences demeurent", *Economie et Statistiques*, n°111, Mai 1979, p28.

liés aux naissances de rang 3) ; le droit d'une juste compensation des charges familiales (revalorisation des allocations familiales - réforme du quotient familial) ; le droit à la qualité de la vie (logement et équipement collectif). Faute d'un consensus autour de l'idée de famille, une politique de neutralité vis-à-vis de celle-ci est adoptée, plus proche d'une politique d'aide à l'enfance.

**e) En conclusion, l'apparition de nouveaux modèles familiaux, la responsabilisation psycho-affective des parents déplacent les normes éducatives et tout particulièrement les notions de déviance et de danger pour l'enfant.** Ce qui pouvait apparaître comme des situations difficiles voire critiques devient "pas si perturbant", voire normal. L'accent est mis désormais sur le caractère "irremplaçable" du milieu familial.

Ainsi, une famille même déficiente peut être préférable à toute autre solution. Le système de protection de l'enfance devra donc intégrer les nouvelles dimensions de la fonction parentale et des modèles éducatifs. Par ailleurs, l'amélioration du niveau de vie (croissance du SMIC, du revenu disponible des ménages, réduction des inégalités de salaire, amélioration des conditions de logement), de la stabilité et de la sécurité de l'emploi (jusqu'en 1974) ainsi que la réorientation des politiques familiales (cible la précarité économique, favorable au travail des femmes) semblent pouvoir jouer un rôle de filtre en amont du système de protection de l'enfance et réduire les interventions liées à ces situations.

### **1.2.1.3 La précarité économique**

La vocation de l'Aide Sociale à l'Enfance dépassant la simple réponse aux difficultés matérielles des familles, l'hypothèse communément retenue est l'absence de corrélation de ce besoin avec des critères de précarité économique (1). Cependant la famille se situant au coeur du processus de précarisation, il est parfois difficile de dissocier les deux éléments. En effet, la famille lorsqu'elle est le lieu de rupture de équilibres acquis, lorsqu'elle catalyse un certain nombre de dysfonctionnements, accélère le processus de précarisation.

*(1) Cette hypothèse est d'ailleurs testée par D.BOUGET dont la thèse permet de conclure que les systèmes ciblent davantage l'inadaptation et la déviance des familles que leur précarité économique : "Pauvreté et Aide Sociale départementale en France", thèse de Doctorat d'Etat, Rennes I, 1981, 444p.*

Par ailleurs, elle est aussi le lieu de production et de reproduction de certaines situations précaires. A la fin des années 70, contrairement à l'opinion dominante dans les années 50-70, on constate que la croissance économique n'a pas supprimé la pauvreté (1). A la pauvreté absolue s'est substituée la pauvreté relative, représentative de l'inégalité des bas revenus. De nouvelles approches du concept de pauvreté, analysé comme un phénomène structurel et fonctionnel de certains types de développement économique, émergent. L'accent mis sur la non réductibilité à un processus unidimensionnel, strictement monétaire et quantitatif ; les nouvelles approches de la pauvreté, intègrent ses dimensions culturelles (2) et qualitatives (3). Certains concepts tels que le Quart- Monde (4) mettront l'accent sur le cumul des handicaps (famille, santé, scolarisation, logement, emploi) rencontrés dans certains groupes de la population.

Le système d'Aide Sociale à l'Enfance qui reconnaît dans ces catégories de population une partie de ses usagers devra intégrer ces nouvelles approches dans les projets qu'il propose aux familles et aux enfants.

Par ailleurs, la crise économique, avec ses effets sur les statuts, les acquis sociaux et économiques, fragilise à la fin des années 70 des pans entiers de la population et entraîne dans un processus d'appauvrissement. Pour certaines catégories sociales, la situation par rapport à l'emploi et le pouvoir d'achat ne trouve plus sa contrepartie dans l'évolution des salaires. Le chômage, qui devient l'un des effets les plus visibles de la crise, se concentre sur les catégories ouvrières et frappe massivement les populations jeunes sans formation. Ces populations fragilisées mais non marginalisées modifient le champ d'intervention des politiques d'aide sociale, ses populations cibles et ses critères. Elles feront émerger de nouvelles formes de demande. Pour les établissements de mineurs, les projets d'insertion se compliqueront en raison des conditions d'emplois précaires et instables.

(1) R.LENOIR, "les Exclus", Editions du Seuil, 1974.

(2) Cf X.GREFFE, "L'impôt du pauvre : nouvelle stratégie de la politique sociale", Paris, Dunod-Bordas, 1978 (324p).

(3) J.C.RAY, "L'analyse qualitative des revenus les plus pauvres", Consommation, n°3-4, juillet décembre 1979, pp 51-75.

(4) J.LABBENS, "Le Quart-Monde : La condition sous-prolétarienne", Pierre-Laye, éd. Sciences et Services, 1969.

Dans la décennie 70, les évolutions démographiques, les transformations structurelles des comportements familiaux, l'environnement socio-économique comportent des éléments quantitatifs et idéologiques de remise en cause du système d'Aide Sociale à l'Enfance. Sous le coup de ces évolutions, les normes des institutions de la protection sociale de l'enfance sont frappées de caducité et volent en éclats. Les critiques portées au système d'Aide Sociale à l'Enfance qui marque encore les consciences sous le nom d'assistance publique, seront vives et acerbes.

### **1.2.2 L'évolution des caractéristiques des enfants placés depuis 1945 : l'exemple du Département du Nord (1)**

Bien qu'elle soit primordiale dans la définition des besoins, la connaissance des bénéficiaires de la protection sociale souffre aujourd'hui de graves lacunes ; lacunes qui circonscrivent étroitement l'amélioration de l'efficacité du système.

La pertinence d'une institution, d'un service, d'un établissement, ou d'une prestation suppose une réponse conforme à un certain nombre de problèmes individuels ou collectifs, à un moment donné. Or la compréhension de ceux-ci est souvent bâclée voire occultée par le mécanisme de prise en charge lui-même. Par exemple, la connaissance des bénéficiaires de l'Aide Sociale à l'Enfance, lorsqu'elle existe, n'est appréhendée qu'à travers les structures d'offre (stocks et admissions de bénéficiaires par catégories juridiques, âge, mode et durée de placement, dépenses). Aucune étude exhaustive ou saisie systématique n'existe sur les caractéristiques socio-économiques des bénéficiaires. Leur connaissance permet cependant d'identifier les causes de rupture qui ont entraîné une prise en charge de l'ASE. Seules quelques enquêtes parcellaires et localisées existent (1.2.2.2).

Afin de compléter et d'élargir ces données, nous avons procédé à une enquête sur le Département du Nord. Après quelques remarques méthodologiques, nous en commenterons certains résultats.

*(1) Nous reprendrons ici partiellement les résultats de l'enquête menée sur le département du Nord et exposés dans la 3ème partie de l'étude, "Enfants placés, pourquoi ?", op cit. Les questionnaires, le nom des variables, les tableaux d'interprétations des analyses factorielles sont en annexe de cette étude.*

### 1.2.2.1 Champ, objet et méthode d'enquête

Une approche des caractéristiques des bénéficiaires de l'ASE à travers le **Département du Nord** présente des avantages, des spécificités et des limites. Nous avons rappelé dans le chapitre introductif les particularités de ce département, dont la sur-représentation des populations ciblées. Cependant, l'importance des besoins sociaux ne doit pas masquer le rôle des facteurs institutionnels (1.1.1) dans l'évolution des bénéficiaires, ce qui relativise finalement les questions de représentativité.

**Les enfants placés**, c'est-à-dire les enfants séparés momentanément ou définitivement de leur famille et confiés au service de l'Aide Sociale à l'Enfance (par le juge ou par l'inspecteur DDASS)(1), pour être placés en institution, retiendront notre attention ; l'objet de cette enquête devant permettre **une analyse critique de la prise en charge en établissement de l'Aide Sociale à l'Enfance**. Ainsi, outre une meilleure connaissance des caractéristiques des enfants placés, notre démarche s'attachait à répondre à **deux questions principales** :

- *Qu'est-ce qui différencie les enfants placés aujourd'hui des enfants placés hier ; en quoi les évolutions observées modifient-elles le rôle des établissements ?*
- *Existe-t-il des relations de causalité stables entre caractéristiques des enfants, caractéristiques des familles et placement de l'enfant ? Si oui, peut-on identifier ces catégories d'enfants pour lesquels le placement s'avère une réponse, et d'autres, pour lesquels il est préférable de changer d'orientation ?*

**Deux enquêtes** parallèles tenteront d'y répondre.

- La première repose sur les informations fournies par **755 dossiers d'enfants confiés par les services de la DDASS depuis 1950**;
- La seconde repose sur les informations contenues dans **700 dossiers d'enfants placés depuis 1948 au centre d'Apprentissage de Phalempin** accueillant des adolescents.

(1) Les enfants placés recouvrent donc les catégories, alors dénomées "pupilles et assimilés" ou "pupilles, e"n garde, "recueillis temporaires", la loi du 6-01-1986 ayant modifié ces catégories. annexe 1u

## a) Les dossiers DDASS (1).

Les dossiers concernant les 3 catégories d'enfants placés (les pupilles, les gardes, les recueillis temporaires) ont été choisis pour quatre périodes : 1950, 1965, 1975, 1980, selon l'échantillonnage suivant :

**TABLEAU N° 5**  
**REPARTITION DES DOSSIERS DDASS PAR CATEGORIE D'ENFANTS**

	PUPILLES		EN. GARDE		RECUEILLIS TEMP.		TOTAL	
	a	b	a	b	a	b	a	b
1950	45	16.9 %	34	18.9 %	0	0 %	79	11.8 %
1965	47	21.8 %	134	9.3 %	61	3.1 %	242	6.7 %
1975	74	26.0 %	107	9.8 %	45	2.3 %	226	6.8 %
1980	44	18.9 %	113	9.6 %	50	3.3 %	207	7.1 %
TAL	210	21.1 %	388	10.0 %	156	2.8 %	754	7.2 %

(a) Nombre de dossiers sélectionnés

(b) % par rapport à l'effectif admis dans cette catégorie

Le choix de ces pourcentages a été déterminé par :

- le nombre de dossiers disponibles (la DDASS du Nord a détruit les dossiers des enfants recueillis temporaires dont la durée de placement est de moins de 2 ans, ce qui représente la grande majorité des cas, nous avons donc saisi l'ensemble des dossiers disponibles)
- le nombre de dossiers nécessaires pour mener une analyse statistique significative sur chaque sous-population (ce qui explique par exemple la sur-représentation des pupilles).

(1) Pour les dossiers DDASS, la méthodologie a été définie par les exigences du Conseil Général et par une enquête réalisée au niveau national dans laquelle pouvait s'insérer notre démarche. Les responsables de cette étude bénéficiaient ainsi d'une information détenue et saisie au niveau départemental, en contrepartie, nous pouvions resituer nos résultats départementaux dans un contexte national. cf. M. CORBILLON, J.P. ASSAILLY, M. DUJME, "La reproduction du comportement de placement ASE", Convention d'Etude n° 83, Ministère des Affaires Sociales et de la Solidarité Nationale. Etude en cours.

Outre sa petite taille, l'échantillon retenu n'est donc pas représentatif de la structure des admissions par catégorie (Annexe 6).

**Un questionnaire** (1) a été construit sur la base des informations détenues dans les dossiers, c'est-à-dire l'état civil individuel et familial des enfants, quelquefois une enquête sociale.

Enfin, l'analyse et l'interprétation des résultats issus des dossiers DDASS se sont souvent avérées délicates en raison de l'hétérogénéité de la population du point de vue de l'âge (0-21 ans), du sexe, de la catégorie juridique (pupilles, gardes, RT), de la structure d'accueil (maisons d'enfants, foyers, familles nourricières...) (Annexe 6 )

#### b) Les dossiers du Centre d'Apprentissage Artisanal de Phalempin.

Le Centre d'Apprentissage de Phalempin, créé en 1947, accueille des adolescents de 14 à 18 ans dans le cadre de la loi sur l'enfance en danger moral (art.375 et suivant du Code Civil) et sur l'enfance délinquante (ordonnance de 1945). Dans la nomenclature actuelle des établissements pour enfants en difficulté, il appartient à la catégorie Foyers de Semi-Liberté et dépend d'une double tutelle : éducation surveillée, aide sociale.

Ce centre a conservé dans ses archives les dossiers d'enfants placés depuis sa création. Pour retracer l'évolution des caractéristiques des enfants depuis 1948, nous avons constitué un **échantillon** comme suit :

- 140 dossiers d'enfants placés entre 1948 et 1955
- 139 dossiers d'enfants placés entre 1957 et 1962
- 139 dossiers d'enfants placés entre 1968 et 1972
- 143 dossiers d' enfants placés entre 1973 et 1977
- 139 dossiers d'enfants placés entre 1978 et 1981

**Le questionnaire** a été construit sur la base d'une information plus complète que celle contenue dans les dossiers DDASS, c'est-à-dire le plus souvent :

- une enquête sociale;
- un bilan médical et psychologique de l'enfant ;
- les notes de suivi et de comportement de l'enfant au centre (résultats scolaires, appréciations des employeurs, discipline, etc...);
- quelques informations sur l'après placement.

Si le problème de la représentativité de l'échantillon n'est pas à mettre en doute dans la mesure où la totalité des dossiers d'une période a été retenue, il faut interpréter avec prudence les informations qu'ils contiennent.

- Une enquête sociale est conçue de façon fort différente aujourd'hui qu'elle ne l'était en 1950. Plus que les informations elles-mêmes, c'est l'importance donnée à ces informations dans l'enquête sociale qui a changé. Par exemple, les notions de délinquance, d'alcoolisme, et d'hygiène ont vu leur importance évoluer dans la stigmatisation des problèmes des enfants et des familles, pour laisser place à des notions telles que "carence affective". Ces notions sont donc toutes relatives. Pour les mêmes raisons les informations sur la psychologie de l'enfant sont aussi délicates à analyser.

- L'évolution de la conception des enquêtes sociales introduit également de forts taux de non-réponse, selon les périodes, sur les questions socio-économiques, sur le passé scolaire et institutionnel des enfants.

- Les appréciations concernant l'adaptation de l'enfant au Centre, rédigées par le directeur d'établissement, peuvent être biaisées par la volonté de ce dernier de fournir une image positive de son Centre à l'extérieur, notamment aux juges et à la DDASS, pourvoyeurs de clientèle .

Ces limites admises ne rendent pas pour autant stérile tout essai d'analyse de ces résultats. En résumé, les deux axes d'enquête permettent d'obtenir d'une part, une information globale mais imparfaite et non homogène sur l'évolution des enfants placés et leur caractéristique au sein d'un département; d'autre part, une information exhaustive et spécifique sur l'évolution des enfants placés au sein d'une institution dans ce département. La première enquête sert de cadre de référence à la seconde, la seconde offre la perspective de réponses plus précises aux questions posées.

Pour répondre aux problèmes posés, sur la base de cette information, nous avons choisi d'utiliser la méthode dite "analyse factorielle des correspondances". C'est une analyse multidimensionnelle qui permet de synthétiser graphiquement l'ensemble des informations contenues dans les dossiers (1).

(1) *Annexe 7, comment lire une analyse factorielle des correspondances*

### 1.2.2.2 Les résultats de l'enquête

Après avoir défini les populations concernées par le placement, nous tenterons de mettre en évidence les variables qui distinguent les enfants placés selon les périodes et d'identifier les relations entre les caractéristiques de l'enfant et de sa famille et le placement de l'enfant.

#### a) Les caractéristiques socio-économiques des enfants placés.

Nous restituerons dans ce paragraphe les résultats obtenus de nos enquêtes en confrontation avec quelques enquêtes parcellaires qui ont tenté de repérer les caractéristiques socio-économiques des enfants de l'ASE.

- Une enquête de N.DUBRULLE (1), effectuée en 1970, a étudié les admissions d'enfants au service d'aide sociale à l'enfance du département de la Seine. Les enfants secourus et surveillés sont exclus du champ d'observation.
- Une enquête sur les Recueillis Temporaires a été effectuée dans le cadre d'une étude RCB (2). Elle a porté sur les admissions pendant l'année 1972 dans les départements du Nord, de l'Hérault, de la Seine-Saint-Denis et dans le XIVème arrondissement de Paris.
- Une enquête de D.BOUGET (3) effectuée en 1975, sur les familles ayant bénéficié d'une allocation de l'ASE au 31 décembre 1974, dans 3 départements bretons.
- Une enquête effectuée par OREAM Lorraine (4), auprès de la population des Foyers de l'Enfance et Maisons d'Enfants à caractère social en Lorraine en 1979, et entre 1955, 1964 et 1979 en Moselle.
- Une enquête effectuée par La FORs (5) en 1982, auprès de quelques "familles de l'ASE" d'une ville auvergnate et de la région parisienne (à la fois des familles d'enfants placés et secourus).

(1) N.DUBRULLE, "Les enfants du service de l'ASE", *Population* n°5, sept-oct 1971, p 877

(2) M.C. LODEON, "La prévention des inadaptations sociales", *Etude de RCB, La Documentation française*, janvier 1973, 230p.

(3) D.BOUGET, "Pauvreté et aide sociale à l'enfance", *Cahiers Economiques de Bretagne* n°2, 1983.

(4) OREAM, Lorraine, "Les jeunes des foyers de l'enfance et des maisons d'enfants à caractère social : étude pour la région Lorraine", *Publication CINRHI*, mars 1982.

(5) FORs, "Les familles de l'assistance", *Recherche Sociale*, n° 87, juillet-septembre 1983 (160p).

- Aujourd'hui, une enquête réalisée sur le plan national et dans laquelle s'inscrit notre enquête pour les dossiers du département du Nord, tente de combler l'absence de données nationales et comparatives. Cependant les résultats ne sont pas encore disponibles. L'enquête, plus spécifique, portant sur les enfants placés au CAA de Phalempin, apportent des informations sur une catégorie particulière d'enfants.

### **. Les structures des familles**

#### **1. Les enfants placés appartiennent majoritairement à des familles nombreuses.**

L'enquête effectuée en Bretagne (1) fait apparaître que 30% des ménages assistés ont 5 enfants et plus. L'enquête de la FORS (2) montre que 26% des familles ont plus de 6 enfants. Nos enquêtes révèlent des pourcentages sensiblement plus élevés. C'est ainsi que :

- Le nombre moyen d'enfants à charge par famille d'enfants placés à Phalempin est de 5,83 (exclusion faite des enfants décédés) et ce nombre a sensiblement augmenté de 1950 à 1975 pour redécroître en 1980.

**TABLEAU N° 6**  
**Le nombre moyen d'enfants à charge par famille**

	1950	1960	1970	1975	1980
Fils + filles	4.06	4.17	5.50	5.93	5.35
Fils + filles + enfants décédés	4.6	4.5	5.8	6.1	5.6
Fils + filles + demi-frères + demi-soeurs + enfants décédés	5.5	5.4	6.8	6.9	6.1

(1) D. BOUGET, *op cit.*

(2) FORS, *op cit.*

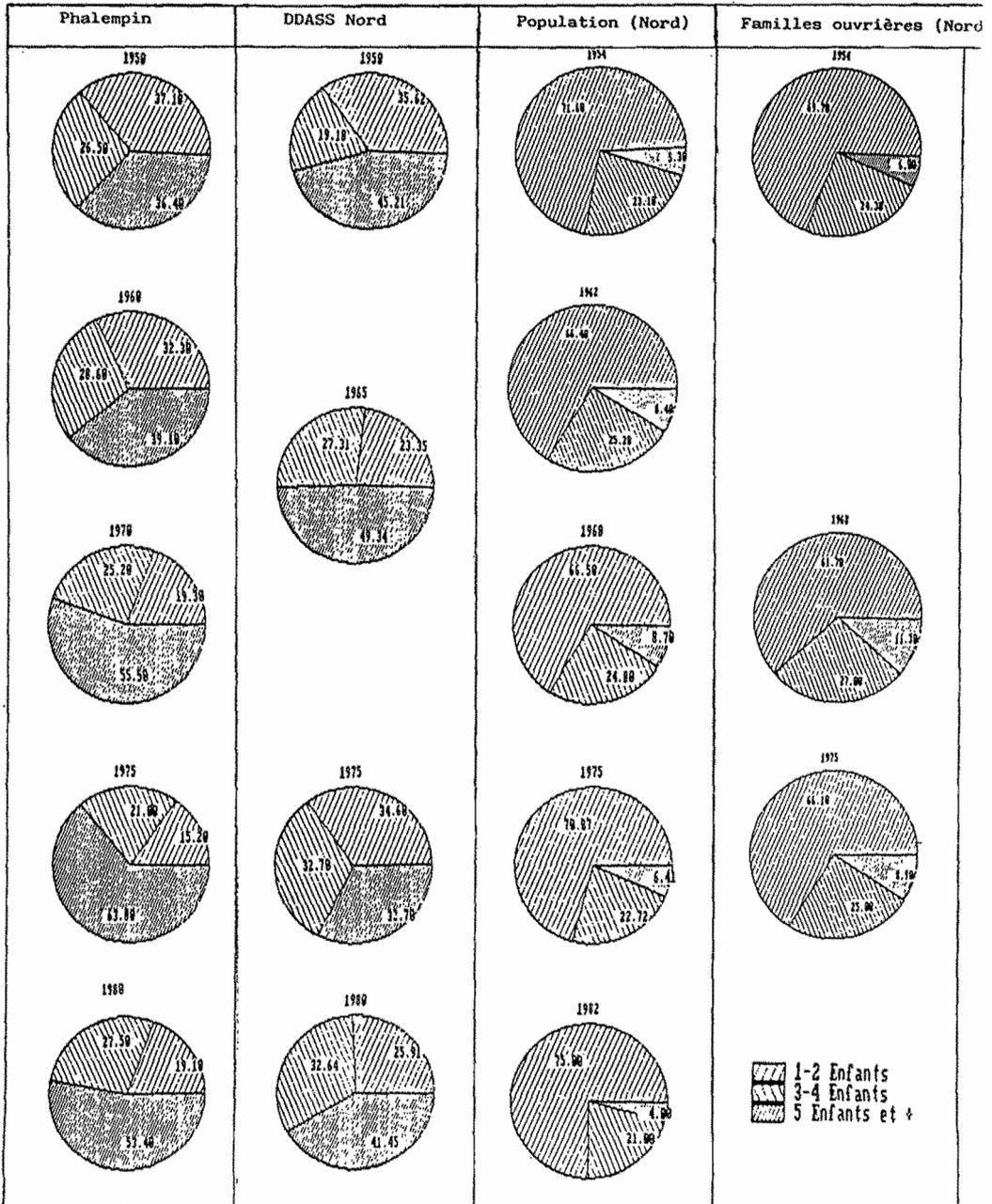
- Les familles de 5 enfants et plus forment 41% des familles d'enfants placés à la DDASS du Nord en 1980 et 53,4% des enfants placés à Phalempin.

**TABLEAU N° 7**  
**Répartition des enfants placés à Phalempin**  
**selon la taille de la fratrie et les époques**

	1.2 enfant		3.4 enfants		5.6 enfants		7.8 enfants		≥ 8 enfants		TOTAL
	Effectif	%ligne	Effectif	%ligne	Effectif	%ligne	Effectif	%ligne	Effectif	%ligne	Effectif
1950	49	37.1	35	26.5	23	17.4	15	11.4	10	7.6	132
1960	43	32.3	38	28.6	25	18.8	19	14.3	8	6.0	133
1970	26	19.3	34	25.2	31	22.9	18	13.3	26	19.3	135
1975	21	15.2	29	21.0	37	26.8	23	16.6	28	20.4	138
1980	25	19.1	36	27.5	32	24.4	18	13.7	20	15.3	131
TOTAL	164	24.5	172	25.8	146	22.1	93	13.9	92	13.7	669

Le pourcentage de familles nombreuses augmente régulièrement de 1950 à 1975 à Phalempin, mais connaît une évolution plus contrastée à la DDASS. Il est dans les deux cas très nettement supérieur au pourcentage de familles de plus de 5 enfants dans le département du Nord.

GRAPHIQUE N° 7  
Evolution des taille des fratries (1950- 1980 )



L'évolution démographique n'est pas la réponse unique à la progression sensible des enfants appartenant à des familles nombreuses jusqu'en 1975. D'autres explications s'imposent :

- La remise en cause du modèle familial aurait provoqué une marginalisation des familles nombreuses, renforcée par les difficultés économiques provoquées par la crise.
- Les enfants de fin de fratrie apparaîtraient alors de plus en plus comme des enfants en trop. D'autre part, l'arrivée à l'âge de la majorité des aînés provoque une diminution des ressources issues des allocations familiales. Cette hypothèse est confirmée par l'évolution croissante du rang de l'enfant placé dans la fratrie.

**TABLEAU N° 8**  
**EVOLUTION DU RANG DE L'ENFANT DANS LA FRATRIE**  
**(Phalempin)**

	1950	1960	1970	1975	1980
Rg 1.....	35.8	40.8	31.4	26.3	26.2
Rg 2.....	25.6	29.2	19.0	23.2	15.1
Rg 3.....	17.9	12.5	21.5	14.7	20.6
Rg 4.5.....	13.7	11.7	19.8	18.7	24.6
Rg sup. à 5.....	7.0	5.8	8.3	17.1	13.5

D'autre part, on peut penser qu'il existe un phénomène de démission dans l'éducation des adolescents de la part de familles qui ne se trouvent plus aujourd'hui relayées par le système éducatif ou productif (apprentissage, emploi) comme elles l'étaient autrefois. En effet, pour les enfants de milieu ouvrier, l'entreprise se substitue traditionnellement à la famille, au moment de l'adolescence, comme lieu de socialisation. La crise de l'emploi rend ces espaces de socialisation défailants et les relègue à la famille économiquement et culturellement démunie pour les remplacer. Le Nord est, à cet égard, particulièrement marqué par l'absence de débouchés en apprentissage.

- Les familles nombreuses, catégories directement ciblées par les travailleurs sociaux comme potentiellement à risque, seraient artificiellement sur-représentées en raison d'un meilleur dépistage des "cas sociaux" dans ces catégories.

## 2. Les enfants placés appartiennent à des familles déstructurées

Les enquêtes existantes évaluent entre 41 et 72% le pourcentage de familles "déséquilibrées". La même constatation s'impose au regard de nos deux enquêtes.

- A Phalempin, 55% des parents des enfants placés ne vivaient plus ensemble. Ce pourcentage est relativement stable sur toute la période. Les modifications apparaissent surtout au niveau des causes de séparation :

- . diminution du veuvage.
- . augmentation des séparations et des divorces.

**TABLEAU N° 9**  
**SITUATION MATRIMONIALE DES PARENTS**  
(Phalempin)

	1948 à 1955	1957 à 1962	1968 à 1972	1973 à 1977	1978 à 1981
Mariés.....	28,6 %	41,6 %	40,9 %	43,2 %	41,6 %
Séparés.....	15 %	13,9 %	13,9 %	18,7 %	19 %
Divorcés.....	19,5 %	14,6 %	17,5 %	15,1 %	20,4 %
Veufs.....	18 %	8 %	8,8 %	5 %	2,2 %
Veuves.....	15,8 %	16,8 %	13,1 %	12,2 %	12,4 %
Concubins....	1,5 %	5,1 %	2,9 %	4,3 %	3,6 %
Célibataire..			0,7 %	0,7 %	
Parents inconnus...	1,5 %		2,2 %	0,7 %	0,7 %
TOTAL.....	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

- L'enquête DDASS nous apprend si l'enfant vivait avec ses parents au moment du placement. S'agissant d'un échantillon regroupant l'ensemble des catégories de placement (y compris les pupilles), le pourcentage d'enfants vivant avec leurs parents au moment du placement est sensiblement plus faible qu'à Phalempin (entre 25 et 40% selon les périodes).

**TABLEAU N° 10**  
**L'ENFANT VIVAIT AU MOMENT DE SON PLACEMENT (DDASS du Nord)**

	1950	1965	1975	1980
Avec ses parents.....	32.8 %	39.1 %	27.1 %	33.6 %
Avec un de ses parents ....	37.3 %	32.4 %	36.2 %	34.8 %
Sans ses parents.....	29.9 %	28.5 %	36.7 %	31.6 %

Elle nous informe également sur l'évolution par catégories de placement du pourcentage d'enfants illégitimes. La croissance de la proportion d'enfants illégitimes et reconnus, traduisant une transformation des modèles familiaux, est surtout sensible pour la catégorie "en garde".

**TABLEAU N° 11**  
**LEGITIMITE DES ENFANTS ET CATEGORIE DE PLACEMENT**

	Pupilles		En Garde		Recueil Temporaire	
	50-65	75-80	50-65	75-80	50-65	75-80
Enfants légitimes.....	34.4	13.8	81.0	70.9	56.7	58.9
Illégitimes reconnus.....	34.4	29.3	16.6	27.7	35.0	34.4
Illégitimes non reconnus.....	31.1	56.9	2.4	1.4	8.3	6.6

Comme le faisait remarquer l'enquête de la FORS, "ce qui caractérise la situation matrimoniale des parents des enfants recueillis par l'ASE, c'est moins l'importance des situations statistiquement anormales (divorce, veuvage, célibat) que l'instabilité de ces situations... La vie matrimoniale, souvent commencée jeune, se déroule ainsi par séquences où se succèdent périodes conjugales avec conjoints différents et périodes de solitude". (1)

### **. Des familles économiquement faibles**

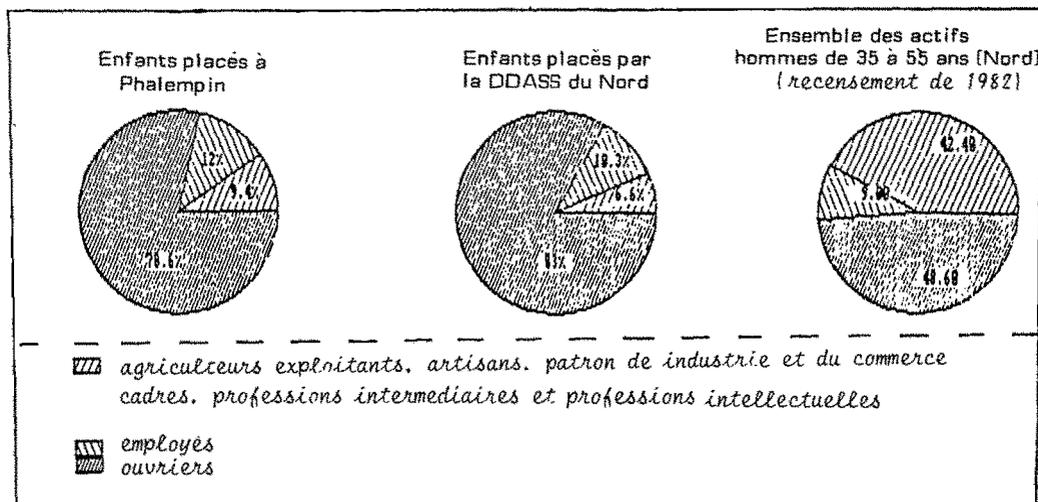
1. Les enfants appartiennent à des familles ouvrières.

Les enquêtes auxquelles nous avons fait référence montrent que les 3/4 des pères d'enfants pris en charge sont ouvriers.

En ce qui concerne le Nord, ce pourcentage est légèrement supérieur, sans doute en raison de la sur-représentativité des ouvriers dans le département par rapport au reste de la France.

(1) FORS, *op cit.*, p.12.

**GRAPHIQUE N° 8**  
**CATEGORIE SOCIO-PROFESSIONNELLE DU PERE**



Les mères sont essentiellement inactives (67% en moyenne à Phalempin). Celles qui travaillent sont ouvrières (60,3%) ou employées (29,8%).

## 2. La crise a dégradé la situation professionnelle des pères (1)

Près de la moitié des pères d'enfants placés à Phalempin est sans activité en 1980 contre 1/3 seulement dans les années soixante. Cette croissance est essentiellement due à la montée du chômage et des pères sans professions (20% en 1980 contre moins de 10% avant 1970). Les conséquences de la crise se font ici clairement sentir. La dégradation de la situation professionnelle des pères et les ruptures familiales ont pu conduire certaines mères à reprendre de l'activité. Elles sont 27% à avoir une activité en 1980 contre seulement 18% en 1970. Les forts taux d'activité des années 50-60 s'expliquent par la taille moins importante des familles. Sans doute ces taux étaient à l'époque un signe de précarité, contrastant avec la norme familiale où la mère restait au foyer (le développement du travail féminin date en effet du début des années 60).

(1) Nous ne disposons de cette information que pour Phalempin. Et encore avons-nous des taux de réponse faibles.

TABLEAU N° 12  
DERNIERE C.S.P. OCCUPEE PAR LA MERE

	1948 à 1955	1957 à 1962	1968 à 1972	1973 à 1977	1978 à 1981	Moyenne
Artisan - commerçant.....		7,3 %	4,3 %	7,1 %	3,8 %	4,6 %
Profession intermédiaire...		7,3 %	13 %	3,6 %	3,8 %	5,3 %
Employée.....	51,5 %	21,9 %	17,4 %	28,6 %	27 %	29,8 %
Ouvrière.....	48,5 %	63,4 %	65,2 %	60,7 %	65,4 %	60,3 %
TOTAL.....	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Inactive /total..	53,5 %	60,2 %	78,9 %	68,2 %	70,5 %	67,1 %

Source : C.R.F.S.G.F.

TABLEAU N° 13  
DERNIERE C.S.P. OCCUPEE PAR LE PERE

	1948 à 1955	1957 à 1962	1968 à 1972	1973 à 1977	1978 à 1981	Moyenne	Nord (1)
Agriculteur exploitant.....		1,1 %		1,2 %		0,5 %	5 %
Artisan - commerçant.....	3 %		1,1 %	1,2 %	7,5 %	3 %	6,1 %
Cadre supérieur...			1,1 %	1,2 %		0,5 %	7,1 %
Profession intermédiaire...	9,8 %	7,9 %	8 %	3,7 %	3 %	5,4 %	14,1 %
Employé.....	16,4 %	13,6 %	11,5 %	6,2 %	11,9 %	12 %	12,8 %
Ouvrier.....	73,4 %	77,3 %	78,2 %	86,2 %	77,6 %	78,6 %	54,9 %
TOTAL.....	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	
Inactif/total.....	6 %	7,4 %	4,4 %	10 %	13 %	8 %	

Source : C.R.F.S.G.F.

(1) Répartition de la population active région Nord - Pas-de-Calais  
Enquête Santé CREDOC 1980 - 1981

**TABLEAU N° 14**  
**SITUATION PROFESSIONNELLE DES PARENTS AU MOMENT DU PLACEMENT(en %)**

	1948 à 1955		1957 à 1962		1968 à 1972		1973 à 1977		1978 à 1981		Moyenne	
	Père	Mère	Père	Mère								
En activité...	63,4	32,1	67,9	31,5	69,6	18,7	55,6	20,3	52,7	26,6	61,8	25,5
En retraite...	2,7	0,9	0,9	-	0,9	-	5,2	0,8	2,7	-	2,5	0,3
Au chômage....	1,8	-	0,9	-	-	-	5,2	1,6	5,4	0,9	2,7	0,5
Sans profession....	9,8	45,3	5,4	61,3	8,7	70,7	10,4	68	15,2	68,8	9,9	63,2
Décédé.....	22,3	19,3	18,8	7,3	19,1	10,6	20,9	9,4	22,3	3,7	20,7	9,9
En prison.....	-	1,8	6,3	-	1,7	-	2,6	-	1,8	-	2,5	0,3
TOTAL.....	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

**. Des familles marquées par l'alcoolisme et la délinquance**

- 56% des enfants placés à Phalempin vivaient au sein d'une famille où le père et/ou la mère étaient alcooliques, pourcentage relativement stable sur toute la période(1). Cependant, ce chiffre est sans doute surévalué en raison de l'importance des non-réponses qui peuvent correspondre à une situation de non-alcoolisme.

**TABLEAU N° 15**  
**ALCOOLISME DES PARENTS**  
**(Phalempin)**

En pourcentages	1950		1960		1970		1975		1980	
	Père	Mère								
Alcoolisme Régulier	22.2	10.4	28.9	9.0	29.2	7.9	31.9	8.0	28.3	16.1
Alcoolisme occasionnel	25.3	7.3	14.4	11.5	20.8	13.2	17.2	12.0	14.1	3.4
Pas d'alcoolisme	52.5	82.3	56.7	79.5	50.0	78.9	50.9	80.0	57.6	80.5
% non réponse	30.5	31.5	30.2	13.0	25.0	19.0	17.2	11.0	30.0	16.0

- Les pourcentages de l'enquête DDASS sont sensiblement moins élevés et décroissent régulièrement à partir de 1965.

(1) Pourcentage moyen sur toute la période calculé à partir de l'ensemble des dossiers ; il retient les enfants dont le père ou la mère ou le père et la mère sont alcooliques.

**TABLEAU N°16**  
**ALCOOLISME DES PARENTS**  
**(DDASS du Nord)**

	1950		1965		1975		1980	
	Père	Mère	Père	Mère	Père	Mère	Père	Mère
Alcoolisme.....	10.2	10.2	28.5	15.3	22.5	19.5	19.7	10.6
Non alcoolisme.....	89.8	89.8	71.5	84.7	77.5	20.5	20.3	89.4

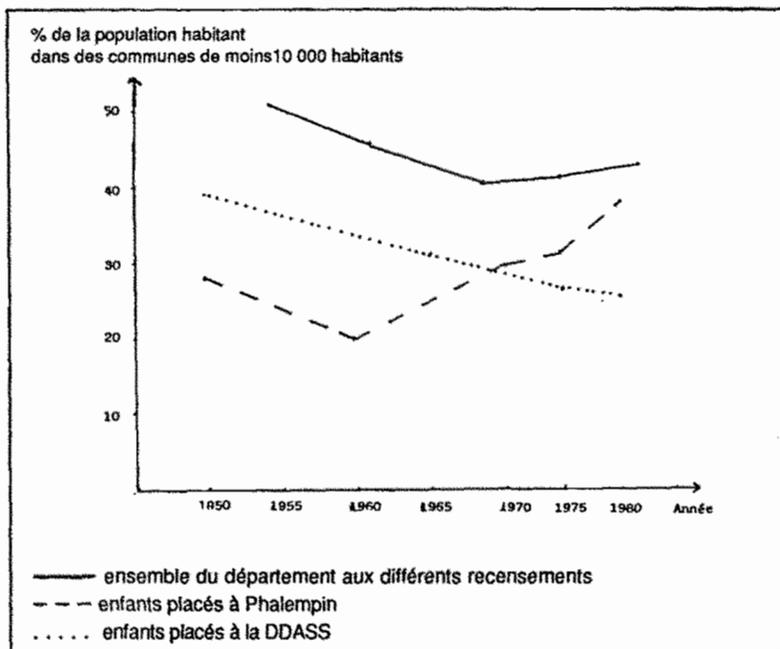
. L'alcoolisme est fréquemment lié à la délinquance. 70% des enfants placés à Phalempin vivaient dans un milieu marqué soit par l'alcoolisme, soit par la délinquance des parents. La moitié des pères ayant eu des antécédents avec la police sont alcooliques (respectivement 37% des mères). 1/3 des mères ayant eu des antécédents avec la police ont un mari ayant eu également des antécédents avec la police et/ou étant alcoolique.

**. Des familles vivant plutôt en zone urbaine ; dans des communes de plus de 10.000 habitants**

- Aussi bien les enfants de la DDASS que les enfants de Phalempin vivent relativement plus dans des communes de plus de 10.000 habitants que le reste de la population ainsi que le montre le graphique suivant (1):

(1) La répartition des dossiers par nombre d'habitants des communes a été opérée à partir du recensement de 1982. Il est donc probable, compte tenu de l'augmentation de la taille des communes depuis 1954, que le pourcentage de familles habitant des communes de moins de 10.000 habitants soit sensiblement sous-évalué aux premières époques (1950-1960) pour les dossiers de la DDASS et de Phalempin.

**GRAPHIQUE N° 9**  
**Lieu d'habitation d'origine des enfants placés ( 1950-1980)**



Cette constatation est confirmée par le tableau ci-dessous qui ne fait référence qu'aux enfants de Phalempin et qui répartit des adresses en fonction d'une typologie (zones urbaines, zones péri-urbaines, zones rurales) établie par la Direction Départementale de l'Equipement.

**TABLEAU N° 17**  
**LIEU D'HABITATION DES PARENTS DES ENFANTS PLACES A PHALEMPIN**

	1950	1960	1970	1975	1980	Région N.P.C. Recenct. 1982
Zone urbaine	83.0	89.6	89.1	88.0	76.3	72.6
Zone Péri-urba.	9.6	3.0	5.8	4.9	10.4	14.2
Zone rurale	7.4	7.5	5.1	7.0	13.3	13.2

## b) L'enfant placé, ses problèmes, sa famille

Les résultats précédents précisent les caractéristiques socio-économiques des familles des enfants placés. Dans cette section, nous chercherons à mieux cerner le profil des enfants à travers leur famille, certes, mais aussi leurs difficultés propres. On s'attachera à révéler l'évolution de ce profil pour le mettre en rapport avec les structures d'hébergement existantes. Nous utilisons les résultats de l'enquête portant sur les enfants placés au CAA Phalempin pour laquelle le nombre de dossiers permet d'opérer des croisements significatifs. Ces résultats concernent donc des adolescents de 14 à 18 ans placés dans un foyer de semi-liberté ; leur généralisation nécessiterait des enquêtes équivalentes sur d'autres centres et d'autres populations. Ces enquêtes font défaut à ce jour. Cette limite posée, notre analyse révèle plusieurs constatations.

### ***. Des enfants de plus en plus difficiles***

Il ressort de la comparaison des époques que les enfants placés correspondent à des cas de plus en plus difficiles. Les adolescents placés aujourd'hui appartiennent à des familles déséquilibrées, précarisées financièrement. Ils sont les derniers de familles nombreuses ; plus souvent qu'aux autres époques, ils ont un père inconnu ; ils souffrent d'un très fort manque d'affection de leur mère et connaissent d'importants retards scolaires, obtenant peu de diplômes. Ceci, corrélé à la situation économique générale, les conduit à trouver de plus en plus difficilement du travail à la sortie. La dégradation de la situation de la famille amène celle-ci ou l'adolescent à demander le placement. Le tableau ci-dessous et l'analyse factorielle n°1 (1) synthétisent ces constatations qui posent plusieurs interrogations quant à leur interprétation.

(1) cf annexe 7, comment lire une analyse factorielle

**TABLEAU N°18**  
**QUELQUES EVOLUTIONS SIGNIFICATIVES**

	1950	1960	1970	1975	1980
Familles de 5 enfants et plus	36.4	39.1	55.5	63.8	53.4
Rang de l'enfant $\geq$ 4	20.7	17.5	28.1	35.8	38.1
Parents séparés, divorcés	34.5	28.5	31.4	33.8	39.4
Père sans profession, au chômage	11.6	6.3	8.7	15.6	20.6
Retard scolaire	34.2	19.4	27.8	53.7	42.7
A obtenu un diplôme	28.2	37.8	34.8	16.1	7.3
A obtenu un travail	27.9	38.1	43.2	28.7	19.7
Affection de la mère	46.6	47.5	31.9	19.2	17.4
Les parents ou un enfant ont demandé le placement	25.9	24.6	24.8	43.9	51.1
Les juges de la DDASS ont demandé le placement	74.1	75.4	72.2	56.1	48.9





- Les enfants placés cumulent-ils effectivement des problèmes de plus en plus difficiles, accentués par la crise économique ?

- Ou bien le placement se concentre-t-il aujourd'hui sur les cas les plus difficiles, en raison d'un filtrage opéré en amont par la prévention ? Ce qui signifierait que le placement de beaucoup d'enfants dans les années 60 ne s'imposait pas.

- Ou bien encore, le directeur d'établissement dont la capacité à sélectionner les enfants se serait réduite dans la dernière décennie en raison de la remise en cause générale du placement et du CAA de Phalempin en particulier, aurait-il été amené à accepter ces cas de plus en plus difficiles pour faire tourner le centre ?

Ces stratégies seront explicitées dans le chapitre suivant.

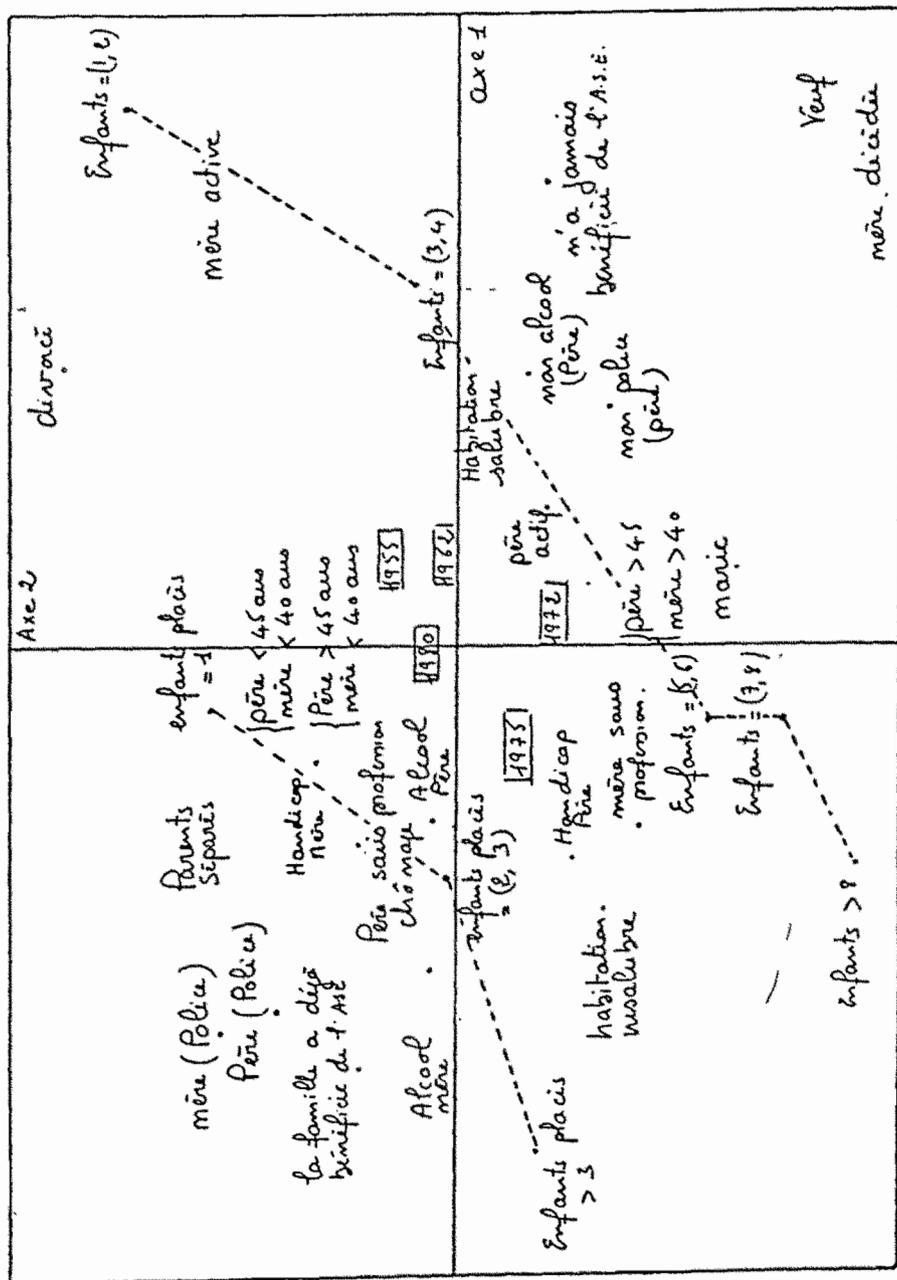
### ***. Le rôle des carences affectives et de l'échec scolaire dans l'identification d'une pathologie sociale de l'enfant***

Le manque d'affection de la mère, souvent évoqué dans les dossiers à partir des années 70, semble se traduire par des comportements introvertis de l'enfant. Par contre, l'échec scolaire, qui apparaît fortement dépendant de la taille de la fratrie et du rang de l'enfant dans la famille provoque davantage chez l'adolescent des réactions d'opposition et de rejet, et favorise l'indiscipline et la délinquance, c'est-à-dire des comportements extravertis. L'analyse factorielle n°2, qui croise les variables concernant les caractéristiques des enfants avec elles-mêmes synthétisent ces différents résultats. Plus que les axes, ce sont les deux bissectrices qui sont sur l'AFACO 2 significatives.

. La bissectrice 1 est un axe "d'affection" : elle oppose **les enfants sociables**, gais, aimés de leur mère, à ceux qui sont **tristes, associables**, et qui souffrent de **carences affectives**. Ces derniers caractériseront plutôt les dernières périodes.

. La bissectrice 2 oppose **les enfants qui connaissent des difficultés scolaires** (capacité intellectuelle faible, retards scolaires, indiscipline, école buissonnière), et qui sont plutôt des derniers de familles nombreuses, **aux enfants qui n'ont pas de difficulté dans ce domaine** (plutôt des aînés).

AFACO 3 : Le croisement des caractéristiques des familles avec elles-mêmes



La partie haute du plan regroupe l'ensemble des cas difficiles, soit extravertis (partie droite), soit introvertis (partie gauche). Il est normal d'y retrouver les années 75-80. La partie basse rassemble les dossiers d'enfants ayant apparemment moins de problèmes. (années 60-70).

### **. Le cumul des handicaps dans les mêmes familles**

Après avoir identifié les proximités de caractères chez les enfants, on peut analyser les proximités de handicaps dans les familles. L'analyse factorielle n°3, réalisée à partir d'un tableau croisant les caractéristiques des familles avec elles-mêmes, montre clairement la concentration des difficultés sur les mêmes familles (AFACO 3).

- Le quart supérieur gauche regroupe la plupart des variables négatives, révélant aussi la proximité de celles-ci dans les mêmes dossiers (antécédents des parents avec la police, parents jeunes ou dont l'écart d'âge entre le père et la mère est important, alcoolisme, chômage, parents séparés...)
- Le quart inférieur droit regroupe les variables opposées à celles précédemment citées.
- Le quart supérieur droit contient des modalités qui caractérisent la famille monoparentale type (mère divorcée, active, 2 enfants).
- Enfin, la courbe formée des différentes tailles de fratries oppose presque exactement ces deux ensembles, ce qui tendrait à montrer que le nombre d'enfants par famille n'est pas, à priori, un facteur de précarité qui se cumule avec les autres (1).

Plus globalement, cette analyse semble faire apparaître un clivage entre 2 types de familles :

- Des familles structurellement handicapées, où se cumulent précarité économique et sociale, antécédents avec les services sociaux et la police... C'est en quelque sorte une population pathologiquement marquée (gauche de l'axe 2).
- Des familles où la survenance d'un événement, le plus souvent, une rupture dans l'histoire familiale (divorce, mort de la mère), a provoqué un déséquilibre conjoncturel (perte d'un salaire, d'une structure affective, éducative ou autoritaire stable) entraînant le recours aux services sociaux et le placement de l'enfant (droite de l'axe 2).

(1) Notamment en raison du fait que les familles déstructurées ont en moyenne moins d'enfants que les familles unies

La proximité des époques avec l'origine des axes signifie la faible importance de celles-ci dans la dispersion des modalités dans le plan, ce qui montre la permanence des situations décrites.

Des analyses similaires ont été menées pour les dossiers DDASS. Bien qu'ils prêtent davantage à caution, les résultats observés rejoignent sensiblement ceux de l'enquête de Phalempin et distinguent les deux types de population.

#### d) Quelques conclusions

Les enquêtes à partir de l'information contenue dans les dossiers d'enfants placés permettent de dégager plusieurs résultats.

- Il existe effectivement des **critères socio-économiques qui définissent ou favorisent des situations provoquant le placement de l'enfant**. Bien sûr, ces critères sont aussi ceux retenus traditionnellement par les travailleurs sociaux pour dépister les familles à risque. Ceci peut provoquer une sur-représentation de ces familles, et une sous-représentation des milieux apparemment non concernés.

- Ces analyses mettent l'accent sur le **cumul des handicaps** rencontrés sur certaines familles et sur le rôle joué par la crise sur la systématisation de ces handicaps. Ceci confirme combien les transformations du schéma familial, décrites précédemment, traversent inégalement les classes sociales et n'ont pas les mêmes conséquences sur la place et le rôle de l'enfant.

Dans les milieux modestes, le modèle de référence reste la famille traditionnelle composée autour du couple, des enfants, de la femme au foyer. Elle reste la seule structure sécurisante qui permet de reproduire les conditions sociales et matérielles d'existence. Davantage par nécessité que par choix, la vie matrimoniale apparaît comme l'un des seuls échappatoires au milieu familial d'origine. Pour les filles, l'unique façon de quitter sa famille quand on n'a ni qualification ni emploi, c'est le mariage. Aussi, les ruptures et les échecs dans la réalisation du cadre familial sont-ils **matériellement et psychologiquement** durement ressentis. D'autre part, ce décalage entre la référence du cadre traditionnel et la place accordée à l'enfant dans les nouveaux modèles familiaux, les médias, la société en général, peuvent-ils être source de conflits et de déstabilisation dans le processus de socialisation de l'enfant.

**Ainsi les familles "irrégulières" restent les familles pauvres "économiquement". La notion de famille en difficulté se substitue à celle d'enfance en difficulté.**

- L'affinement de la connaissance psychologique de l'enfant et l'évolution de son environnement **complexifient ses problèmes et les modalités de sa réinsertion**. En particulier, les carences affectives et les retards scolaires jouent un rôle grandissant dans l'identification des troubles de l'enfant.

Enfin, ces enquêtes mettent l'accent sur deux points qui permettent de mieux cerner les besoins auxquels doit répondre le système d'Aide Sociale à l'Enfance et tout particulièrement ses structures d'accueil.

**. Les enfants accueillis aujourd'hui semblent présenter des troubles plus importants qu'hier.** Que cela s'explique par une plus grande sélection des enfants placés, consécutive au développement des politiques préventives ou par un affinement des enquêtes sociales, il n'en reste pas moins que les établissements devront disposer **d'un plateau technique professionnalisé** pour espérer répondre aux besoins de plus en plus complexes des enfants. Or, les équipements d'hier n'étaient pas conçus pour traiter ce type de problèmes et reposaient sur des grandes structures aujourd'hui inadéquates. L'inadaptation se révèle d'autant plus que la carence affective apparaît comme l'un des principaux motifs de placement des enfants. **Des lieux d'accueil plus conviviaux et plus petits** s'imposent.

. Les établissements échouent devant l'objectif de **réinsertion sociale** des enfants. Avec la crise, les difficultés pour trouver un emploi se sont accentuées et dans ce marché du travail très dépressif, les enfants sortant d'établissements d'accueil ont un avenir professionnel bouché. Sont en cause les difficultés propres des enfants, mais aussi le choix des formations dispensées dans les établissements, et l'artificielle rupture administrative à 18 ans.

Aussi, les adaptations du système présentent une dimension qualitative autant que quantitative. Les établissements d'accueil ne doivent pas se contenter d'une stricte fonction d'hébergement mais doivent veiller à :

- reconstituer un univers stable dont l'insuffisance constitue précisément la cause du placement des enfants.

- rester proche du milieu naturel et s'ouvrir sur l'extérieur. Les établissements doivent favoriser le retour dans la famille lorsque celui-ci s'avère possible. Ils doivent intégrer les transformations socio-économiques, notamment dans le domaine de la formation et de l'emploi, de façon à jouer pleinement leur rôle de réinsertion sociale des enfants accueillis.

Ces voies du redéploiement qualitatif des établissements d'accueil trouvent déjà de nombreuses applications. elles seront développées dans le chapitre VII.

Le système de protection sociale de l'enfance est aujourd'hui confronté à deux contradictions :

- Comment porter remède aux difficultés des familles, sources de problèmes pour l'enfant et moyen de socialisation si on revient à un fonctionnement normal ; ce d'autant que les familles défavorisées sont marquées par la difficulté de se conformer à un modèle.

- Comment envisager l'insertion sociale d'un adolescent, rejeté du système scolaire, sans formation, pour qui l'accès à l'emploi est fermé compte tenu des critères du marché du travail ?

En effet, l'évolution des modèles familiaux et éducatifs et la crise de l'emploi ébranlent les méthodes et les projets éducatifs fondés précisément sur la famille et le travail. En même temps, elle accélère l'obsolescence des établissements créés après la guerre (grands internats qui imposent des règlements stricts).

Si on admet que dans certains cas, le placement est souhaitable, la difficulté des institutions à résoudre les problèmes plus complexes des enfants qu'elles accueillent conduiront à rechercher de nouvelles solutions (petites structures conviviales, équipement de proximité, actions d'insertion..).

Enfin, bien que cette approche ait permis de mettre l'accent sur des aspects plus qualitatifs du besoin, elle trouve ses limites dans le filtre institutionnel par lequel passe les informations disponibles. Le rôle de ce filtre et les moyens dont il se dote restent à définir.



## **1.3 UNE APPROCHE NORMATIVE DES BESOINS DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE**

Dans la décennie 70, les évolutions démographiques, les transformations structurelles des modèles familiaux et éducatifs et les modifications de l'environnement socio-économique portent des éléments de remise en cause du système d'Aide Sociale à l'Enfance. Le niveau d'exigence collective à l'égard de la protection de l'enfance se transforme. Conscient de ces évolutions, le pouvoir tutélaire interviendra pour reconnaître ces besoins et les consacrer en une demande sociale normalisée.

Nous analyserons comment ce processus de reprise en main transforme la demande à l'égard des établissements au point de redéfinir de nouvelles modalités de prise en charge. Nous examinerons quel rôle joue à cet égard :

- la mutation d'un discours sur le contrôle social fondé sur l'exclusion vers un discours fondé sur l'intégration et l'autonomie (1.3.1) ;
- l'adhésion du pouvoir politique à des méthodes rationalisatrices et gestionnaires en matière de choix publics (1.3.2).

Cette partie n'échappera pas à l'ambiguïté de la notion de besoin, puisque la démonstration glissera insensiblement de la demande sociale aux normes de production.

### **1.3.1 Evolution des conceptions et des modalités de l'action sociale en référence au discours sur l'autonomie et l'intégration**

#### **1.3.1.1 Une nouvelle philosophie de l'action sociale**

En réponse aux évolutions structurelles de la société, une nouvelle philosophie de l'action sociale émerge dans la décennie 1970 et contribue à redéfinir les objectifs du système d'Aide Sociale à l'Enfance.

L'action sociale est une fonction collective dont l'objectif est d'améliorer la qualité de la vie (1). De façon plus précise, en favorisant la conformité aux normes, l'action sociale concourt à la maîtrise du processus d'exclusion et d'intégration ainsi qu'au maintien de la cohésion sociale (2).

L'importance de cette fonction s'explique par le fait que toute société se fonde sur un système de valeur et de normes. L'inadaptation, l'anormalité, l'exclusion résultent tout à la fois de l'omniprésence de normes et de la nécessité de se conformer à un modèle social. Dans ce contexte, souligne P.HUARD, "l'action sociale s'efforce de faciliter l'accession des exclus à une existence normale (d'après les valeurs et les normes en vigueur), en leur fournissant une aide que le contrôle primaire ne s'est par révélé en mesure de leur donner" (3) .

Enfin, dans nos sociétés, la normalisation sociale a suscité la multiplication d'espaces spécialisés dans l'inadaptation et la constitution de réseaux d'exclusion (4). La prise en charge de l'enfance "inadaptée" participe de ce processus qui touche également les personnes âgées, les handicapés, les malades ... Or, la construction de ces réseaux d'exclusion illustrés par la tendance lourde en faveur des équipements collectifs (cf 1ère partie) est remise en cause dans les années 70.

Cette remise en cause s'inscrit dans les courants de pensée qui s'affirment au cours de ces années : analyse en terme de contrôle social, de segmentation et de quadrillage des équipements collectifs de M. FOUCAULT et du CERFI, critiques vigoureux de "l'hétéronomie" créée par les institutions (école, hôpital...) au détriment de leur bénéficiaire.

(1) B.LORY, "La politique d'action sociale", Toulouse, Privat, 1975, op cit, p 15.

(2) P.HUARD, "Méthode de décision en matière d'action sociale", *Revue Française des Affaires Sociales*, janv-mars 1977, (pp 15-55), p 23.

(3) *ib idem*, p 24.

(4) Cf J.BEAUCHARD, "L'Action Sociale : de l'intégration à la réduction des exclusions. Les nouveaux rôles du travail social", *Actions et Recherches Sociales*. Juin 1984, n°2.

Les pratiques institutionnelles sont mises en accusation au profit d'actions visant à assouplir la dépendance des populations prises en charge. La préférence pour la "réinsertion" en milieu de vie "ordinaire", "naturel", et pour l'autonomie, s'affirme.

Paradoxalement, l'Etat et ses institutions vont promouvoir ces nouveaux objectifs. Partant des incohérences et des dysfonctionnements de l'action sociale, la démarche engagée s'appuiera sur plusieurs pôles.

Les **Commissions du Plan** joueront un rôle essentiel dans l'évolution des politiques d'action sociale. Le VI<sup>e</sup> Plan (1971-1975) consacrera le passage de la notion "d'équipement social" à celle de "fonction sociale". L'équipement n'apparaît plus comme l'unique réponse aux problèmes sociaux ; son hégémonie est remise en cause. Une nouvelle conception de l'action sociale devra reposer sur la recherche de l'autonomie des individus et privilégier une action globale et non parcellisée ou sectorielle. Ces préoccupations demeureront centrales dans les plans suivants, avec toutefois des inflexions dans le sens de la diversification des équipements et des services ou de la rationalisation du système.

Tout au long de la décennie 70-80, **des commissions d'experts** vont s'exprimer dans **des rapports** célèbres parmi lesquels s'inscriront le Rapport BLOCH-LAINE(1) et surtout les rapports DUPONT-FAUVILLE en 1972 et BIANCO-LAMY en 1978 (2) pour l'Aide à l'Enfance. Réalisés à la demande du Ministère de la Santé Publique et de la Sécurité Sociale, ceux-ci contiennent un ensemble de propositions très générales, soulignant les carences quantitatives et qualitatives du système, et la nécessité d'améliorer sensiblement le sort des populations concernées.

(1) F.BLOCH-LAINE, "Etude du problème général des inadaptations des personnes handicapées", Ministère de la Santé, La Documentation Française ; l'annexe C "Inadaptations Sociales" (Rapporteur C. BAUDOT), traite de l'enfance en danger.

(2) A. DUPONT-FAUVILLE et J. BIANCO et L. LAMY, op cit.

Pour atteindre cet objectif, quatre types de suggestions concrètes apparaissent.

- **Minimiser la place de l'aide sociale dans le dispositif** du fait des risques de contrôle que l'assistance fait peser sur l'individu et sa famille. Le constat que "trop d'enfants sont retirés de leur famille sans qu'aient pu être apportés tous les moyens qui pourraient permettre à leur famille de les garder" est le point de départ du Rapport DUPONT-FAUVILLE. Il propose donc comme objectif, le maintien de l'enfant dans sa famille avec l'éducation et la promotion de celle-ci. Objectif repris sous le thème de retour à l'autonomie des familles dans le Rapport BIANCO-LAMY. "Le premier objectif de l'aide à l'enfance concerne **les familles** : c'est le **retour à l'autonomie**, le plus tôt possible. L'autonomie, cela veut dire les moyens de vivre sans faire appel aux services sociaux et la capacité d'élever ses enfants dans de bonnes conditions "(1).

- Développer les services de **maintien en milieu de vie ordinaire** pour éviter les placements en établissement compte tenu de la rupture qu'ils provoquent dans le contexte familial et social. L'accent est mis sur le développement des travailleuses familiales, des Actions Educatives en Milieu Ouvert et sur l'octroi et la revalorisation des allocations mensuelles. Quand le placement n'a pu être évité, le mode de placement privilégié doit redevenir le placement familial.

- Accroître la **dimension préventive** de l'action sociale au sein du cadre de vie habituel (famille, école, milieu social), auprès de groupes cibles (mères célibataires, familles nombreuses ou précarisées).

- **Améliorer l'hébergement** sous des formes diversifiées et adaptées au besoin de chacun. Cette amélioration passe par un rapprochement des lieux d'hébergement par rapport à la résidence des familles ; par une transformation des équipements en des unités plus légères, plus souples et plus conviviales ; par la recherche d'un personnel plus qualifié.

(1) J.L. BIANCO et L. LAMY, *op cit*, p 41, souligné par l'auteur.

Ces orientations transversales à tous les domaines de l'action sociale, se traduisent par la volonté de définir une doctrine (1) de l'Aide Sociale à l'Enfance opposée aux pratiques institutionnelles traditionnelles et fondée sur les dichotomies suivantes.

<b>Nouvelle Doctrine de l'action sociale</b>	<b>Action Sociale traditionnelle</b>
Autonomie	Dépendance - Assistance
Continuité	Rupture
Action globale	Action parcellisée
Action coordonnée	Action sectorielle
Action préventive	Action curative
Milieu Ouvert	Placement

### 1.3.1.2 Le recentrage de la famille sur sa fonction de production

L'importance accordée aux thèmes de l'autonomie et de l'intégration et la définition d'une doctrine redéfinissent la place de la cellule familiale dans le processus institutionnel.

L'histoire nous a fourni de nombreux exemples de glissements du champ de la protection de l'enfance. Dans la décennie 1970, la notion de famille en difficulté se substitue à la notion d'enfance en difficulté. La famille doit être associée et non plus ignorée dans le processus de réinsertion de l'enfant. Les textes de lois et les circulaires militent donc en faveur d'une promotion de la famille à travers ses droits à l'égard de l'enfant et des institutions.

Cette orientation est amorcée par la loi de 1970 sur l'autorité parentale. Elle remplace l'ordonnance de 1958, dans un sens légèrement restrictif quant aux pouvoirs des juges sur la famille. Le juge est fondé d'intervenir chaque fois que "la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation sont **gravement** compromises".

(1) Selon la définition du Petit Robert, une doctrine est un ensemble de notions qu'on affirme être vraies et par lesquelles on prétend fonder une interprétation des faits, orienter ou diriger l'action

L'introduction de ce nouvel adjectif doit restreindre les prises en charge institutionnelles. Désormais, le juge doit s'efforcer de recueillir l'adhésion de la famille à la mesure envisagée. Cette loi fait suite à la multiplication du nombre d'enfants placés sous la responsabilité du service, multiplication consécutive aux textes de 1958 et 1959 qui ne stipulaient pas l'accord de la famille dans la recherche de solution.

Deux textes plus récents parachèvent cette démarche.

- La loi DUFOIX du 6 janvier 1984 sur la reconnaissance des droits fondamentaux aux usagers de l'Aide Sociale à l'Enfance. La reconnaissance de la responsabilité des familles dans le sort des enfants et les conditions de la création d'un dialogue avec l'administration sont les deux préoccupations qui ont présidé à la reconnaissance de ces droits. Ce texte fut voté à l'unanimité du parlement.

- La loi du 6 janvier 1986, qui consiste en une réécriture de la partie du code de la famille et de l'aide sociale concernant l'Aide Sociale à l'Enfance (titre II), l'intitule désormais "Action Sociale en faveur de l'Enfance et de la Famille". Nous analyserons ultérieurement ce texte.

Mais, plus fondamentalement, l'émergence d'une nouvelle philosophie de l'action sociale fondée sur l'autonomie renvoie la famille au coeur des débats sur les politiques sociales et la remise en cause de l'Etat-providence.

Comme lors de la suppression des tours au XIX<sup>e</sup> siècle, l'Etat met l'accent sur le resserrement des liens affectifs avec les parents, sur le développement de la prévention et l'octroi d'aide en espèce pour enrayer les tendances inflationnistes du système de prise en charge.

Aujourd'hui, ces évolutions s'inscrivent dans la tendance qui renvoie la famille à des services préalablement collectivisés (1).

*(1) Cf sur ce point les développements de E.ARCHAMBAULT "Famille et Dynamique des services personnels", Dynamique des services et théories économique, Rencontre internationale, 30 janvier 1987, Université Lille I., 10p.*

La période de prospérité a permis le transfert au marché ou aux institutions collectives des activités de services auparavant offertes par la famille. En particulier les soins des personnes dépendantes (enfants, personnes âgées, malades, handicapés...) sont passés aux mains des équipements collectifs. Or, cette tendance est aujourd'hui renversée. Le système de la protection de l'enfance est exemplaire d'une remise en cause de la sphère collective (1).

En effet, le transfert d'activité de la sphère collective à la sphère privée se traduit par un recentrage de la famille sur ses fonctions de production de soins et d'éducation envers ses membres, d'une part, et, par le prolongement des solidarités familiales quand les mécanismes d'insertion sociale et collective sont défailants (cf le chômage des jeunes), d'autre part. Par ailleurs, cette tendance s'accompagne de la création d'emplois "périphériques" ou "de proximité" qui correspondent à la marchandisation de travaux domestiques.

Le rôle accru des travailleuses familiales dans le soutien aux familles et des assistantes maternelles comme substituts à la famille naturelle est exemplaire. Dans les années 50, les assistantes maternelles avaient vu leur rôle éducatif contesté au profit d'un savoir technique des éducateurs ; elles avaient vu choir leur importance au profit de la prise en charge en établissement. Aujourd'hui, leur rôle et leur place sont revalorisés. Afin d'améliorer le volume et le recrutement des assistantes maternelles, la loi de Mai 1977 leur fixera un statut (professionnalisation, salarisation, formation). Par un transfert d'emplois qualifiés fortement protégés vers des emplois peu qualifiés, plus marginalisés et moins protégés, ce processus modifie la structure des emplois tertiaires.

Ainsi, comme dans le domaine de la santé, du handicap, de la garde de jeunes enfants, dans le secteur de l'aide sociale à l'enfance, la crise de l'Etat-providence et de son financement entraîne la "privatisation" de certaines activités publiques et intensifie la production domestique.

(2) Cf E. ARCHAMBAULT, "Travail domestique ou emploi tertiaire, Substitution ou complémentarité ", in "L'Emploi du tertiaire", op cit, chap 10.

La recherche des solutions alternatives à l'hébergement en établissement portent des éléments de remise en cause d'institutions et d'acteurs fortement structurés, désormais concurrencés par des services et des emplois plus souples et plus précaires.

### **1.3.2 Rationalisation centralisée du système et émergence d'un Etat gestionnaire**

Dans la décennie 70, les évolutions de l'environnement, l'adhésion à une nouvelle philosophie de l'action sociale commandent la définition de nouveaux objectifs et de nouvelles modalités de l'action sociale. Dans le même temps, se pose la question d'une organisation du système conforme à ces orientations. Une nouvelle dimension intervient dans la définition de la demande sociale et des normes de production : la rationalisation de la gestion du système.

Pus fondamentalement, le processus engagé nous renvoie à l'un des thèmes privilégiés de la théorie économique des biens non-marchands : l'analyse de **l'activité d'affectation des ressources** pour la production de biens publics. L'objectif de cette activité est d'assurer la production optimale de certains biens et de certains services à l'aide de ressources. L'Etat devient gestionnaire d'activités pour lesquelles il mobilise des quantités d'inputs marchands (travail, capital, consommations courantes) qu'il oriente vers la production de biens et services non-marchands.

Mais si l'Etat se réserve un pouvoir d'affectation de certains inputs, il ne procède pas toujours pour autant à la gestion directe des services. C'est le cas d'une partie des activités du système d'Aide Sociale à l'Enfance gérées par des associations gestionnaires. Quelle que soit la modalité de gestion, J.BENARD souligne que "la gestion optimale de cette activité pose essentiellement des problèmes **d'efficacité**

comme pour toute production" (1). Tel est bien le problème du système de protection de l'enfance dans la décennie 70. Sa résolution aboutira à l'introduction de la rationalité économique dans la gestion du système. Une nouvelle demande mue par la recherche d'une allocation optimale des ressources est alors orchestrée par l'Etat qui tente une reprise en main du système. L'affirmation de son pouvoir de tutelle s'appuiera sur deux axes :

- L'utilisation de nouvelles méthodes pour promouvoir les objectifs du système afin d'améliorer sa connaissance et d'en dénoncer les dysfonctionnements.
- Le rationnement centralisé des moyens du système.

### 1.3.2.1 Les nouveaux moyens politico-institutionnels

Dans les années 60-70, les préoccupations gestionnaires traversent l'ensemble des administrations publiques et imposent la **quantification économique au champ social** (3). Statistiques, indicateurs, modèles et comptes sociaux se développent. Parallèlement, se pose la question de l'élaboration de nouvelles méthodes d'aide à la **décision en matière de choix publics**. La diffusion de la méthode dite **Rationalisation des Choix Budgétaires** (RCB) nourrit l'ambition d'y répondre (4).

(1) Nous l'avons rappelé en introduction, une classification des activités publiques a été introduite en 1959 par R.A. MUSGRAVE, "The theory of public finance", New-York, USA, Mc.G. W. HILL., 1959. Cette classification distingue les activités de redistribution, de régulation et d'affectation. Cf aussi les développements de J. BENARD, *op cit*, pp 27-28 et G. TERNY, pp 8-10.

(2) J. BENARD, *op cit*, p 27.

(3) Cf M.E. JOEL, "Pourquoi chiffrer le social ?", *Projet*, n°130, 1978 (1233-1243 p).

(4) Les systèmes étrangers analogues sont le PPBS (Planning-Programming -Budgeting System), le budget de produit (output budgeting), le budget de programme (Programm budgeting) et le PAR (Programm Analysis and Review).

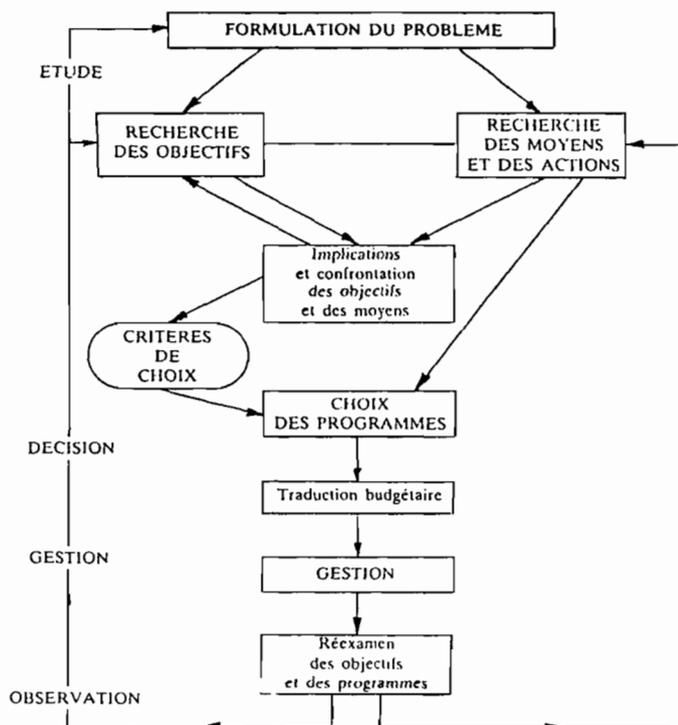
Notre propos n'étant pas ici de présenter une analyse fouillée des méthodes RCB, nous en rappellerons sommairement quelques principes. Selon L.WEBER qui propose une approche des fondements théoriques de la RCB (1),

"Il s'agit d'une forme d'approche des choix en matière de dépenses publiques qui s'efforce de substituer dans la mesure où cela est possible ou justifier la rationalité économique du processus politique de recherche de consensus"

De façon plus pragmatique, PH.HUET et J.BRAVO (2) définissent la RCB comme :

"Une recherche méthodique, appliquée à l'action publique, et qui, utilisant toutes les techniques disponibles d'analyse et de calcul, de prévision, d'organisation et de gestion, vise à la définition cohérente et ordonnée, puis la concrétisation efficace et fidèle d'une politique" (3)

Le cycle de la RCB est schématisé comme suit par ces auteurs.



(source : PH. HUET, J. BRAVO)

(1) L. WEBER, "L'analyse économique des dépenses publiques - Fondements et principes de la rationalisation des choix budgétaires", Paris, PUF, 1978 (312p), p 23.

(2) Ces auteurs proposent une synthèse qui demeure un document de base sur le sujet, cf PH. HUET et J. BRAVO, "L'expérience française de la rationalisation des choix budgétaires", Paris, PUF, 1973, (294p).

(3) ib idem p.55.

La RCB qui a prouvé aujourd'hui ses limites (incapacité à évaluer les effets induits d'un programme), demeure dans les années 70 la méthode de référence en matière de choix publics. Sur le terrain de l'Aide Sociale à l'Enfance, qui en sera l'un des domaines d'application, la pénétration de la RCB sera plus tardive et ses techniques plus sommaires que dans d'autres domaines (cf la Santé).

La démarche engagée par la Direction de l'Action Sociale repose alors sur :

- le besoin d'améliorer la connaissance du système
- la nécessité de définir une combinaison optimale de moyens au regard des nouveaux objectifs.

Autrement dit, les études entreprises partiront des dysfonctionnements du système, pour définir des moyens coordonnés et rationnels répondant aux nouveaux besoins de la protection de l'enfance et aux impératifs de gestion.

Les deux rapports ministériels fondamentaux publiés en 1972 et 1979 feront la synthèse de cette demande rationalisatrice.

**Le Rapport DUPONT-FAUVILLE** (1) réalisé en 1972 à la demande du Ministère de la Santé Publique et de la Sécurité Sociale en est le point de départ. Rédigé par des experts parmi lesquels les médecins sont dominants, il se présente comme un rapport technique. Ce texte souligne d'abord la responsabilité de l'Etat dans la définition d'une doctrine de l'Aide Sociale à l'Enfance. Il propose une réforme dont l'objectif est le maintien de l'enfant dans sa famille ; puis soumet un certain nombre de moyens parmi lesquels :

- multiplier et coordonner les travailleurs sociaux intervenant en milieu ouvert;
- transformer et reconvertir les établissements ;
- réformer le placement familial ;
- améliorer le traitement et la formation des personnels ;
- réviser les mesures relatives à l'adoption.

(1) A. DUPONT-FAUVILLE, *op cit.*

Globalement, le rapport insiste sur la volonté politique nécessaire à cette réforme. En effet, la Direction de l'Action Sociale est faiblement relayée dans ses initiatives par les autres secteurs de la politique sociale comme par les administrations locales. DUPONT-FAUVILLE souligne que "toutes ces modifications techniques n'entraînent pas un effort financier considérable mais implique en revanche le changement assez profond de certaines méthodes et la mise en cause de situations acquises". Parallèlement, la RCB apparaît à la Direction de l'Action Sociale avec l'étude sur la prévention des inadaptations sociales (1). On y trouve un chapitre consacré à l'ASE et repris en annexe du Rapport DUPONT-FAUVILLE.

L'étude procède à **une analyse coût-efficacité d'une politique de prévention des recueils temporaires**. Pour cela elle part du constat de distorsions dans l'évolution de cette catégorie d'enfants. Les recueils temporaires (RT) connaissent une croissance notable (passant de 21.422 en 1946 à 73.910 en 1970) liée en partie à l'allongement de la durée de séjour (multipliée par 4 entre 1946 et 1970). De plus, les enfants de cette catégorie voient souvent leur prise en charge se prolonger par une immatriculation dans la catégorie "en garde".

Une enquête portant sur un échantillon d'enfants admis au titre de RT pendant l'année 1972 à Lille, Bobigny, Montpellier et dans le XIV<sup>e</sup> arrondissement de Paris (soit 586 RT), révèle que 63% des cas étudiés ne nécessitaient pas de placement. Ceux-ci auraient pu être évités par un secours financier ou l'existence d'un mode de garde. Finalement, l'étude préconise une politique anti-recueil autour de deux axes :

- le développement des allocations mensuelles et de secours (revalorisation des taux, simplification des dossiers) ;
- Le développement des travailleurs familiaux et des nourrices agréées de PMI.

On estime à 5.000 le nombre d'enfants pouvant bénéficier de cette politique.

Le **Rapport BIANCO-LAMY** en 1978 constitue l'aboutissement de cette recherche rationalisatrice. **La dimension économique** peu présente antérieurement **s'affirme** ici.

(1) M.C. LODEON, "La prévention des inadaptations sociales ; études RCB," Ministère de la Santé Publique et Secrétariat d'Etat, la Documentation Française, 1973, (230p).

L'administration centrale de l'Action Sociale mobilise alors de gros moyens administratifs. Le Service Etudes et Financement de la Direction de l'Action Sociale et le Service des Etudes Statistiques et Informatiques du Ministère sont créés à cette époque. Des groupes de travail sont mis en place à la Mission Service Unifié de l'Enfance, à la Division Organisation des Méthodes Informatiques. Le Service Etudes et Financement et l'Inspection des Finances joueront un rôle moteur dans le pilotage de ce rapport, présenté comme une étude, qui adopte la méthode RCB (Analyse ----> Propositions) (1).

A la lumière des dysfonctionnements du système, ce texte tente de recentrer les moyens de l'ASE sur ces objectifs. Il s'interroge sur les sources de blocages du système de prise en charge de l'enfance, à la suite des propositions du rapport DUPONT-FAUVILLE restées en partie sans réponse. Il dénonce pêle-mêle, la concentration des efforts sur le placement, les procédures institutionnelles qui ignorent les usagers, l'inadaptation des modes de financement des équipements, la dispersion des responsabilités qui interdit toute rationalisation. Ce constat conduit alors à une idée simple : "La complexité du système et le poids du passé rendent illusoire toute perspective de bouleversement radical, **plutôt que de reconstruire il faut organiser**" (2).

Les axes d'action restent identiques à ceux du rapport DUPONT-FAUVILLE. L'étude insiste sur la priorité du traitement de l'enfant dans son milieu d'origine et sur un rapport coût-efficacité plus favorable aux structures d'accueil légères, de type placement familial, qu'aux structures lourdes de type internat.

En outre, ce texte met l'accent sur:

- la priorité à accorder à la mise en place des Services Unifiés de l'Enfance, et dans ce cadre, à l'organisation et aux méthodes de travail ainsi qu'à la mise en place d'un outil d'évaluation, le tableau de bord.
- La nécessité de réformer les établissements à partir d'une redéfinition de leur fonction, de leur place et de leur financement; la nécessité de redéployer le personnel.
- Une évaluation plus systématique des besoins et des actions.

(1) Cf Rapport BIANCO-LAMY, op cit, Annexe 20, méthode de l'Etude.

(2) Ib idem, p41, souligné par les auteurs.

Il propose surtout un resserrement des pouvoirs autour des services départementaux de tutelle, induisant par là-même une redistribution des pouvoirs entre les différents acteurs du système (DDASS, juge, travailleurs sociaux, établissements) (1)

Parallèlement, dès 1977, les **rapports de l'Inspection Générale des Affaires Sociales** (2) s'interrogent sur la réponse apportée par les établissements et les travailleurs sociaux aux évolutions des besoins. Ils mettent en évidence les dysfonctionnements dus à ces acteurs.

**Le premier rapport** de l'IGAS affirme la nécessité de **redéfinir le rôle des établissements**. Les critiques formulées à l'égard de ceux-ci, caractéristiques de l'inadéquation des structures, portent sur :

- L'inégalité spatiale en matière d'équipement en raison de l'absence de coordination des initiatives et de l'évaluation des besoins. Ceci a pour conséquence des placements éloignés du milieu d'origine et des ruptures importantes dans la vie de l'enfant.
- La carence de projets pédagogiques et des possibilités éducatives. L'internat qui "créé ou accroît les inadaptations est de plus en plus contesté" (3). On y trouve une grande confusion dans les enfants accueillis (inadaptés sociaux, handicapés mentaux, physiques ou sensoriels).
- Une baisse des taux d'occupation et une hausse inquiétante des prix de journée.

Dans le **second rapport** de l'IGAS, la même démarche est appliquée aux **travailleurs sociaux**. Il s'agit de savoir "si la satisfaction des besoins doit nécessairement passer par une augmentation des effectifs ou si l'amélioration qualitative des professions ne permettrait pas une nouvelle redistribution des tâches et de ce fait, un ajustement plus adapté au besoin réel".

(1) Cf J.J. BEAUMONT, "Enjeux et pouvoirs dans l'action sociale. 1960-1981", thèse de 3<sup>e</sup> cycle - Université Paris IX Dauphine, 1982, (295p)

(2) IGAS, "Les établissements sanitaires et sociaux", rapport annuel 1977-1978 (430p) ; "Les professions sanitaires et sociales", rapport annuel 1979, (528p).

(3) Cf J. SIBILEAU, "Rôle de l'internat aujourd'hui comme moyen d'éducation des enfants handicapés ou inadaptés", *Revue Française des Affaires Sociales*, n°3, 1975, (12p).

La décennie 70 semble marquée par une carence quantitative en personnel (cf les prévisions des VI<sup>e</sup> et VII<sup>e</sup> Plans et du rapport DUPONT-FAUVILLE) , principalement en raison d'un besoin appréhendé au coup par coup et inégalement couvert. Les différences de statut, de rémunération, de conditions de travail entraînent, d'une part, une désaffection de certaines régions, du secteur public, de l'internat et, d'autre part, une parcellisation des tâches et la concurrence entre travailleurs sociaux. Les établissements sociaux de l'enfance demeurent marqués par un sous-encadrement et une sous-qualification du personnel. Ainsi, les logiques en oeuvre, qui induisent instabilité et fragilité dans l'encadrement, ne s'avèrent pas toujours compatibles avec les objectifs définis.

Finalement, il ressort de ces différents rapports que les dysfonctionnements du système de prise en charge de l'enfance peuvent être en grande partie résolus par le développement de politiques préventives (devant aboutir à l'autonomie des familles) au détriment du traditionnel placement (redéploiement des moyens et des objectifs) et ce, grâce à la réaffirmation d'un monopole de la tutelle dans la régulation du système.

### **1.3.2.2 Les premiers éléments d'un rationnement de l'Offre**

Nous avons souligné (1.1) comment, dans le cas d'un bien tutélaire, on passait insensiblement d'une définition normative des besoins au contrôle des quantités produites. Ainsi, pour réguler le système d'ASE conformément aux nouveaux objectifs (autonomie des familles, gestion efficace), l'Etat affine ses moyens d'intervention. Soucieux d'une allocation optimale des ressources, il tente de définir de nouvelles modalités de contrôle propres à impulser la rationalisation du système d'offre. Les pouvoirs publics multiplieront les circulaires et les lois susceptibles de traduire sa volonté réformatrice et tutélaire.

Ainsi se trouvent revalorisées les allocations mensuelles (1974) et redéfini le statut des assistantes maternelles (1979). la circulaire BARROT du 23 janvier 1981 consacre les orientations du Rapport BIANCO-LAMY. Parallèlement, des missions sont chargées d'aider l'administration départementale à mettre en oeuvre sur le terrain les réformes. J.J.BEAUMONT (1) décrit le processus comme une véritable "démarche marketing". Le département du Nord illustre parfaitement ce processus. Dès 1978,

(1) J.J. BEAUMONT, *op cit*, p 36.

sous l'impulsion de nouveaux responsables et des orientations et supports techniques ministériels, une réorganisation profonde de la politique et des services départementaux est engagée.

Enfin et surtout, **la loi relative aux institutions sociales et médico-sociales** (loi du 30 juin 1975 modifiée par les lois du 22 juillet 1983 et du 6 janvier 1986) impose le contrôle sur l'initiative privée et traduit la reprise en main des pouvoirs publics sur les associations gestionnaires d'établissements et les travailleurs sociaux.

Cette loi fondamentale, et sans précédent, dont les prémices étaient contenus dans le rapport BLOCH-LAINE, veut "organiser la collaboration des institutions publiques et privées pour leur assurer une pleine efficacité et éviter leur double emploi". Elle se veut planificatrice.

La loi comporte trois parties :

- La coordination des institutions sociales et médico-sociales ;
- la création d'un service Départemental d'Action Sociale ;
- les établissements de formation des travailleurs sociaux.

Désormais, les "établissements recevant habituellement des mineurs relevant des chapitres 1er et 2ème du titre II du Code de la Famille et de l'Aide Sociale et les maisons d'enfants à caractère social, ne peuvent être créées ou recevoir une extension importante qu'après avis motivé de la Commission Nationale d'Institutions Sociales et Médico-sociales" (art.3 de la loi). Ainsi est introduite une procédure de coordination sur intervention d'une commission. Elle devra se faire "en fonction des besoins quantitatifs et qualitatifs de la population et compte tenu des équipements existants ou prévus" (art.4).

Compte tenu de la complexité du domaine et de la difficulté à évaluer les besoins, la loi renoncera à établir une "carte sociale" (identique à la carte sanitaire).

Afin de permettre une remise en ordre des divers régimes de rémunération, de déroulement de carrière ou de conditions de travail, "Les Conventions Collectives de travail et accords de retraite applicables aux salariés des établissements et services à caractère social ne prennent effet qu'après agrément donné selon des modalités

fixées par voie réglementaire" (art.16). De plus, cette loi ouvre la voie (art.27 ) d'une fixation réglementaire (taux directeur) des dépenses de fonctionnement de ces institutions et de leur couverture sur la base de normes de personnel et de prix de journée. Ajoutons une disposition novatrice ; "les familles des mineurs et les personnels sont obligatoirement associés au fonctionnement des établissements".

Pour les établissements et services qui concourent à la protection de l'enfance, ce texte doit permettre une réduction des inégalités, une meilleure qualité de l'accueil, la maîtrise des dépenses, et une esquisse d'évaluation des besoins.

Dans le même esprit, un texte prévoit que le Ministère de la Justice pourra exercer conjointement avec le Ministère de la Santé et de la Famille le contrôle des établissements habilités à recevoir des mineurs placés au titre de l'assistance éducative. La circulaire du 2 Janvier 1976 définit un modèle de convention tripartite entre le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le Préfet et les Associations concernées.

\*

Ainsi le dispositif administratif se renforce à tous les échelons. Beaucoup voient dans ces textes un renforcement du rôle de l'Etat et une menace pour la liberté d'association. En fait, ces orientations révèlent la stratégie choisie par les pouvoirs publics pour réguler le système d'Aide Sociale à l'Enfance. Il s'agit pour eux de récupérer un pouvoir tutélaire perdu dans la période précédente et d'imposer un contrôle centralisé sur des mécanismes de décision décentralisés et dispersés entre différents agents. On retrouve ici l'un des débats au coeur de la théorie économique sur le dilemme centralisation-décentralisation, chers aux théoriciens de la planification (1).

(1) Cf sur ce point les développements de M. MOUGEOT, op cit, chap 1, "La décentralisation des décisions dans les systèmes complexes".

## Conclusion du Chapitre I

On peut admettre sans équivoque que la protection sociale de l'enfance est un bien tutélaire dont le besoin est défini de manière normative. Si des besoins objectifs sont identifiables à un moment donné, l'importance des normes et des discours demeure fondamentale dans l'expression de ces besoins.

Dans la décennie 1970, l'environnement des institutions de l'Aide Sociale à l'Enfance se transforme profondément. Le pouvoir tutélaire sensible à ces évolutions redéfinit, en référence à la nouvelle doctrine de l'action sociale d'une part, sous la contrainte d'une allocation optimale des ressources d'autre part, les objectifs et les moyens de la protection sociale de l'enfance. Le pouvoir de tutelle se transforme alors en pouvoir de monopsonie à l'égard des établissements. L'Etat est le principal acheteur des prestations offertes par ces derniers. Or, la quantité et la qualité des services fournis par les établissements sont mis en cause par l'administration de tutelle. Moins coûteuses et plus efficaces socialement, les mesures préventives l'emportent sur les mesures de placement. En conséquence, la demande formulée à l'égard des établissements se restreint et ses débouchés sont menacés. Par ailleurs, l'Etat met en place des mécanismes de contrôle centralisés du système d'offre et impose une logique gestionnaire aux institutions de l'ASE.

Ainsi sont posés les éléments d'une remise en cause d'un mode de régulation fondé sur la croissance des équipements. Cette remise en question se fonde sur :

- la reconnaissance de l'inadaptation de la réponse apportée à un moment donné par le système,
- l'affirmation du rôle souverain de l'Etat dans la production de normes définissant la demande et l'offre d'un bien tutélaire.

Mais le processus alors engagé n'ignore-t-il pas l'existence et le pouvoir de nombreux agents qui ont structuré le système et acquis une certaine autonomie ? Autrement dit, ne révèle-t-il pas les limites du concept de bien tutélaire dans l'approche de ce système ? Pour répondre à ces questions nous analyserons les adaptations des différents acteurs du système aux nouvelles normes.

## CHAPITRE II

### **BLOCAGES STRATEGIQUES ET DERIVES DU SYSTEME**

En dépit d'une volonté réformatrice impulsée par l'Etat , les anciens mécanismes régulateurs persistent et accentuent les dysfonctionnements du système. L'architecture de ce dernier repose sur des légitimités, des logiques, des pouvoirs multiples et autonomes lui conférant une nature conglomérale et peu flexible. Chaque acteur a acquis une position dans les rouages du mécanisme régulateur du système contre laquelle se heurte une volonté souveraine de l'Etat.

La succession des rapports et des circulaires révèle la difficile application des mesures qui en découlent. Malgré la quasi unanimité des acteurs pour reconnaître la nécessité des réformes, le système n'évoluera pas conformément aux nouveaux objectifs, ceci en raison de la non adhésion de ces acteurs à une logique imposée par les pouvoirs publics.

Après une description des adaptations produites par le système d'offre : ses rigidités, ses incidences inflationnistes (2.1), nous proposerons une analyse des facteurs rendant compte des blocages du système (2.2). Pour cela, nous utiliserons en partie les apports des théories économiques expliquant la croissance des dépenses publiques (lois d'évolution macroéconomiques) et de celles concernant l'analyse de l'offre des biens publics (Analyse économique de la bureaucratie - Théorie du Principal-Agent). Nous distinguerons : les facteurs structurels explicatifs des évolutions tendancielle d'un système non-marchand et les facteurs institutionnels produits par les comportements stratégiques liés à une asymétrie d'information entre les différents agents.

## 2.1 RIGIDITE DE L'OFFRE ET CROISSANCE INCONTROLEE DES DEPENSES

Le système d'Aide Sociale à l'Enfance ne s'adapte pas aux nouveaux objectifs (autonomie des familles, rationalisation). Il produit au contraire des réponses traditionnelles, connues et fortement structurées autour de quelques acteurs. La permanence des équipements, le poids et la structuration du facteur travail constituent l'une des premières manifestations de l'inertie du système (2.1.1). De plus, l'absence de flexibilité se double de dysfonctionnements et d'effets pervers entraînant une croissance incontrôlée des dépenses (2.1.2).

### 2.1.1 Rigidité de l'offre

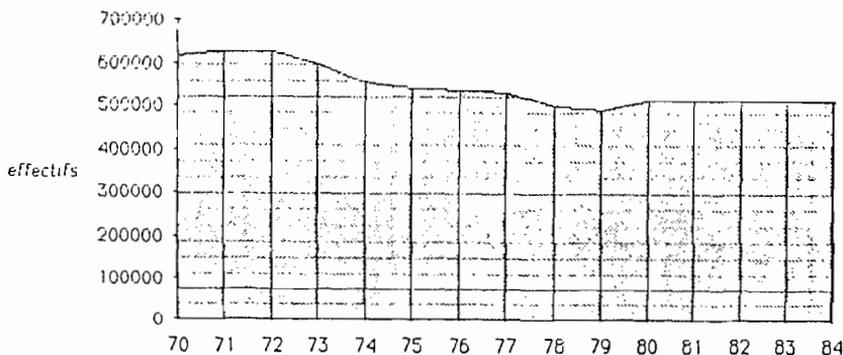
#### 2.1.1.1 Une baisse du nombre des enfants placés non compensée par une baisse de la capacité d'accueil

a) Dans la décennie 1970, l'itinéraire institutionnel des enfants placés connaît des évolutions lentes mais favorables.

On note à partir de 1970, une inversion de la tendance à la croissance de l'effectif total des bénéficiaires.

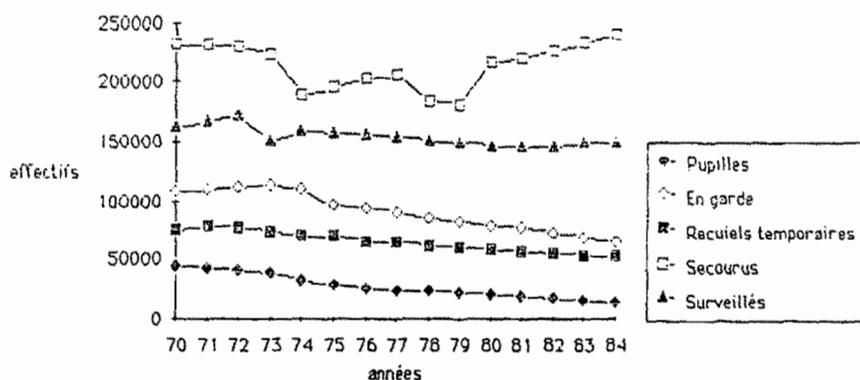
GRAPHIQUE N° 10

EVOLUTION DE L'EFFECTIF TOTAL DES BENEFICIAIRES DE L'A.S.E.  
DE 1970 à 1984  
(stocks au 31-12 . France Métropolitaine)



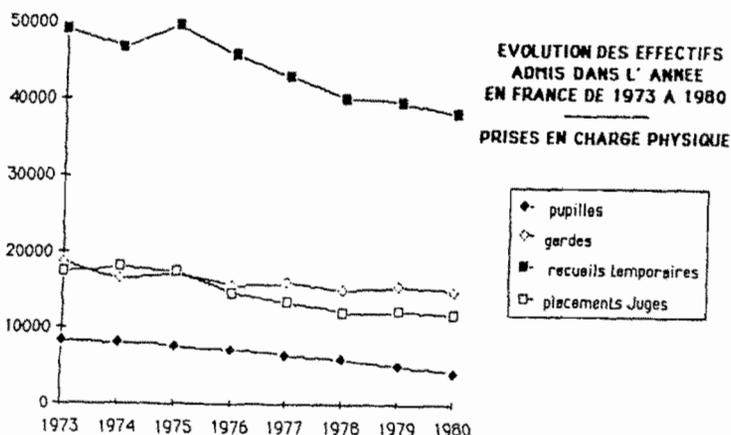
Cette baisse ne se répercute sur la prise en charge physique qu'à partir de 1973. Les enfants confiés au service par décision du juge (catégorie en garde) connaissent la décroissance la plus forte.

**GRAPHIQUE N° 11**  
**EVOLUTION DES BENEFICIAIRES DE L'A.S.E. PAR CATEGORIE**  
**DE 1970 à 1984**  
 (stocks au 31-12 . France Métropolitaine)



Si l'on tient compte des mouvements démographiques, de la baisse de la majorité civile à 18 ans (loi du 5 juillet 1975) et des recommandations faites sur cette période, ces évolutions demeurent lentes. Il faut attendre 1975, pour enregistrer une diminution des admissions d'enfants placés dans l'année (1) (forte pour la catégorie RT, très faible pour les "placements juge" et les enfants "en garde").

**GRAPHIQUE N° 12**

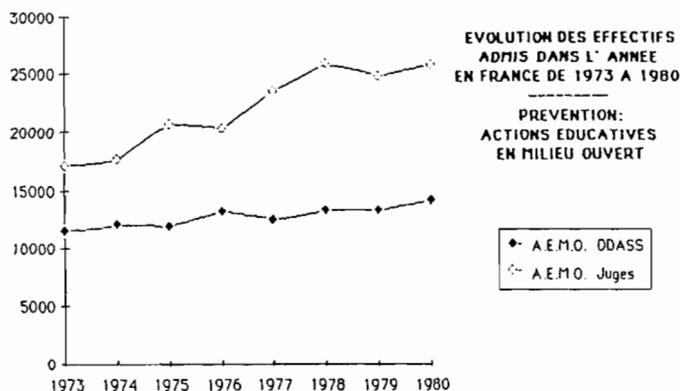


(1) L'étude du nombre d'admissions annuelles fournit une image beaucoup plus intéressante de l'activité du service, cependant, cette information n'est disponible que depuis 1973.

La croissance des admissions au titre préventif s'amorce à cette même date.

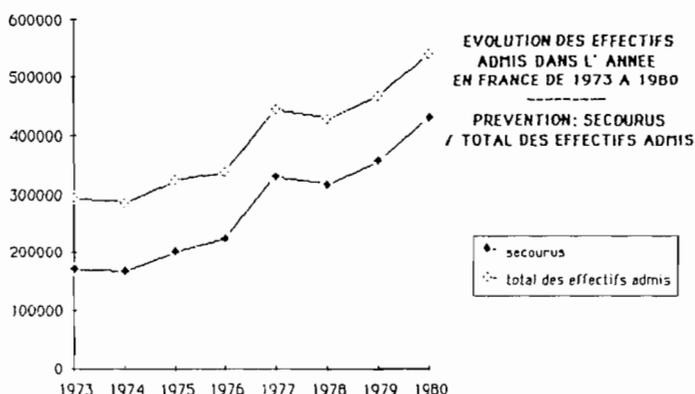
Le développement des AEMO reste timide ; les admissions prononcées par la DDASS (en amont de la prévention judiciaire) stagnent sur toute la période, celles prononcées par le juge augmentent jusqu'en 1978 pour stagner ensuite.

GRAPHIQUE N° 13



En revanche, les admissions au titre de secours ne cessent de croître depuis 1973.

GRAPHIQUE N° 14



De toute évidence, la cohésion des pratiques quoique difficile à mettre en oeuvre, tente de s'amorcer, les évolutions observées depuis 1973 l'attestent.



Toutes les catégories sont concernées par la réduction de la durée de séjour. Ainsi, 13% des pupilles et 28,3% des "en garde", connaissent aujourd'hui des durées de séjour supérieures à 5 ans contre respectivement 54% et 76% en 1950-1965.

**TABLEAU N° 15**  
**Evolution des durées de séjour par catégorie**

Catégorie à la première admission :	Pupille 1		Pupille 2		Garde 1		Garde 2		RT 1		RT 2	
	50-65		75-80		50-65		75-80		50-65		75-80	
Durée de séjour	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
	Séjour < 5	36	46,1	85	86,7	32	24,1	137	71,7	23	21,3	88
Séjour > 5	42	53,9	13	13,3	101	75,9	54	28,3	85	78,7	56	38,9
TOTAL	78	100	98	100	133	100	191	100	108	100	144	100

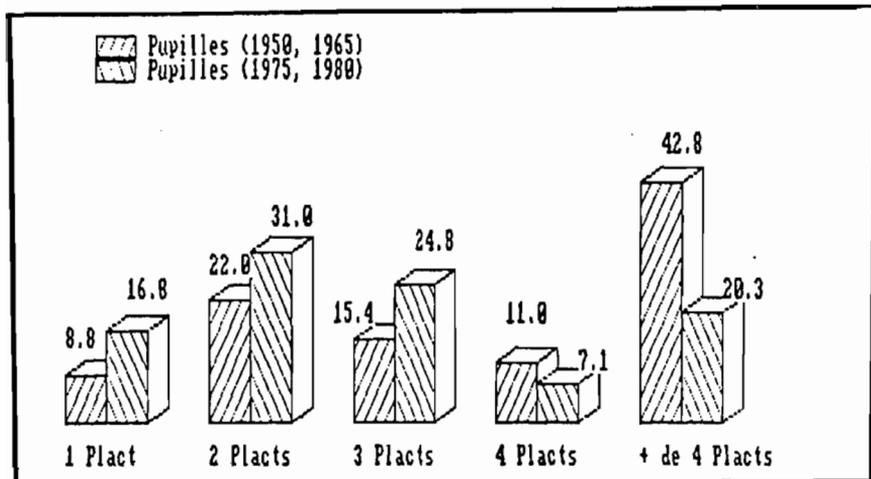
### **. Le nombre de placements par enfant décroît**

La réduction des durées de séjour va de pair avec la réduction du nombre de placements par enfant. Ainsi le pourcentage d'enfants ayant connu au moins quatre placements différents passe de 43% avant 1965 (1) à 15% en 1980. (cf graphiques page suivante).

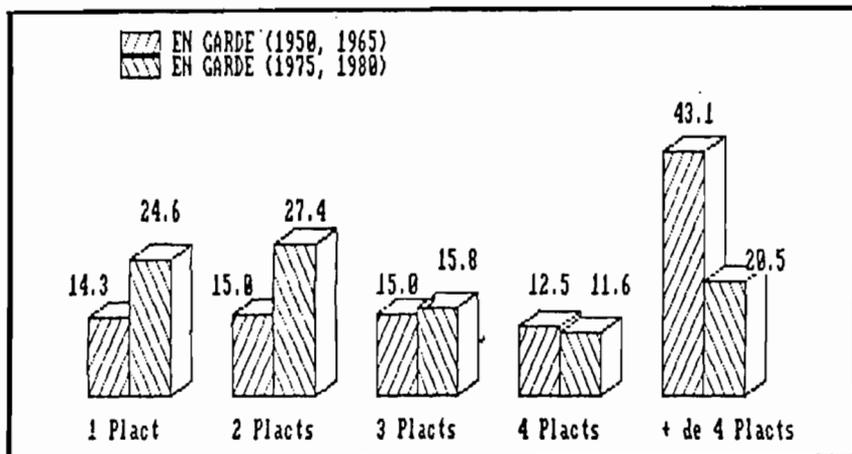
Par ailleurs, les motifs et les modalités de placement semblent de plus en plus harmonisés avec la catégorie juridique de l'enfant. Surtout l'analyse des motifs de sortie tend à montrer que **le service de projection de l'enfance offre plus rapidement des solutions de réinsertion sociale aux enfants accueillis.**

(1) 5% dossiers à cette époque mentionnent un nombre de placements supérieur à 15 et 5% des dossiers concernent des enfants placés plus de 10 fois.

GRAPHIQUE N° 15  
Evolution du nombre de placements  
pour la catégorie "pupille"



GRAPHIQUE N° 16  
Evolution du nombre de placements  
pour la catégorie "en garde"



Le pourcentage d'adoptions et de réintégrations dans la famille augmente sensiblement entre 1950 et 1980. De moins en moins d'enfants atteignent l'âge de la majorité (1).

**TABLEAU N° 16**  
**Motifs de sortie par catégorie d'admission**

	PUPILLES				EN GARDE				RECUEILLIS TEMPORAIRES			
	50-65		75-80		50-65		75-80		50-65		75-80	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
Majorité	29	37,2	11	11,7	73	55,3	64	36,2	47	45,2	27	20,4
Mariage - Insertion sociale	14	17,9	0	0	19	14,4	7	3,9	8	7,7	8	6,1
Adoption	29	37,2	58	61,7	6	4,5	7	3,9	14	13,5	14	10,6
Réintégration famille												
Placement famille élargie	5	6,4	13	13,3	16	12,1	29	16,4	15	14,4	33	25,0
Autres	1	1,3	1	1,1	14	10,6	6	3,4	4	3,8	3	22,7
Toujours présent dans le service	0	0	10	10,6	0	0	48	27,1	0	0	27	20,4
Non réponse	0	0	1	1,1	4	3,0	16	9,0	16	15,4	20	15,1
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>100</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>132</b>	<b>100</b>	<b>177</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>100</b>	<b>132</b>	<b>100</b>

Ces évolutions apparaissent assez conformes aux orientations définies par la doctrine de l'ASE. Elles sont les résultats d'une meilleure organisation des services départementaux et notamment, de la mise en place effective des services unifiés de l'enfance. Cependant, ces évolutions restent partielles au regard de l'ampleur de la réforme souhaitée.

b) La capacité d'accueil de l'ensemble des établissements concourant à la protection de l'enfance (2) semble atteindre son maximum en 1970 pour décroître ensuite.

(1) Cette diminution est d'autant plus notable que l'âge de la majorité a été abaissé de 21 à 18 ans, accroissant la probabilité de ne pas sortir du service avant cet âge.

(2) Il est difficile d'avoir une image quantitativement exacte de l'évolution des établissements. A ce jour, le fichier FINESS reste très incomplet dans le domaine de la protection de l'enfance (on procède alors par estimation).

Cependant entre 1970 et 1980, alors que la prise en charge physique décroît d'un tiers, on n'enregistre qu'une réduction de 15% de la capacité d'accueil. Cette diminution est surtout sensible pour les sections à caractère social de pouponnières (-13%), pour les hôtels et maisons maternelles (-25%).

TABLEAU N°17  
Evolution du nombre et de la capacité des établissements  
de la protection de l'enfance de 1970 à 1984

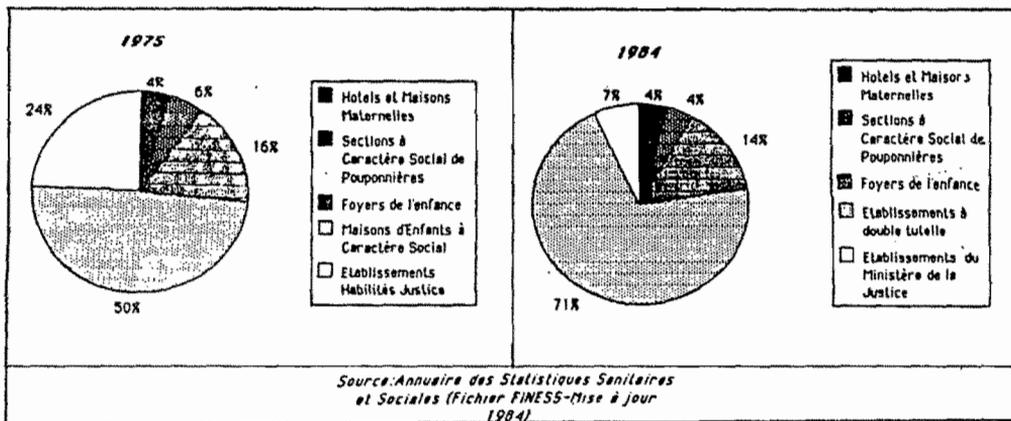
CATEGORIE D'ETABLISSEMENTS	1970		1975		1980		1984	
	Nombre	Capacité	Nombre	Capacité	Nombre	Capacité	Nombre	Capacité
- Sections à caractère social de pouponnières	105	3 700	102	3 800	104	3 200	65	2 200
- Foyers de l'enfance	140	10 100	159	11 700	143	10 500	151	9 700
- Maisons d'enfants à caractère social	-	40 000(e)	-	35 000(e)	520(e)	30 000(e)	1 069	48 400
- Etablissements privés habilités justice	-	17 500	358(e)	17 900(e)	350(e)	17 000(e)	-	-
- Hôtels, maisons, centres maternels	130	3 800	126	3 100	-	2 700	96	3 000
ENSEMBLE DES ETABLISSEMENTS	-	74 900	-	71 500	-	63 400	-	63 300

(e) estimation

Source : Fichier FINES

En 1984, on observe un changement de nomenclature : les maisons d'enfants à caractère social et les établissements habilités justice sont regroupés dans la même catégorie (ce sont les établissements à double tutelle). On dénombre également en 1984, 159 établissements publics du Ministère de la Justice (soit une capacité d'accueil de 4 700) destinés à la protection de l'enfance, ce qui porte la capacité d'accueil total à 68 000.

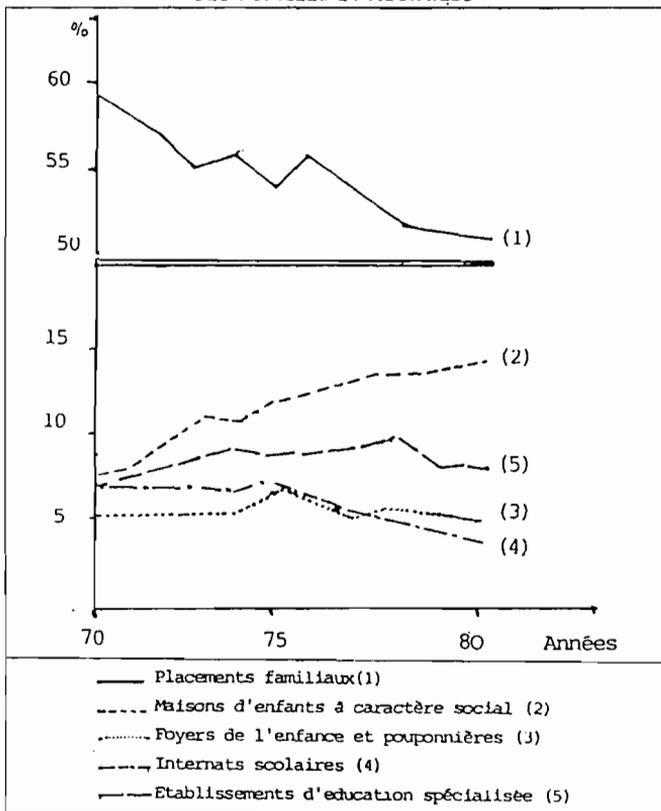
GRAPHIQUE N° 17  
Evolution de la structure de la capacité d'accueil  
établissements sociaux de l'enfance



L'inertie apparait surtout dans la structure des modalités de placement. Le placement familial qui selon le rapport DUPONT-FAUVILLE devait être le mode d'accueil à privilégier ne cesse de décroître. Malgré la Loi de Mai 1977 qui fixe le statut des assistantes maternelles (professionnalisation, salarisation, formation) et qui devait contribuer à améliorer le volume et la qualité du recrutement, le nombre d'assistantes maternelles ne cesse de diminuer (entre 1976 et 1980, on observe une baisse de 19,4% de "nourrices" pour une baisse de 17,4% des enfants en garde (1).

### GRAPHIQUE N° 18

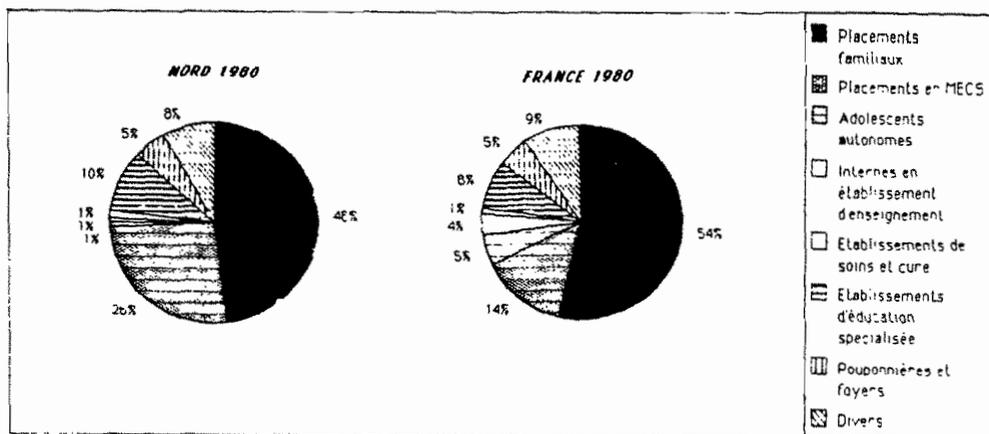
EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES DIFFERENTES MODALITES DE PLACEMENT  
DES PUPILLES ET ASSIMILES



(1) Cf SESI, "Les assistantes maternelles de l'aide sociale à l'enfance. Evolution 1976-1981", Santé et Sécurité Sociale. Statistiques et Commentaires n°2. 1982.

La diminution de la part des placements familiaux au profit des établissements et précisément des maisons d'enfants à caractère social est encore plus marquée dans le département du Nord.

**GRAPHIQUE N° 19**  
**Structure des différentes modalités de placement des pupilles et assimilés**  
**(France-Nord)**



L'une des conséquences de l'inertie de la capacité d'accueil se manifeste à travers des taux d'occupation très bas des établissements de l'enfance en difficulté (inférieur à 90 %), les plus bas de l'ensemble des établissements sociaux (en moyenne 95 %).

### 2.1.1.2 Explosion des effectifs et transformation de la structure des professions sociales : des ambiguïtés

La décennie 70 marque un nouveau tournant dans la consécration des professions sociales ; la nouvelle philosophie de l'action sociale joue un rôle important à cet égard. C'est véritablement à cette époque qu'apparaît le vocable "travailleurs sociaux" sous lequel se rassemblera une quinzaine de professions. La visibilité puis l'ascension sociale de cette catégorie marqueront les années 1980 (cf introduction).

L'évolution du volume et de la structure des travailleurs sociaux tente alors de répondre aux orientations souhaitées :

- amélioration des normes qualitatives et quantitatives d'encadrement ;
- développement des activités de prévention .

Elle comporte cependant des facteurs de rigidité et de contradictions.

a) La reconnaissance de nouveaux diplômés et la croissance du nombre de diplômés.

La création de diplômés consacrant de nouvelles professions prend une ampleur importante et constitue une nouvelle phase dans la structuration de la branche.

- La **fonction éducative**, traditionnellement assurée par l'éducateur spécialisé s'ouvre à de nouvelles professions : les moniteurs éducateurs en 1970, les aides médico-psychologiques en 1973, les éducateurs techniques spécialisés en 1976.

- **La fonction d'aide et d'appui aux familles** connaît une vaste diversification. Les assistantes sociales en perdent le monopole. S'y ajoutent en 1971 les aides-ménagères ; en 1974, les travailleuses familiales, dont la profession est réorganisée, et les *conseillers en économie sociale et familiale* ; en 1977, les délégués à la tutelle dont la formation est définie, les assistantes maternelles à qui l'on reconnaît un statut.

- La création d'un diplôme d'animateur en 1979, consacre **la fonction d'animation**.

- Enfin deux formations de **cadre** sont mises en place :

. Le diplôme supérieur en travail social en 1978 (formation destinée aux travailleurs sociaux justifiant d'une formation initiale, d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans et de responsabilité d'encadrement, de formation et de recherche) ;

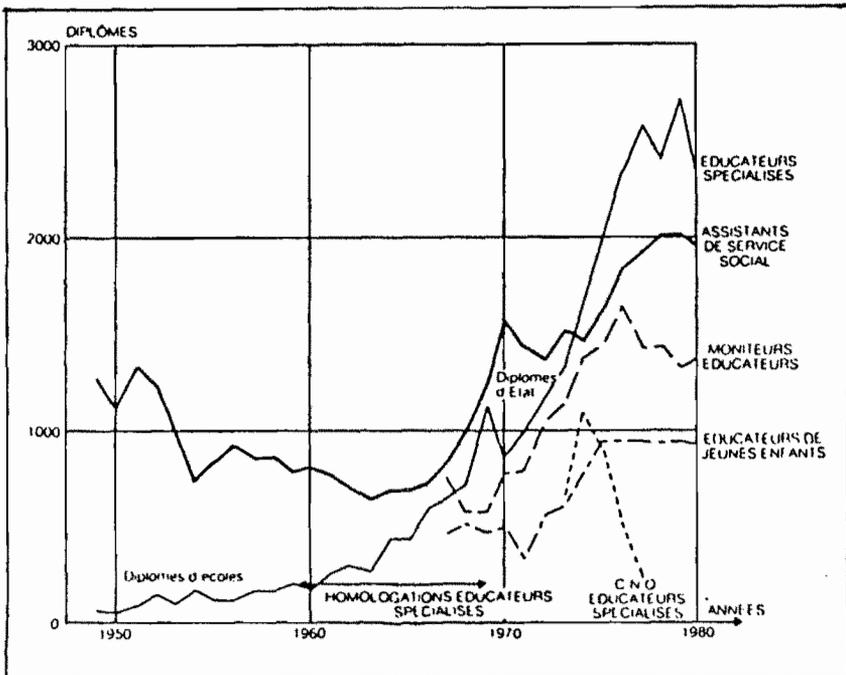
. La formation des directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux contrôlée par l'Ecole Nationale de la Santé Publique en 1985. ( L'accent est mis volontairement sur l'aspect administratif et financier de la formation).

Pour les formations dont nous connaissons les flux annuels de diplômés, on observe un accroissement spectaculaire des diplômes délivrés au cours des années 70, puis une stabilisation voire une régression à partir de 1977-78. Les formations aux fonctions d'aide à la famille paraissent moins affectées par cette diminution.

#### GRAPHIQUE N° 20

##### Flux annuel des diplômés pour quelques professions du travail social

sources : Ministère de la Santé, T. Lambert op. cit.



## b) Une croissance soutenue des effectifs

Une analyse de l'émergence des professions sociales inscrit leur évolution au sein d'une branche de l'emploi tertiaire. Le secteur tertiaire, producteur de service, et souvent qualifié d'hétérogène et de résiduel (1), semble mieux traverser l'épreuve de la crise économique que le secteur industriel et continue d'être créateur d'emploi. La poussée des effectifs dans les services de santé tient une place importante dans la progression des emplois tertiaires marchands. Sur 800.000 emplois créés entre 1975 et 1982, plus de la moitié l'ont été dans la santé (2).

**TABLEAU N° 18**  
**PROFESSIONS SOCIALES ET L'EVOLUTION DE L'EMPLOI PAR SECTEUR 1970-1980**

	EFFECTIFS EN MILLIERS				Variation 1970 - 1980		Taux de croissance annuelle moyenne 1980/1970
	1970		1980		Effectifs en milliers	%	
	Total	%	Total	%			
AGRICULTURE ET BTP	4741	22.7	3722	17.0	- 1019	- 21.5	- 2.0 %
INDUSTRIE	5839	28.0	5597	26.0	- 242	- 4.1	- 0.4 %
TERTIAIRE	10276	49.3	12364	57.0	+ 2088	+ 20.3	+ 2.0 %
Dont - SANTE	734	3.5	1289	6.0	+ 555	+ 75.6	+ 6.0 %
- PROFESSIONS SOCIALES (1)	282	1.3	408	2.0	+ 126	+ 1.5	+ 4.5 %
T O T A L	20856	100.0	21683	100.0	+ 827	+ 4.0	+ 0.4 %

(1) Séries reconstituées à partir des données du SESI, de J. ION et J.P. TRICART, op. cit. ces chiffres sont des minima et restent approximatifs

(1) INSEE, "Le tertiaire insaisissable", Economie et Statistiques, n°146, juillet Août, 1982.

(2) M.KERLEAU, J.L.LANOE, M.LE VAILLANT, "Structure et évolution de l'emploi sanitaire sur la période 1975-1982" Viè journées d'Economie Sociale, Lille les 25-26 septembre 1986.

Bien que le poids des professions sociales soit moindre (elles représentent en 1980 3,5% du total des emplois tertiaires contre 10% pour la santé), la croissance des effectifs reste sensible : un taux de 4,5% par an entre 1970 et 1980 contre un taux de 2% pour le secteur tertiaire (tableau précédent).

Malgré le manque de fiabilité des statistiques disponibles; l'ensemble des professions sociales connaît une croissance de ses effectifs en activité.

**TABLEAU N° 19**  
**PROFESSIONS SOCIALES**  
**EFFECTIFS EN EXERCICE EN 1970, 75, 80, ET 84**

	1970	1975	1980	1984	TCAM * (%)
Educateurs spécialisés	14000 ?	19480	25100	38752	+ 12,5
Educateurs de jeunes enfants	5300	5800 ?	8000 ?	5648	---
Moniteurs éducateurs	2500 ?	14960	17000	19146	+ 3.1 (75-84)
Educateurs techniques spécialisés	1500 ?	3000	4500	3661	+ 10.2
Aides médico-psychologiques	---	---	6400 (e)	6800	---
Animateurs	2500	---	25000 (e)	34000	+ 90
Assistants de service social	18921	25102	29309	31526	+ 4,7
Conseillers techniques en économie sociale et familiale	2300	3110	6000 ?	3000	---
Délégués à la tutelle	---	800	1200	1200	---
Travailleuses familiales	5370	5990	8143	8597	+ 4.2
Aides ménagères	---	40000 ?	58000	83994	+ 11.2 (80-84)
Assistances maternelles	230000 ?	230000 ?	220000	220000 ?	---
(Dont agréés ASE)	---	67000	54000	54000 ?	---

(e) Estimations

SOURCES : ION, TRICART, THEVENET, SESI, op. cit.

? Estimation incertaine

\* Nous avons calculé un taux de croissance annuelle moyen sur les années statistiquement fiables

Pour les professions dont la connaissance statistique est la plus fiable (soulignée par le tableau ci-dessus), les taux de croissance annuels sont supérieurs à 7% de leurs effectifs ; ils ont plus que doublés depuis 1970 (1). En outre, la période récente ne se traduit pas par une inflexion des rythmes de croissance contrairement à l'ensemble des emplois tertiaires voire même aux emplois sanitaires. La croissance de 14% l'an de l'effectif des éducateurs spécialisés entre 1980 et 1984 semble illustrer ce dynamisme.

### c) Des ambiguïtés

#### *. Spécialisation croissante et parcellisation des tâches*

L'adaptation aux exigences multiformes de l'action sociale entraîne la multiplication de catégories de travailleurs destinées à y faire face. Les professions sociales s'organisent autour de fonctions renvoyant à des besoins sociaux ou des populations cibles. Cependant, cette "**classification**" reposant sur une qualification par titre et non par poste de travail, laisse la voie ouverte à de **nombreux chevauchements** dans les pratiques professionnelles. Autrement dit, la division du travail fait référence à ces clivages historiques et impose une "cohérence" après coup.

**La disparité des régimes professionnels** s'ajoute au foisonnement des professions. Le contenu, les durées, les organismes de formation sont très divers. La multiplication des statuts entraîne une différenciation sensible des rémunérations et des conditions de travail.

Cette disparité existe entre institutions publiques et privées. Surtout, la mise en place des fonctions de prévention conduit à la définition de nouveaux statuts moins homogènes, moins structurés que lors de la consolidation d'une fonction d'hébergement (dans les établissements sociaux de l'enfance en 1983, 60% du personnel est rattaché à la convention collective nationale de 1966 et 25% au livre 9

(1) cf D.FOULON, "Les effectifs des professions sociales éducatrices ont plus que doublé en 10 ans", *Solidarité et Santé Etudes Statistiques*, n°1987, Mars. avril, pp 51-56.

des hôpitaux publics). Les activités de prévention sont dispersées entre de nombreux organismes (DDASS, CAF, MSA, associations...) entre différents services (AEMO, travailleuses familiales, secours...)

*. Modification de la structure des emplois : réduction de la qualification*

La rationalisation de l'action sociale entraîne une modification des structures d'emploi et une remise en cause des "pionniers-techniciens". La création de nouvelles professions opère un transfert vers :

- **des emplois peu qualifiés ou périphériques** (nous en avons exposé les fondements dans le § 1.3.1). La plupart des formations reconnues à partir de 1970 sont d'une durée plus courte, d'un niveau de recrutement plus bas que ceux des formations traditionnelles. La nouvelle génération des travailleurs sociaux se caractérisera par le rajeunissement des effectifs, la dispersion sociale du recrutement et une féminisation accrue (1). Marquées par un contenu moins noble (importance des tâches domestiques et du maternage), ces professions réduisent l'image technicienne du travail social.

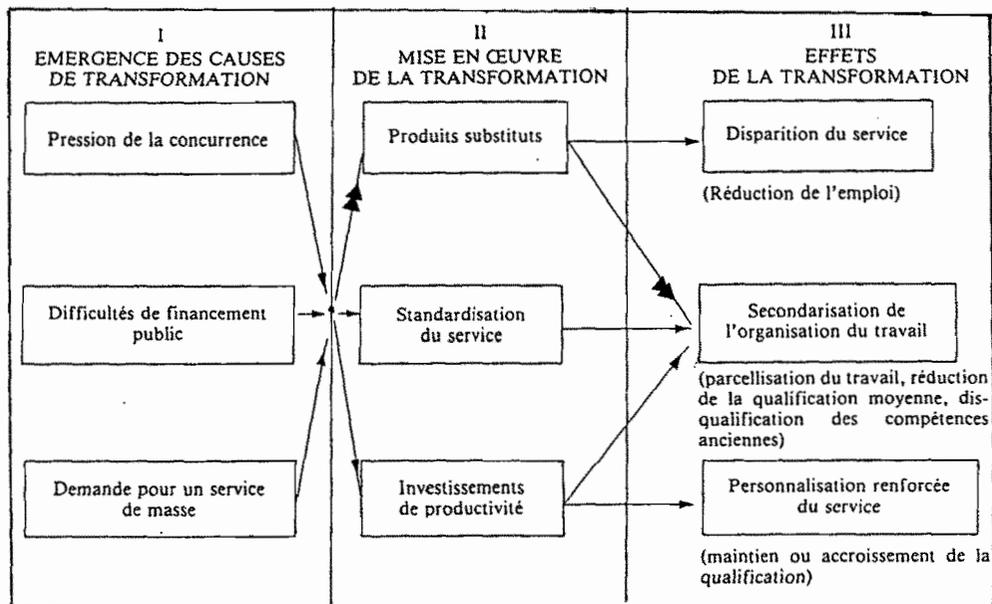
- **des emplois qualifiés en gestion, administration, organisation**, propres à remettre en cause l'efficacité des techniciens (2).

La dynamique en œuvre s'inscrit alors dans le processus de transformation des structures d'emplois des branches tertiaires décrits ci-après.

(1) Cf T. LAMBERT, *op cit.*

(2) Il serait intéressant de voir comment évolue la part du personnel affectée aux fonctions de direction et d'administration au sein des établissements et services sociaux de l'enfance. Nous connaissons cette répartition pour les années 82-83 : 7% des personnels (en équivalent temps plein) occupent la fonction de direction, 30% la fonction administration et services généraux, 55%, la fonction animation, éducation, enseignement-travail, 8% la fonction soin.

**PROCESSUS DE TRANSFORMATION  
DES STRUCTURES D'EMPLOI DES BRANCHES TERTIAIRES**



Sources : *Emploi du Tertiaire*, op cit, p.17.

Une partie des services est réintégrée au sein de la production domestique (autonomie des familles). La parcellisation des tâches et la réduction des qualifications sont introduites. Enfin, un profil gestionnaire se dégage. Mais si ces mécanismes tendent à casser les monopoles, ils ne sont pas aptes à rompre les rigidités.

L'éclatement produit par cette dynamique s'avère contraire à la logique de l'action sociale globale. Il impose des stratégies corporatistes voire une concurrence aiguë entre les travailleurs sociaux au niveau des populations prises en charge. Cela se traduit par la multiplication des interventions sur les mêmes familles avec les ruptures que cela provoque (1).

(1) Cf P.VERDIER, "L'enfant en miettes", Paris, Privat, 1978.

La croissance et la diversification des professions sont, de plus, incompatibles avec une stratégie de redéploiement, fondée sur le potentiel existant et la polyvalence, prônée par les options ministérielles. L'éclatement et l'explosion des fonctions d'éducation sont de ce point de vue anachroniques et illustrent la permanence des mécanismes régulateurs antérieurs. Les professions liées aux fonctions d'hébergement et aux fonctions de prévention se développent parallèlement sans que les secondes ne se substituent aux premières.

La réponse de l'offre (équipements, travailleurs sociaux) illustre les rigidités du système. Les blocages produisent des dysfonctionnements et engagent une croissance incontrôlée des dépenses.

### **2.1.2 Une croissance incontrôlée des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance**

Les dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance (coût des prestations d'aide sociale à l'enfance, dépenses de fonctionnement du service) s'inscrivent au budget des dépenses d'aide sociale à la charge des collectivités publiques (1). Ces dernières sont elles-mêmes incluses aux dépenses de protection sociale financées par l'ensemble de la collectivité.

Le budget consacré à l'Aide Sociale à l'Enfance durant les deux dernières décennies se caractérise par :

- son rythme de croissance dans les dépenses sociales de l'Etat,
- l'importance des dépenses d'hébergement,
- la part occupée par le facteur travail dans le coût de fonctionnement de ces institutions.

*(1) Appartenant au groupe I des diverses formes d'aide sociale avant la décentralisation, elles sont financées à 90% par l'Etat et 10% par le Département. Cf A.THEVENET, "L'Aide Sociale aujourd'hui", Paris, ESF, 1984, chap.8, organisation financière de l'Aide Sociale.*

### **2.1.2.1 Les dépenses d'Aide sociale à l'enfance dans les dépenses sociales de l'Etat**

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Etat-providence s'impose dans la société française comme dans la plupart des pays occidentaux. Les dépenses sociales, encore marginales dans la production nationale, vont occuper une place majeure. Les dépenses de type économique passent de 47,7% des dépenses totales de l'Etat en 1948 à 22,3% en 1971, tandis que les dépenses plus spécifiquement sociales passent pour les mêmes années de 12,8% à 38,4% (1). Le renversement de tendance s'opère en 1960 ; il est d'autant plus significatif qu'il s'effectue en période de forte croissance des dépenses publiques, elles-mêmes soutenues par la croissance économique. Dans les années 70, l'entrée en crise des pays occidentaux ne parviendra pas à enrayer la hausse persistante des dépenses sociales.

Les travaux de C.ANDRE et de R.DELORME sur l'évolution des dépenses publiques (2) mettront en évidence la contribution de l'action sociale (3) à la croissance des dépenses de l'Etat depuis 1960.

(1) Cf M.E. JOEL, *op cit*, p.1235.

(2) C.ANDRE et R.DELORME, "L'Etat et l'économie", Paris, le Seuil, 1983 ; leurs travaux sur l'évolution des dépenses publiques depuis un siècle constitue dans ce domaine une référence essentielle.

(3) Le poste action sociale comprend ici les dépenses de santé, de protection des travailleurs, de sécurité sociale, d'action d'aides sociales et aux anciens combattants.

TABLEAU N° 20

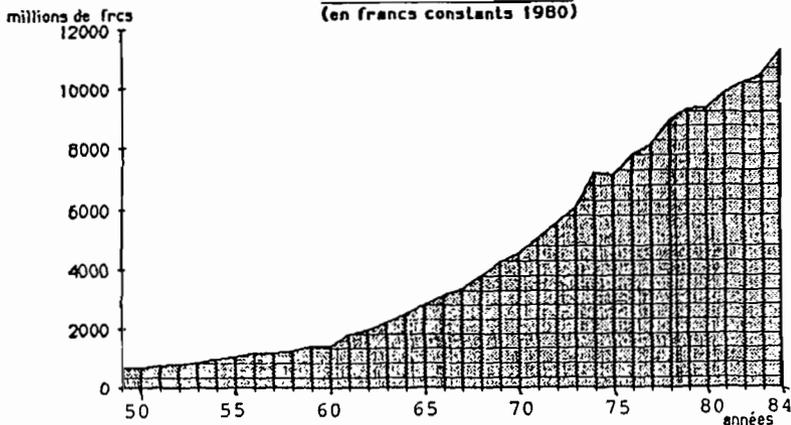
CONTRIBUTIONS DES DIVERS DOMAINES A LA CROISSANCE  
DES DÉPENSES TOTALES DE L'ÉTAT (EN %)

	1950-1959	1959-1974	1974-1979
Pouvoirs publics	11,4	13,1	13,4
Agriculture	4,1	3,6	2,7
Commerce et industrie	12,8	6,7	4,8
Transports	6,9	6,5	5,8
Logement, urbanisme ...	10,5	5,2	4,7
Education	11,8	21,9	23,9
Action sociale	8,1	12,0	15,5
Anciens combattants	5,0	3,3	3,0
Défense	20,2	17,3	16,3
Dettes	5,1	3,0	2,8
Divers non ventilés	4,1	7,4	7,1
	100,0	100,0	100,0

( source : C. ANDRE, R. DELORME, op cit, p. 66 )

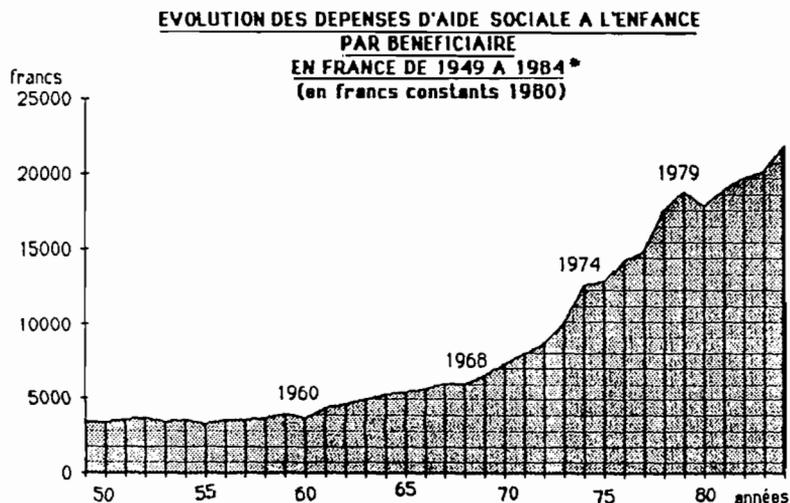
Les dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance participent à cette dynamique ; elles passent ainsi de moins de 1 milliard de francs en 1950 à plus de 12 milliards en 1984 (francs constants 1980). Après une accélération très rapide dans la décennie 1960 (22,2%), le taux de croissance annuelle ralentit dans la décennie 1970 (10,4%) mais demeure conséquent.

GRAPHIQUE N° 21

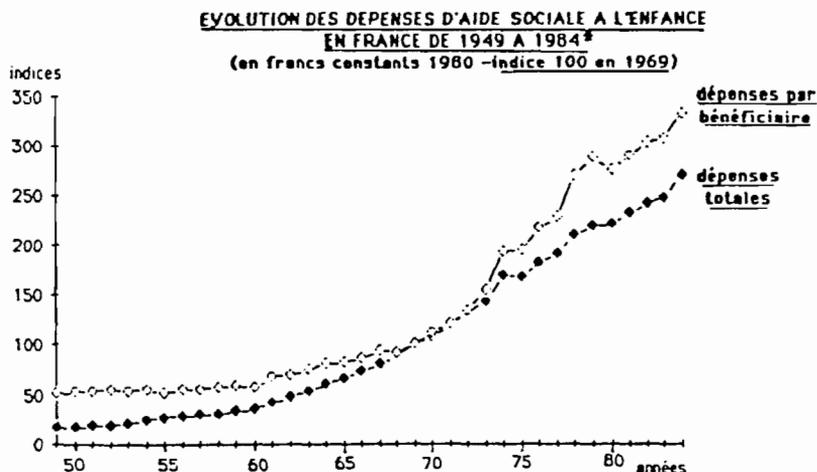
EVOLUTION DES DEPENSES D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE  
EN FRANCE DE 1949 A 1984\*  
(en francs constants 1980)

La baisse des effectifs pris en charge à partir de 1969, contrebalancée par la croissance du coût par bénéficiaire ne se traduira pas par une diminution consécutive des dépenses.

GRAPHIQUE N° 22



GRAPHIQUE N° 23

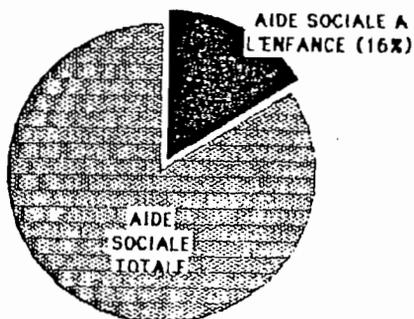


\* estimations pour les années 1983 et 1984

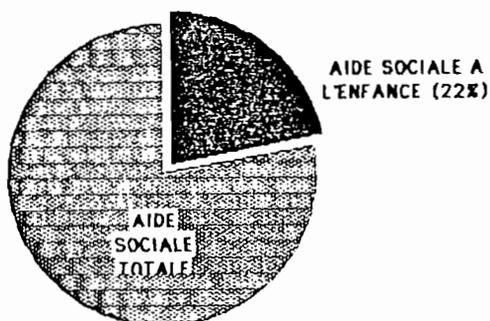
Dans le même temps, la part des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance dans les dépenses d'aide sociale totales passe de 16% en 1949 à 37% en 1984. Dès 1961, elle en devient le premier poste .

GRAPHIQUE N° 24  
Part des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance  
dans les dépenses totales d'Aide Sociale

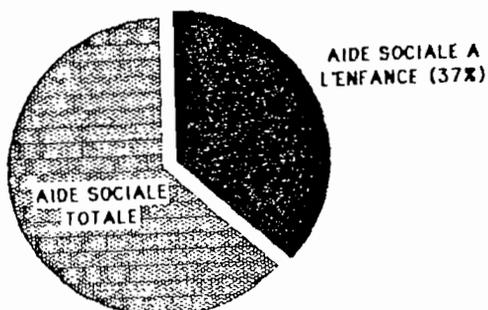
EN 1949



EN 1961

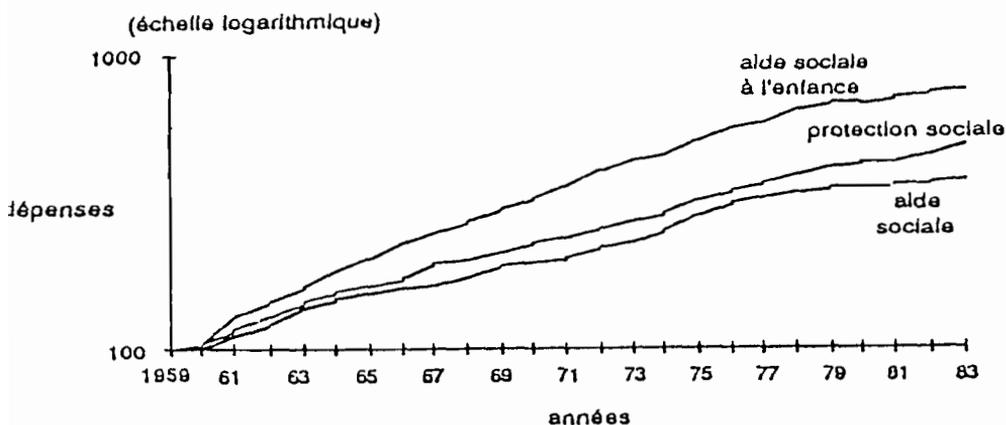


EN 1984



Aujourd'hui, la crise de l'Etat-providence met l'accent sur le désajustement entre une faible croissance du PIB et le caractère inflationniste des dépenses de protection sociale. Pour l'Aide Sociale à l'Enfance, le désajustement est encore plus manifeste.

**GRAPHIQUE N° 25**  
**Evolution comparée des dépenses de Protection Sociale,**  
**d'Aide Sociale, d'Aide Sociale à l'Enfance et du PIB,**  
**de 1959 à 1985 (Ind. 100 en 1959).**



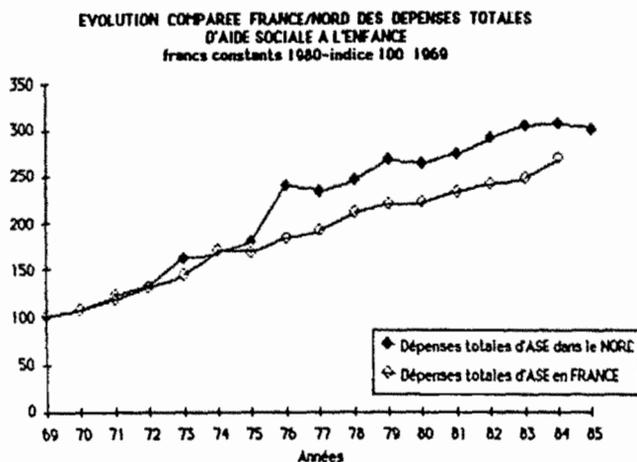
Source : SESI, 1987, les dépenses de Protection Sociales (1959-1985)

SESI, 1986, les dépenses d'Aide Sociales.

### 2.1.2.2 Une évolution des coûts marquée par la prise en charge physique

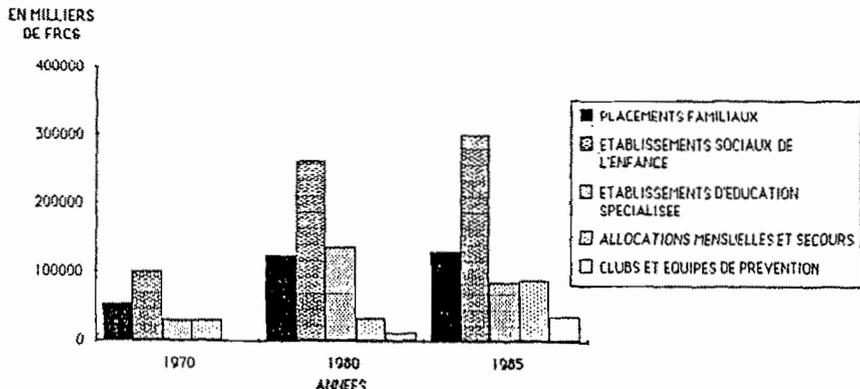
L'incompressibilité des dépenses et le coût croissant de la prise en charge par bénéficiaire semblent imputables à la part croissante des dépenses d'hébergement. L'étude par poste des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance dans le département du Nord depuis 1970 l'illustre. L'évolution des dépenses d'ASE dans le Nord est assez conforme à celle observée au niveau national, malgré un léger écart à partir de 1976.

GRAPHIQUE N° 26



Entre 1970 et 1985, les dépenses consacrées à la prise en charge en établissements (établissements sociaux de l'enfance, établissements d'éducation spécialisée) passent dans ce département de 130 à 387 millions en francs constants (1980), soit une multiplication par trois. Ces dépenses représentent en 1970, 60% des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance (les placements familiaux 24%, les secours et allocations mensuelles 14%, les clubs et équipes de prévention 20%). En 1980, ces pourcentages passeront respectivement à 70%, 22%, 6% et 2%, et consacreront le poids des dépenses d'hébergement. Le début des années 80 semble enfin marquer une légère inflexion en faveur des dépenses de prévention. Les évolutions nationales confirment cette tendance. Le taux de croissance des dépenses de prévention entre 1977 et 1983 est ainsi de 12,8% contre 3% pour les dépenses d'hébergement.

**GRAPHIQUE N° 27**  
**EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES DEPENSES**  
**D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE DANS LE NORD**  
 (en francs constants 1980)

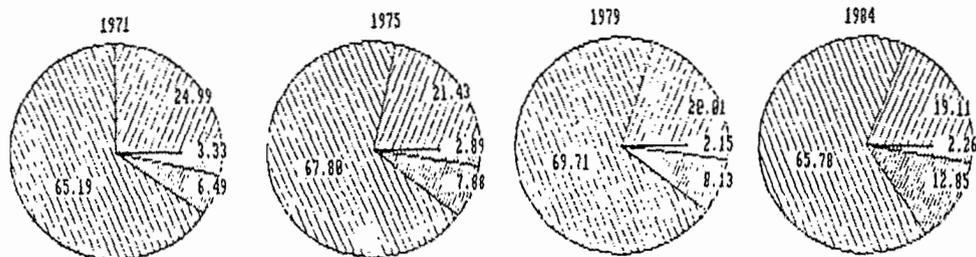


### 2.1.2.3 La croissance inéluctable des frais de personnel

Pour mettre en évidence cette croissance, nous avons étudié les budgets de quatre établissements de l'Association Départementale du Nord pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence (ADNSEA), qui gère 21% de la capacité d'accueil en foyer de semi-liberté en 1985 dans le Nord : Le Centre Artisanal d'Apprentissage de Phalempin, le Centre d'Observation et de Triage de Lambersart, les Foyers de Roost Warendin et le Foyer Chez-nous. Cette analyse révèle une forte hausse des frais de personnel.

**GRAPHIQUE N° 28**

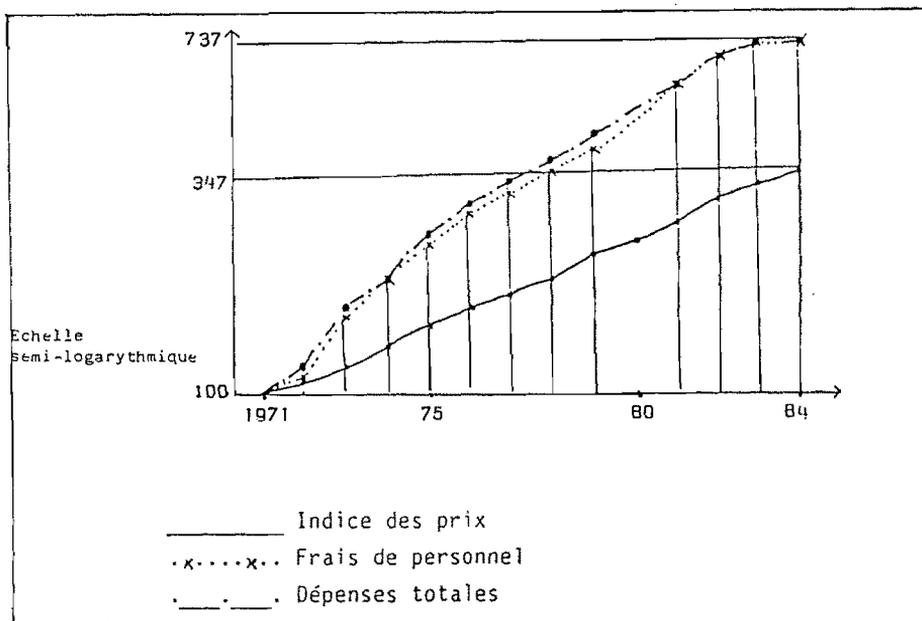
Répartition des dépenses réelles des établissements de Phalempin, Lambersart, Chez Nous, Roost-Warendin



Postes 60-63-64 : Matières consommées, travaux, fournitures extérieures, transport et déplacement  
 Postes 61-62-69 : Frais de personnel, impôts et taxes, participation des employeurs à la formation des personnels spécialisés  
 Postes 66-67-68 : Frais divers de gestion. Frais financiers. Dotation de l'exercice aux amortissements  
 Postes 65 : Vie sociale

Ainsi entre 1971 et 1984, les dépenses de personnel ont été multipliées par 7 en francs courants, et par deux en francs constants. Par leur importance, elles induisent très directement la croissance du budget total. En 1984, ces dépenses représentent 66% des frais de fonctionnement des établissements étudiés.

**GRAPHIQUE N° 29**  
**EVOLUTION COMPAREE DES DEPENSES TOTALES, DES FRAIS DE PERSONEL, ET DE**  
**L'INDICE DES PRIX POUR LES ETABLISSEMENTS DE PHALEMPIN, LAMBERSART,**  
**ROOST-WARENDIN ET CHEZ NOUS DE 1971 à 1984**



L'inévitabilité de la croissance des dépenses de personnel à qualité de service égal limite l'ampleur des compressions budgétaires souhaitées et jouent un rôle moteur dans l'importance prise par les dépenses de fonctionnement. Ces évolutions se traduisent par une régression des dépenses d'investissement, ce qui menace à terme l'adaptation des établissements aux évolutions de leur environnement et la mise en place de stratégies de restructuration. (1)

(1) C.ANDRE et C.DELORME soulignent le rôle de la croissance des coûts de fonctionnement dans la hausse persistante des dépenses sociales depuis 1970. Ce phénomène est repéré clairement sur les dépenses civiles de l'Etat.

\*

Une approche descriptive des adaptations produites par les principaux acteurs de l'offre de protection sociale de l'enfance met en évidence les rigidités du système.

Défini en période de croissance, le système était conçu pour croître. Bien que remis en cause, ces mécanismes ne seront pas enrayés. Une inflexion lente et partielle en faveur des politiques préventives ne se traduira pas systématiquement par une remise en cause de la prise en charge physique. Les deux modes de prise en charge cohabitent avec leurs besoins, leurs techniques, leurs finalités propres, sans que la logique de l'un se substitue à l'autre. L'importance prise par la consommation de l'input travail dans les dépenses , déplace finalement l'enjeu des politiques sociales au niveau du fonctionnement des équipements. Ces constatations faites, une analyse des logiques qui sous-tendent ces processus reste à effectuer.

## 2.2 DES FACTEURS EXPLICATIFS ; LES OUTILS DE L'ANALYSE ECONOMIQUE

A un moment où se pose la question du financement et de l'efficacité des institutions non-marchandes, les blocages et les dérives du système de l'Aide Sociale à l'Enfance conduisent à s'interroger sur les facteurs explicatifs de la croissance et de la structuration des dépenses dans ce domaine.

Plusieurs thèses dont la célèbre loi de WAGNER, tentent de fournir une explication de la croissance à long terme des dépenses publiques. Nous en exposerons les fondements et les prolongements à travers l'effet de déplacement de PEACOCK et WISEMAN, la thèse de la productivité inégale de BAUMOL, enfin la thèse de Capitalisme Monopoliste d'Etat. Après l'examen de la valeur explicative de ces thèses pour le domaine de l'Aide Sociale à l'Enfance (2.2.1), nous tenterons une approche micro-économique des comportements institutionnels et stratégiques des différents agents de ce système (2.2.2).

L'analyse économique nous propose à cet égard deux types d'éclairage dont nous soulignerons les apports et les limites :

- d'une part l'Ecole américaine du "Public Choice" et principalement les travaux de W.NISKANEN au début des années 70 sur la modélisation des comportements bureaucratiques ;

- d'autre part, des débats sur la théorie de la planification et l'étude des procédures de décentralisation des décisions en matière d'affectation des ressources. Nous retiendrons ici les travaux récents formalisés sous le nom de théorie du Principal-Agent (LAFFONT. 1982, MOUGEOT 1986). Ils reposent sur la définition des procédures incitatives (théorie des jeux) visant à contrecarrer les imperfections d'information et les réactions stratégiques aboutissant à des situations sous-optimales.

## 2.2.1 Croissance à long terme des dépenses publiques selon quelle loi ?

Il n'est pas un ouvrage d'économie publique qui ne consacre un chapitre aux facteurs explicatifs à long terme de la croissance des dépenses publiques. (1). Nous proposerons donc un survol des différentes thèses en présence.

### 2.2.1.1 La loi de WAGNER

Dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, A.WAGNER, éminent représentant de l'école économique allemande, fut l'un des premiers économistes à justifier l'intervention de l'Etat par les dysfonctionnements du libéralisme. En outre, cet auteur a pressenti l'extension de l'économie publique en énonçant la loi qui porte son nom. Selon cette loi, la part des dépenses publiques dans le produit national croît avec le revenu par tête. Autrement dit, l'élasticité-revenu des dépenses publiques serait supérieure à l'unité. Cette loi semble a priori vérifiée puisque dans tous les pays développés occidentaux le rapport de la dépense publique au produit national (G/Y) n'a cessé de croître bien qu'à des rythmes divers tout au long du siècle (1870-1980) (2).

WAGNER avance trois catégories de dépenses dont la croissance est en relation directe avec celle du revenu par tête et donc du développement économique (3).

- **L'industrialisation** entraîne une complexification accrue de l'activité économique nécessitant une intervention de l'Etat pour réduire les tensions sociales qui en sont issues. Parallèlement **l'urbanisation** croissante entraîne un accroissement des dépenses liées aux fonctions d'administration générale et de police.

- L'élévation du niveau de vie résultant du progrès économique implique une **augmentation des dépenses consacrées aux fonctions de la culture, de l'éducation et de l'action sociale.**

- Enfin, la poursuite de l'industrialisation nécessite d'importantes mutations technologiques et implique des **investissements très lourds** que seul l'Etat ou les monopoles privés sont en mesure de réaliser.

Ainsi, WAGNER voit dans une conjonction de certains facteurs concernant l'offre et la demande de biens publics, l'explication de la croissance de l'activité étatique.

(1) Cf C. ANDRE (1985), TERNY (1971), WEBER (1978), VESSILLIER (1977), *op cit.*

(2) Cf C. ANDRE et R. DELORME, *op cit.*

(3) *Ib idem.*

Les travaux de C.ANDRE et R.DELORME (1) et du CEPREMAP (Centre d'Etudes Prospectives d'Economie Mathématique Appliquées à la Planification) ont permis de tester et de vérifier les propositions de la loi de WAGNER sur l'évolution des dépenses publiques françaises depuis un siècle. Ils révèlent en outre un glissement progressif dans le temps des fonctions prises en charge par l'Etat. Durant la période 1872-1912, le budget de l'Etat est principalement consacré à trois grande fonctions : les Pouvoirs Publics, la Défense, la Dette Publique. L'entre-deux guerres orientera l'ensemble des dépenses publiques vers la reconstruction nationale des équipements et bâtiments détruits pendant la guerre. Après le second conflit mondial, l'Etat renforcera son action dans la sphère économique, puis à partir de la décennie 60, la décroissance de la fonction défense sera compensée par la croissance des fonctions d'éducation, de culture et d'aide sociale. L'évolution des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance s'inscrit dans cette dernière phase (2.1.2.1). Entre 1958 et 1983, la part des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance dans le PIB est multipliée par 3, progression supérieure à celle de la part des dépenses de protection sociale dans le PIB (x2) et de la part des dépenses d'aide sociale (x1,4). L'émergence et la croissance des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance semblent donc vérifier les propositions de la loi de Wagner.

Aujourd'hui, cette loi fait l'objet de contestations de la part d'auteurs qui cherchent à élucider et mesurer la part des diverses variables susceptibles d'agir sur la demande des dépenses publiques. Prenant en compte d'autres facteurs, ces travaux infirment le rôle joué par la croissance du revenu national et la consommation privée sur la dépense publique (2).

Cependant, nous nous intéresserons davantage ici aux justifications théoriques sur lesquelles reposent aujourd'hui cette loi. Ces justifications ont principalement été recherchées du côté de l'offre ; elles reposent sur des fondements historiques, économiques, institutionnels et politiques.

### **2.2.1.2 L'effet de déplacement de PEACOCK et WISEMAN**

Dans leur ouvrage de 1967 sur "La croissance de la dépense publique au Royaume-

(1) Cf C.ANDRE et R.DELORME, *op cit*.

(2) Cf J. BENARD, *op cit*, pp 13-16.

Uni 1890-1955", PEACOCK et WISEMAN (1), ont découvert "l'effet déplacement." L'hypothèse avancée par ces auteurs repose sur le constat que la croissance des dépenses publiques en longue période ne suit pas un rythme constant. Le rapport dépenses publiques / revenu national augmente par sauts coïncidant avec les périodes de bouleversement politique, économique et social, et séparés par des paliers au cours desquels ce rapport varie peu. La demande de services collectifs serait toujours supérieure au niveau toléré des pressions fiscales qui jouent comme une contrainte d'offre de ces services. Le verrou constitué par cette contrainte saute lors des périodes de bouleversement (guerre ou crise).... Après chacune de ces périodes, les dépenses publiques atteignent un niveau d'extension supérieur au niveau précédent et s'y maintiennent approximativement jusqu'au bouleversement suivant.

On peut en effet admettre que les guerres ou les crises économiques ont entraîné des changements structurels profonds des objectifs et des modalités de la fonction de protection sociale de l'enfance. Cependant les propositions de PEACOCK et WISEMAN restent trop générales et floues pour y lire l'évolution des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance. Elles reposent exclusivement sur des facteurs exogènes (guerres, crises), bien que ces auteurs aient admis plus récemment l'importance des éléments de négociations des choix publics (2)

### **2.2.1.3 La thèse de la productivité Inégale de BAUMOL**

En 1967, W.BAUMOL (3) à la suite de Colin CLARK, observe que le secteur public (ayant une productivité plus intense en travail qu'en capital), voit sa productivité croître moins vite que celle de l'économie marchande. Cependant le taux de salaire y évolue comme celui de l'économie marchande de sorte que le coût relatif augmente. Cette analyse a été reprise par BACON et ELTIS en 1978 pour expliquer le déclin de

(1) A.T PEACOCK et J. WISEMAN, " *The Growth of Public Expenditure in the U.K. 1880-1955*", London Allen et Unwin 1967, cité par J.BENARD, *op cit*, p 513.

(2) A.T.PEACOCK et J.WISEMAN, " *Approaches to the Analysis of Government expenditure growth*", *Public Finance Quaterly*, vol 7, n°1, janv 1979 ;*op cit*.

(3) W.J.BAUMOL, " *Macroeconomics of unbalanced growth. The anatomy of urban crisis*", *American Economic Review*, vol 57, pp 415-426.

l'économie britannique depuis la seconde guerre mondiale (1).

La formalisation proposée par la loi de BAUMOL peut être résumée de la façon suivante : l'économie se divise en deux secteurs, un secteur progressif et un secteur non-progressif.

-L'activité du **secteur non-progressif** est fortement utilisatrice de main-d'oeuvre et la productivité des travailleurs est stagnante. Le nombre d'heures de travail par unité produite est constant (voir négatif) et une diminution de ce nombre d'heures aboutit à une perte de qualité du produit ou du service rendu.

-Le **secteur progressif** se caractérise par d'importants gains de productivité , et l'intensité capitaliste y est forte. Cela lui permet d'offrir à ses salariés des rémunérations croissantes.

Or, dans les pays développés , le principe d'équité d'une part, le jeu des négociations collectives , d'autre part, entraînent à plus ou moins brève échéance, la diffusion des hausses de salaires dans le secteur non-progressif. Celui-ci voit alors sa marge bénéficiaire se restreindre jusqu'à atteindre le seuil de rentabilité. Trois solutions sont alors envisageables :

- l'augmentation des prix ;
- le déficit ou la subvention ;
- la disparition.

Mais, outre l'augmentation automatique des frais de personnel, liée à l'**absence de gain de productivité** (Baumol), les établissements subissent une augmentation des frais liée à l'**amélioration qualitative du service rendu**. La prestation s'est en effet significativement améliorée depuis 1970 en termes d'encadrement, d'hébergement, de vie sociale. Non seulement la productivité est stagnante mais on peut même dire dans un certain sens qu'elle est régressive puisqu'il faut aujourd'hui plus d'éducateurs pour encadrer le même nombre d'enfants. Et, de surcroît, ces éducateurs ont un niveau de qualification supérieur. (2.1.2.3)

L'évolution des ratios d'encadrement et de qualification de personnel éducatif observée au centre d'Apprentissage Artisanal de Phalempin illustre ces deux facteurs.(cf tableau)

(1) R.BACON et W. ELTIS, "Britain's Economic Problem : too few producers", Macmillan, 2nd ed, 1978.

TABLEAU N° 22

ENCADREMENT ET QUALIFICATION DU PERSONNEL EDUCATIF  
DU C.A.A. DE PHALEMPIN

ANNEE	Personnel éducatif (1) en poste			Nombre d'enfants présents au 31-12	Ratios d'encadrement	
	Effectif total	Nombre de diplômés	% de diplômés		Total (2)	En personnel de diplômés (3)
1969	18	7	38.8	0	0.00	0.0
1973	25	9	36.0	93	3.72	10.5
1975	25	9	36.0	92	3.68	10.2
1976	25	9	36.0	91	3.64	10.1
1977	29	9	31.0	87	3.55	9.6
1978	31	11	35.5	91	2.93	8.2
1979	29	10	34.5	79	2.72	7.9
1980	24	12	50.0	85	3.54	7.0
1981	31	14	45.1	87	2.80	6.2
1982	31	14	45.1	81	2.61	5.7

(1) Educateur spécialisé, moniteur éducateur

(2) Effectif d'enfants présents au 31-12 dans l'établissement / Personnel éducatif en poste, soit le nombre d'enfants accueillis par une personne en poste à fonction éducative

(3) Effectif d'enfants présents au 31-12 dans l'établissement / Personnel éducatif diplômé, soit le nombre d'enfants accueillis par une personne diplômée en poste à fonction éducative

Ces facteurs accélèrent la croissance des dépenses en général, et des dépenses de personnel en particulier. Paradoxalement, l'amélioration de la qualité des établissements et services devient une priorité essentielle dans un contexte de remise en cause de leur financement. L'aggravation des troubles psychologiques des enfants accueillis ou suivis (1.2) requiert une qualification plus forte. Il y a ici une contradiction à résoudre. Par ailleurs, pour des raisons d'équité et de fidélisation dans un secteur où la mobilité intra-professionnelle est importante (1), les employeurs doivent pouvoir proposer des augmentations de salaire à leur personnel. Ces augmentations se traduisent alors par une hausse des coûts supérieure à celle du coût de la vie.

Les établissements de l'ADNSEA, dont nous avons retracé précédemment l'évolution des budgets (2.1.2.3), n'échappent pas aux conséquences inéluctables énoncées par la loi de BAUMOL. Compte tenu d'un pourcentage normal d'évolution des coûts, contraindre l'évolution des budgets à celle du coût de la vie aboutit à terme, après une brève période de déficit du poste frais de personnel, à une dégradation du service rendu. La loi s'applique ici d'autant mieux que les établissements de l'ADNSEA adhèrent à la convention collective de 1966 qui institue des règles avantageuses de progression des salaires (pouvoir d'achat, ancienneté, technicité).

Malgré l'introduction de nouvelles professions moins stables et moins structurées, l'évolution du secteur semble vérifier les propositions de BAUMOL qui énoncent une loi tendancielle vérifiable sur longue période. A terme plus court, les stratégies des agents importent plus ou autant dans l'évolution du secteur. Là, est sans doute l'un des apports et l'une des revendications de l'analyse économique de la bureaucratie ; nous aurons l'occasion de l'envisager plus en détail ultérieurement.

Aujourd'hui, l'une des difficultés à évaluer la part revenant à l'effet BAUMOL dans la croissance des dépenses publiques des secteurs non-marchands réside dans l'ambiguïté de la notion de productivité appliquée à ces secteurs, comme le

(1) Cf T.LAMBERT, "Les éducateurs spécialisés. Etude démographique de leurs origines sociologiques et de leurs devenir professionnel", Paris, CTNERHI, 1981, 2ème partie.

souligne C.LE PEN (1) :

"Le paradoxe, c'est qu'en dépit de ces enjeux et en dépit d'études françaises et étrangères relativement abondantes, la notion de productivité appliquée aux services publics non marchands reste en fait mal définie au plan théorique et mal connue au plan empirique".

Ainsi, le ratio "enfants accueillis / personnels éducatifs" présente d'importants défauts. Il ne prend pas en compte la diversité des pathologies et n'intègre pas les facteurs qualitatifs (2). Ce ratio constitue davantage une mesure d'activité qu'une mesure de productivité qui impliquerait la saisie de données concernant l'issue du processus productif, en l'occurrence en termes de réduction éventuelle des inadaptations.

Finalement, la difficulté d'apprécier le poids de la loi de Baumol réside dans l'ambiguïté de la notion de production d'un établissement. Celle-ci doit-elle être appréciée à travers le nombre d'enfants accueillis (indicateur de stock), ou bien plutôt à travers un indicateur de flux correspondant à la différence entre la situation de l'enfant à son entrée et à sa sortie de l'établissement ?

#### 2.2.1.4 La thèse du Capitalisme Monopoliste d'Etat (CME)

La thèse du CME réfute les analyses contemporaines précédemment citées qui se limitent à une approche purement économique des dépenses publiques (reposant sur l'existence de facteurs exogènes ou technico-économiques). Elle s'appuie sur la théorie marxiste de l'état selon laquelle l'Etat n'est autre qu'un produit de la société, un des moyens de la classe dominante pour maintenir sa domination sur la classe exploitée (3). Les théoriciens modernes du CME (4) donnent à celui-ci le rôle essentiel de contrecarrer les phénomènes de suraccumulation du capital et de baisse

(1) C.LE PEN, "La productivité, ses services publics non-marchands : quelques réflexions méthodologiques", *Revue d'Economie Politique*, n°5, 1986, (pp 476-489), p477.

(2) A cet égard, cf les travaux du Laboratoire d'Economie Sociale se rapportant au domaine de la santé et en particulier "Analyse de l'emploi tertiaire : recherche méthodologique", *Convention d'Etude Ministère du Travail, LES, Université Paris I, 1980*

(3) Pour un survey des analyses marxistes de l'Etat, cf X.GREFFE, "Economie Publique", op cit, 3ème partie, "L'analyse matérialiste de l'Etat et critique de l'Economie Publique, et F.DE LAVERGNE, op cit, pp 213-243.

(4) Cf P. BARAN, P.SWEEZY, "Le capitalisme Monopoliste d'Etat", Paris, Ed.Sociales, 1970., P.HERZOG, "Politique Economique et planification en régime capitaliste", Paris, Ed.Sociales, 1970

tendancielle du taux de profit. Dans cette optique, la puissance de l'Etat et celle des monopoles sont réunies en un mécanisme unique (1).

Autrement dit, au stade CME, l'intervention étatique dans le cycle de reproduction des capitaux de la fraction dominante, les monopoles, devient une nécessité permanente ; la croissance des dépenses de l'Etat résulte de la pression des intérêts privés.

Dans cette optique, les dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance peuvent être analysées comme l'un des éléments participant à la reproduction de certains rapports sociaux et à la normalisation d'une fraction de la population. Surtout sans une intervention de l'Etat dans ce domaine, les conséquences des mutations impliquées par l'industrialisation (marginalisation, précarisation, dissociation familiale) ne seraient pas socialement acceptables. L'analyse historique de la protection sociale de l'enfance semble pouvoir justifier certains de ces arguments dont la pertinence reste faible pour la compréhension de ce secteur.

Cette analyse comporte sur le fond des ambiguïtés et des limites. Sa vision instrumentaliste et fonctionnaliste du rôle de l'Etat réduit l'individu à une existence purement déterminée. Au total, une telle analyse comme le constate Y.BAREL ne fait que "ramener la vie sociale à un mécanisme de fonctions sans sujet" et on est ainsi privé "de la possibilité de tenir compte du rôle joué parmi les contradictions sociales, par les individus concrets et les fonctions sociales qu'ils remplissent"(2). Or, dans le domaine de l'Aide Sociale à l'Enfance, ce rôle s'avère tout à fait fondamental .

\*

En conclusion, ces analyses globalisantes comportent des éléments explicatifs de la croissance des dépenses publiques sur longue période. Cependant elles restent partielles dans l'explication de la croissance des dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance, et ce, à double titre :

- Elles reposent sur l'étude d'un agrégat qui renferme des facteurs hétérogènes. Une étape fructueuse serait franchie si on parvenait à isoler la fonction Aide Sociale à

(1) P. HERZOG, *op cit*, p.73.

(2) Y.BAREL, "La reproduction sociale", Paris, Anthropos, 1973,p52.

*l'Enfance dans les dépenses publiques sur longue période. On pourrait alors espérer éventuellement trouver des lois plus significatives.*

- Elles reposent sur des explications tendancielle et globale qui gomme les stratégies des acteurs. Cette limite renvoie à la recherche de facteurs explicatifs dans le court terme fondée sur l'analyse de comportements plus micro-économiques.

## **2.2.2 Les facteurs institutionnels et la stratégie des acteurs**

Dans les années 1970, le constat d'inefficacité du système de protection sociale de l'enfance aboutit à reformuler ses objectifs et ses moyens. Devant la difficulté d'entreprendre la coordination d'actions et de décisions dispersées, l'administration centrale entreprend une rationalisation (centralisée) du système qui échouera.

L'Aide Sociale à l'Enfance fait intervenir une multitude d'acteurs. Identifié par sa fonction ou son institution, chaque intervenant acquiert une légitimité propre. Chaque stade de la prise en charge institutionnelle résulte de la décision d'un de ces acteurs compte tenu de l'information spécifique détenue par celui-ci. Dans ce processus, les agents acquièrent une relative autonomie. Ceci se traduit par des situations de monopole ou le développement de comportements stratégiques incompatibles avec la réalisation des objectifs du système définis de manière centralisée ou tutélaire.

Pour illustrer ces dysfonctionnements, nous utiliserons les apports récents de l'analyse économique néo-classique de l'offre de biens publics. Principalement deux types de thèses semblent pouvoir proposer une grille d'analyse des mécanismes en oeuvre dans le système d'Aide Sociale à l'Enfance.

### **2.2.2.1 Les nouveaux apports de l'analyse économique de l'offre de biens publics**

a) Depuis une dizaine d'années, un certain nombre de travaux, issus essentiellement de l'école américaine du "**Public Choice**", se sont attachés à renouveler l'analyse de l'offre publique. En particulier les modèles de comportement bureaucratiques

proposés en 1971 par W.J.NISKANEN (1) ont joué sans conteste un rôle primordial dans le développement de l'**analyse économique de la bureaucratie** (2).

A partir de la **théorie du Marché Politique**, ces travaux consistent en une "tentative de réintégration des **réalités institutionnelles**" propre à l'Etat "(3). Ils reposent sur la mise en évidence de comportements discrétionnaires comme source d'inefficacité.

La **théorie des droits de propriété** constitue le second fondement de l'analyse économique de la bureaucratie. Elle postule la supériorité de la propriété privée sur toutes les formes de propriété où le contrôle de l'activité est nécessairement dégradé. Si le premier type d'approche (théorie du marché politique) aboutit à la mise en place de contrôle sur l'activité bureaucratique, le second (droit de propriété) prône le retour à l'économie de marché.

En résumé, deux traits distinguent l'organisation bureaucratique.

- D'abord, ses propriétaires ne sont pas autorisés à s'appropriier directement, sous forme de revenus personnels, le surplus généré par le fonctionnement de l'organisation,
- Ensuite, l'essentiel des ressources de cette dernière provient d'une dotation budgétaire allouée par une instance de tutelle et de contrôle et non de la vente d'un bien ou d'un service sur le marché. L'instance tutélaire est donc "le propriétaire" de l'organisation bureaucratique au sens de la théorie des droits de propriété" (4).

On retrouve ici les traits caractéristiques des établissements de l'ASE.

(1) W.J. NISKANEN, *"Bureaucracy and Representative government, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.*

(2) Pour une présentation de la théorie de la Bureaucratie, se reporter à C. LE PEN, "Les fondements théoriques de l'analyse économique des institutions à but non lucratif", thèse de 3<sup>e</sup> cycle, Université Paris I, 1980, 350 p, et X. GREFFE, "Analyse économique de la bureaucratie", Paris, *Economica*, 1981, 233p.

(3) C. LE PEN, "Un modèle de comportement bureaucratique", *Revue d'Economie Politique* n°2, 1982, pp 203-220

(4) W.J.NISKANEN, repris par C.LE PEN, *op cit*, p207.

Le problème dont traite l'analyse économique de la bureaucratie concerne alors les distorsions qu'entraîne le mode de fonctionnement des organisations bureaucratiques par rapport aux normes que lui fixent les autorités de tutelle. Tout particulièrement cette analyse s'intéresse au monopole d'information acquis par les bureaux et à leur capacité à s'octroyer des marges d'actions discrétionnaires (surcoût, surproduction, surqualité).

b) Des travaux plus récents se sont développés sur la base d'une **approche formalisée des caractéristiques et conséquences économiques de l'imperfection de l'information** (1). Appliqués à la gestion des biens publics, ces travaux s'inscrivent dans le prolongement des analyses de la **théorie de la planification décentralisée** (2). La réalisation décentralisée de l'allocation optimale des ressources peut s'effectuer soit par le marché (régulation par les prix) soit par la planification (régulation par un agent central). La théorie de la planification décentralisée s'intéresse à cette dernière situation dans laquelle l'agent central recherche à coordonner les choix des décideurs périphériques sans imposer ses propres préférences. Le problème réside alors dans la coordination des décisions prises par des agents dispersés. Rien ne garantit à priori cette coordination et nombreuses sont les situations dans lesquelles l'intérêt collectif, représenté par la fonction objectif d'un décideur central, ne coïncide pas avec celui des agents décentralisés. De plus, cette divergence d'intérêt s'accompagne d'une dispersion de l'information qui induit des comportements stratégiques vis à vis de cette information. La littérature a retenu deux types de comportements stratégiques reposant sur une asymétrie d'information entre le centre et la périphérie : **la sélection adverse** (comportement induit par l'inobservabilité au niveau central de l'information détenue par l'agent périphérique), **le risque moral** (induit par l'inobservabilité par le planificateur de l'effort des agents). Pour éviter les inefficacités et les coûts induits par ces comportements, des **schémas incitatifs** doivent être mis en place.

(1) Ce type d'approche a été récemment développé et appliqué au système de Santé par M. MOUGEOT, *op cit*.

(2) Cf principalement les travaux de E. MALINVAUD sur les procédures de décentralisation de l'optimum parétien avec biens collectifs, résumé par J. BENARD, *op cit*, chap IV.

Le concept de **sélection adverse** a été introduit dans la littérature par G.AKERLOF (1) à propos du marché des voitures d'occasion. Sur ce marché, l'asymétrie d'information résulte de la meilleure connaissance qu'a le vendeur du véhicule par rapport à l'acheteur. En conséquence, le prix se forme indépendamment de la qualité. Ce concept s'applique à de nombreuses situations dans le domaine de la planification. La décentralisation de l'information et les intérêts propres des agents se traduisent par la non-observabilité du coût des unités périphériques ou des préférences des agents.

Le concept de **risque moral** a été introduit dans la littérature par K.J.ARROW en 1963 (2) à propos des assurances maladie et désignait le risque de surconsommation médicale créée par l'assurance en décourageant les activités d'auto-protection. La théorie principal agent a essentiellement développé cette approche en introduisant dans les modèles de planification une variable non observable par le principal (l'agent central) exprimant l'effort des agents (décentralisés).

Ces approches en terme de **principal-agent** sont essentiellement appliquées à la gestion des entreprises publiques . Utilisant les résultats mathématiques de la théorie des jeux, ces travaux s'intéressent à la définition de contrats optimaux susceptibles d'éliminer les comportements stratégiques de rétention d'information aboutissant à des situations sous-optimales (3).

Ces deux courants de l'analyse économique de l'offre de biens publics donne une grille de lecture des comportements et des mécanismes d'ajustement en oeuvre dans le système d'Aide Sociale à l'Enfance. Nous analyserons leurs apports et leurs limites dans la compréhension des décisions à trois stades de la prise en charge institutionnelle de l'enfance :

- la décision de prise en charge institutionnelle
- l'offre de prise en charge
- le contrôle de la prise en charge.

(1) G.Q.AKERLOF, "The market for lemons : quality uncertainly and the market mechanism", *Quartely Journal of Economics*, vol.74, août 1970.

(2) Cf K.J.ARROW, "Uncertainty and the Welfare Economicis of Medical care", *American Economic Review*, vol.III,n°5, 1963.

(3) cf travaux de J.J. LAFFONT, "Information imparfaite et économie publique", Paris, CGP, 1984 (123p).

### 2.2.2.2 Une analyse des processus décisionnels dans le système d'Aide Sociale à l'Enfance.

a) L'existence d'un comportement de risque moral du côté de l'utilisateur ? "L'effet Rousseau".

Selon le concept de risque moral, la non-observabilité du niveau d'autoprotection crée une asymétrie d'information qui favorise les actions stratégiques des agents usagers vis-à-vis du principal.

Pour la protection sociale de l'enfance, il y aurait risque moral dans le sens où le système ne pourrait observer les quantités des biens préventifs utilisés par les bénéficiaires. Ceci reviendrait à admettre que l'ASE, en proposant un système de protection, réduit la capacité d'autonomie des familles et favorise des comportements d'assistés. Le cas typique de risque moral serait illustré par la logique qui sous-tend le comportement de ROUSSEAU lorsqu'il abandonne ses enfants:

" Puisque c'est l'usage des pays on peut le suivre (...) s'il n'existait par pour eux un asile je ferais mon devoir (...) Tout pesé, je choisis pour mes enfants le mieux de ce que je crois être. J'aurais voulu, je le voudrais encore avoir été élevé et nourri comme ils l'ont été."(1)

Ces arguments qui alimentent le discours libéral sont-ils vérifiés dans les faits ?

L'histoire de la protection sociale de l'enfance est jalonnée d'exemples tendant à montrer que, dans certains cas, le système de protection sociale de l'enfance a encouragé l'abandon d'enfants et le transfert à la charge de l'Etat de leur éducation. Les débats sur le tour (2), au XIX<sup>e</sup> siècle, consistaient ainsi à savoir si la facilité de l'abandon liée à l'anonymat garanti par le tour n'entraînait pas un accroissement du nombre des abandons (comportement de risque moral type). Aujourd'hui, les allocations mensuelles d'aide sociale à l'enfance, initialement conçues pour lutter contre l'abandon de l'enfant et prévenir des situations d'enfance en danger, se transformeraient en complément de ressources que les familles chercheraient à obtenir en négligeant volontairement certains aspects visibles de l'éducation de leurs enfants.

(1) J.J. ROUSSEAU, "Les Confessions" livre VIII, éd. La Pléiade, 1959, 1<sup>ère</sup> éd. (1782-1789), pp 357-358

(2) Le tour est un cylindre incrusté dans le mur, de la taille d'un nouveau-né, et qui pivote sur lui-même permettant à la mère d'y abandonner son enfant tout en lui garantissant l'anonymat.

Cependant, ces comportements apparaissent relativement limités dans ce secteur. A l'époque du tour, le choix des familles se posait en terme d'abandon ou de mort de l'enfant. De surcroît, l'accroissement du nombre d'abandons pouvait être encouragé par l'institution, pour fournir soit des soldats pour les armées, soit de la main d'oeuvre pour les entreprises. Le tour apparaissant alors comme un outil de cette stratégie.

Aujourd'hui, la précarisation des familles et l'échec du dispositif social traditionnel justifient que des systèmes complémentaires tels que l'ASE viennent au secours des familles. A cet égard, on peut se demander si une telle dérivation doit-être analysée comme un effet pervers ou comme la marque de la souplesse du dispositif d'aide sociale face à des problèmes de pauvreté dont chacun reconnaît la multidimensionnalité. Cette question conduit au débat sur l'instauration d'un revenu minimum (1).

L'existence de comportements stratégiques (2) du côté de l'utilisateur renvoie invariablement à l'institution. L'utilisateur de la protection de l'enfance échappe au libre arbitre du consommateur ; il n'a aucune autonomie de décision. Son entrée dans le système de protection de l'enfance s'opère par l'intermédiaire du système d'offre qui définira l'itinéraire institutionnel (la filière) à suivre. La responsabilité des dysfonctionnements incombe principalement aux comportements stratégiques identifiables du côté de l'offre.

**b) L'impact des comportements stratégiques au moment de la prise de décision : le placement en établissement , un cas typique d'aversion pour le risque (3).**

(1) Sur ces débats, cf les développements de X.GREFFE, "l'impôt du pauvre : nouvelles stratégies et la politique sociale", Paris, DUNOD, 1978 (324p).

(2) Les familles bénéficiaires de l'ASE sont dans une position de précarité telle que tout comportement stratégique de leur part peut sembler légitime.

(3) Dans ce paragraphe, nous nous inspirons des travaux de M.MOUGEOT qui propose une lecture des dysfonctionnements du système de santé à partir des théories de la planification décentralisée, décrites ci-dessus. L'ASE comportant des divergences et des spécificités par rapport au système de soin, l'analyse de Mougeot n'est ici que partiellement transposable.

### **. Rappel du processus de décision de la prise en charge**

Les mécanismes décisionnels et la circulation de l'information au sein de l'aide sociale à l'enfance s'inscrivent dans un système complexe défini autour d'une double protection de l'enfance, administrative et judiciaire. Les deux institutions en présence ont un rôle d'autorité, plus marquée toutefois pour le judiciaire. Aucune commission ne joue un rôle régulateur lors des admissions (cf CDES et COTOREP, pour les enfants et les adultes handicapés). L'administration de tutelle définit les objectifs et finance l'ensemble des mesures judiciaires ou administratives, le pouvoir judiciaire est garant du droit des enfants et de la famille . Ainsi, pluralisme et liberté semblent pouvoir être préservés au moment de la décision.

Plusieurs acteurs participent, avec des degrés divers d'autonomie, à une décision de prise en charge. Celle-ci transite généralement par les travailleurs sociaux de circonscription, spécialisés ou en polyvalence de secteur, dont la tâche est d'analyser la situation des familles rencontrées (à la suite d'un signalement, lors d'une permanence). Pour cela, ils procèdent à des investigations diverses (entretiens, enquêtes) qui permettent de définir les données psychologiques, économiques et sociales de la situation observée. Un diagnostic est établi, il permet d'évaluer les besoins spécifiques de la famille concernée. Un traitement est élaboré à l'intérieur d'un éventail de choix possibles. Cette première décision induit l'itinéraire institutionnel de l'enfant. Trois cas de figure se présentent :

#### **1. La décision n'entraîne pas l'immatriculation au service.**

- aucun traitement n'est envisagé.
- soutien psychologique et suivi de l'enfant dans sa famille.

#### **2. La décision est soumise à l'approbation de l'inspecteur de la DDASS.**

- Octroi d'une aide financière (il existe dans certains cas des commissions d'attribution des allocations mensuelles) .
- Intervention d'un éducateur spécialisé (AEMO) ou d'une travailleuse familiale auprès de la famille.
- Demande d'un recueil temporaire de l'enfant auprès d'une institution ou d'une assistante maternelle.

### 3. La décision fait intervenir le juge pour enfant.

- Tutelle avec prestations familiales.
- AEMO judiciaire.
- Garde de l'enfant par le Service ASE et placement auprès d'une institution ou d'une assistante maternelle.

Ces décisions correspondent aussi à trois stades successifs de la prise en charge.

#### **. Incidences financières des décisions et responsabilité des acteurs.**

Les incidences financières varient fortement d'une décision à l'autre. Le département du Nord propose en 1987 les ordres de grandeurs suivants:

- Un enfant placé en établissement coûte 500 francs par jour.
- Un enfant placé chez une assistante maternelle coûte 140 francs par jour.
- Un enfant suivi en AEMO judiciaire ou administrative coûte 30 francs par jour.
- Une famille aidée par allocation mensuelle coûte 15 francs par jour et par enfant.
- Une famille aidée par une travailleuse familiale coûte 100 francs par jour.
- Une famille accompagnée par un acteur social coûte 20 francs par jour.

Mais le critère financier intervient peu dans les choix des agents davantage influencés par :

- les objectifs du système (retour à l'autonomie des familles).
- la situation de l'enfant et de sa famille (durée de prise en charge, importance du maintien d'une relation avec la famille).
- les caractéristiques de l'enfant (personnalité, milieu social, sexe, âge, handicap...).
- l'urgence de la situation.
- les opportunités du système d'offre.
- la personnalité des agents et à travers elle leur comportement face au risque.

**Le prix ne joue à aucun moment un rôle dans le choix des agents.** Les décisions reposent sur les travailleurs sociaux, les inspecteurs et les juges qui représentent en quelque sorte une "demande secondaire" (concept appliqué au rôle de la médecine de ville dans le système de santé) (1).

(1) Cf MOUGEOT, *op cit*, p 33.

Mais aucun de ces décideurs ne sont les payeurs. Les missions et les enjeux d'un service public de protection de l'enfance justifie cette situation. A l'instar de l'expression "la santé n'a pas de prix", on peut admettre que l'équilibre affectif et physique d'un enfant n'en a pas non plus. Cependant, cette organisation expose le système à d'importants dérapages inflationnistes. Le problème de la tutelle est alors de trouver des moyens de persuader des agents relativement autonomes de tenir compte du coût des décisions qu'ils prennent en même temps que des objectifs généraux. Or, les différents agents ne partagent pas nécessairement les objectifs de retour à l'autonomie des familles et de maîtrise des dépenses.

**Les juges**, garants de l'intérêt de l'enfant et des droits familiaux, ont une mission d'autorité. Leurs décisions s'expliquent à l'intérieur des règles de droit. Si le juge recherche l'efficacité sociale d'une mesure, il n'est pas pour autant guidé par la recherche d'une allocation optimale des ressources (1).

En outre, dans un Etat de droit, leur fonction requiert une totale indépendance. A la suite du rapport Bianco-Lamy, les magistrats eurent l'occasion de réaffirmer leur position clé dans le système de protection sociale de l'enfance et les modalités de leur indépendance.

"Nous insistons beaucoup sur le respect de l'autonomie des moyens d'investigation offerts aux juges ou mis à leur disposition" (2).

"Il faut que le juge ait les moyens de mettre en oeuvre une réponse qui ne soit pas liée par le type de réponse que souhaite obligatoirement le Ministère de la Santé" (3)

Les décisions **des travailleurs sociaux et des inspecteurs** s'inscrivent à l'intérieur des règles administratives. Cependant la référence à une certaine déontologie de l'action sociale confère une sorte d'immunité à leur décision.

(1) Cf les développements de A.HANNEQUART et X.GREFFE, "Economie des interventions sociales", Paris, Economica, 1985, chap IX, "La nature des décisions judiciaires".

(2) ANDESI, "Débat Santé-Justice", journées d'études, juin 1980, La marge n°39-40, mars 81, intervention de M.DUPUIS, représentant la Direction de l'Education Surveillée, p96.

(3) *Ib idem*, intervention de M. ROSENCZVEIG, juge pour enfants, représentant du syndicat de la Magistrature, p 99.

**Les travailleurs sociaux** du terrain ont une bonne connaissance des familles ainsi que des équipements et services de proximité. Ils représentent un relais solide sur lequel s'appuient juges et inspecteurs dans le processus de décision. Fondée sur une relation individuelle et commandée par l'urgence, leur pratique professionnelle fait passer au second rang les objectifs généraux de maîtrise des dépenses.

La mission des **inspecteurs** s'inscrit dans la tradition tutélaire. Ce dernier assume la responsabilité des décisions prises au nom du service à l'égard de l'enfant. Rien ne les oblige à intégrer les intentions de la tutelle. Surtout leur charge de travail (dans le Nord, 6.000 dossiers par an pour 10 inspecteurs) rend impossible le contrôle de leur décision.

Enfin, la **principale contrainte des décideurs est une contrainte morale**. Ils chercheront la solution qu'ils jugent la meilleure pour l'enfant et la moins risquée pour celui-ci et pour eux-mêmes. En effet, on pourra difficilement critiquer leur décision pour le coût qu'elle occasionne. En revanche, que la décision d'un juge, d'un travailleur social soit à la source d'un drame familial et la presse se jettera sur l'évènement pour dénoncer la légèreté d'une décision estimée responsable du drame. Une telle constatation peut conduire les juges, les travailleurs sociaux et inspecteurs à prendre des décisions limitant ce risque, traduisant un comportement d'aversion pour le risque.

#### ***. Aversion pour le risque et choix du placement***

L'aversion pour le risque se traduira par un souci de multiplication des diagnostics et des enquêtes (tendance prononcée dans le système de soin). Mais les limites de ces enquêtes en terme de réduction de risque pourront aboutir à choisir une solution sûre et coûteuse : le placement.

##### ***- La multiplication des enquêtes.***

La part du subjectif dans les décisions de prise en charge institutionnelle est élevée puisque la décision engageant les dépenses est liée à l'appréciation en termes de probabilité subjective du risque encouru pour l'enfant. La santé, l'éducation, la moralité de l'enfant étant en jeu, les demandeurs "secondaires" ou les offreurs peuvent avoir un comportement généralisé d'aversion pour le risque.

Ils surévaluent les conséquences néfastes des décisions. Le processus d'investigation, d'enquête est influencé par cette attitude :

*"Nous pensons, compte tenu de ce que le juge reçoit des signalements de la DDASS qu'il est indispensable que le juge des enfants ait un recul suffisant par rapport à ces signalements, et, par conséquent, soit à même de demander des enquêtes sociales, des consultations, des investigations, d'une manière générale, à des services qui traitent de l'aide sociale à l'enfance, qu'ils soient publics ou privés" (1)*

Mais à l'inverse de ce qui se passe dans le système de soin, ces investigations, dont les méthodes restent incertaines, jouent un rôle moindre dans la minimisation du risque. Dans l'état actuel de la science, il s'avère plus facile de déceler des dérèglements physiques ou mécaniques que psychiques. L'aléa et la subjectivité demeurent et l'opportunité d'une décision difficile à apprécier. Dans le doute, le placement en établissement apparaît comme un comportement prudent (ou sur-protecteur )(2) voire un cas typique d'aversion pour le risque.

*- Le choix du placement : révélateur de l'aversion pour le risque.*

Les agents prescripteurs sont les seuls à parvenir à évaluer la probabilité de risque pour l'enfant et la famille. Le risque semble évalué dans ses manifestations les plus voyantes : conflit avec la famille, conflit avec l'administration. Ce sont bien les problèmes d'enfants battus, d'enfants abandonnés, les situations conflictuelles qui sont portés sur la place publique et qui affectent l'image du travailleur social ou d'un service. Les risques les plus insidieux, les conséquences affectives, psychologiques ou la perte d'autonomie, plus difficilement observables, peuvent être secondairement pris en compte. A cet égard, le choix du placement en établissement peut présenter plusieurs garanties.

. Il soulage des difficultés, des conflits, des doutes que comportent une décision de maintien dans la famille.

. Il offre une protection immédiate, physique et morale à l'enfant, renforcée par le soutien pédagogique et thérapeutique d'un personnel qualifié.

(1) ANDESI, *op cit*, intervention de M.DUPUIS, Direction Education Surveillée, p96.

(2) *Le Rapport Bianco-Lamy dénonce les comportements surprotecteurs qui se traduisent par des gaspillages ou une surmédicalisation de la prise en charge*

- . Il est mieux accepté par les parents naturels qu'un placement familial.
- . C'est la réponse traditionnelle et la mieux connue.

*- Justification du choix, sélection adverse et risque moral.*

Les agents décideurs seront donc tentés de choisir le placement des enfants en raison d'un comportement d'aversion pour le risque. Cependant face à l'objectif affirmé de la tutelle de retour à l'autonomie, ils devront justifier leur choix. Cela peut s'avérer assez simple.

Pour l'administration, il demeure difficile de contrôler l'information détenue et véhiculée par les uns et l'efficacité de la décision prise par les autres. Ce sont précisément des domaines où il n'y a pas de consensus sur les méthodes d'investigation ou d'action à adopter. Ainsi la justification des choix n'est pas difficile pour deux raisons :

- . L'information provient presque exclusivement des travailleurs sociaux (mandatés ou non par le juge). Ils pourront sélectionner l'information de telle sorte que le choix de placement apparaisse comme le meilleur.

- . Il n'existe pas d'intervention type dans les familles, chacune est spécifique. De plus, les méthodes sont incertaines et aléatoires. On ne pourra pas évaluer l'effort fait par le travailleur social pour trouver une solution dans la famille.

On observe donc des phénomènes de sélection adverse (inobservabilité de l'information) et de risque moral (inobservabilité de l'effort).

Il résulte en outre de cette attitude commune face au risque, une tendance à la formation de coalitions spontanées d'offreurs. Elles peuvent apparaître entre le travailleur social et l'inspecteur ou entre le travailleur social et le juge ; les seconds minimisent les risques en multipliant les travaux d'enquête qui renforcent le rôle des premiers. L'enjeu de coalitions est surtout très net entre les agents prescripteurs et les structures d'offre (établissements et services), dont ils sont les principaux pourvoyeurs de clientèle.

En particulier le secteur privé gestionnaire d'établissements a tout intérêt à s'intéresser à la fonction du juge puisque celui-ci est le garant de sa propre existence (au XIX<sup>e</sup> siècle, il s'agissait de son existence institutionnelle, aujourd'hui de son existence financière). Ces coalitions feront l'objet d'une analyse ultérieure.

En conclusion, le système d'ASE permet d'identifier un cas typique d'aversion pour le risque générateur de comportements stratégiques et source d'inefficacité pour le système. La systématisation de ces comportements reste cependant à tester. L'indépendance des agents prescripteurs peut avoir des limites (excepté pour le juge), ils ne sont en effet pas protégés par le même prestige que le milieu médical. Enfin, leur charge de travail est souvent très lourde et l'inefficacité peut résulter de la pauvreté financière ou technique des moyens dont ils disposent et de l'univers administratif et bureaucratique à l'intérieur duquel ils doivent agir. En conséquence, l'environnement peut lui-même imposer des comportements d'aversion pour le risque.

### **2.2.2.3 Offre d'accueil - Comportement bureaucratique et perversité du prix de journée.**

Le comportement d'aversion pour le risque décrit ci-dessus, favorise les placements en établissement. Décision prudente, c'est aussi la plus coûteuse et la plus inflationniste.

Toute décision de placement se traduit par une demande adressée aux structures d'offre d'accueil. Gérés à 80% par des associations privées à but non lucratif (loi 1901), les établissements de l'ASE sont financés à partir de budgets départementaux d'Aide Sociale à l'Enfance (dépenses remboursées à 80% par l'Etat avant la décentralisation) et sur la base d'un prix de journée.

La nature et le financement des établissements de l'ASE font apparaître deux types d'obstacles à la réalisation des objectifs du système : les comportements bureaucratiques et les mécanismes de prix de journée.

### a) Biais bureaucratiques et maximisation de l'activité

Ces établissements sont des institutions non-marchandes qui répondent aux caractéristiques des entreprises bureaucratiques ; leurs propriétaires ne peuvent dégager de profit, leurs ressources proviennent d'une dotation budgétaire allouée par la tutelle financière en échange d'une activité globale (cf définition de Niskanen rappelée plus haut). Ils vérifient en particulier l'hypothèse selon laquelle le contrôle de l'activité de production des établissements est relâché en amont et en aval. Cela se traduit par la possibilité de dégager un budget discrétionnaire pour la maximisation de l'activité.

#### *. Le relâchement des contrôles*

Ces relâchements existent en amont et en aval de l'activité des établissements :  
**en amont, les contrôles sont relâchés sur les budgets et sur l'activité**

#### *- Le contrôle sur les budgets*

En premier lieu, le principe du financement croisé selon lequel les dépenses engagées par le département (service de l'Etat sous l'autorité du préfet) étaient remboursées à 80% par l'Etat, atténuait le souci de contrôle de l'administration locale qui ne supportait pas les conséquences financières de ses décisions. Ce principe a été remis en cause par la décentralisation. (cf chap III).

En second lieu, la tutelle financière (les services de la DDASS) ne dispose pas des moyens d'investigation suffisants (techniques et humains) pour entreprendre un contrôle efficace des budgets. Pendant longtemps, l'absence de contrainte financière n'a pas justifié de déploiement de ces moyens et les établissements ont acquis une situation dominante dans la négociation des prix de journée.

Lorsque la croissance des dépenses est devenue préoccupante, la tutelle a du constater la difficulté d'un contrôle réel. En effet, les procédures de négociation budgétaires entre établissements et tutelle relèvent typiquement d'une problématique de sélection adverse. Les gestionnaires d'établissement ont un quasi monopole sur l'information portant sur les coûts et l'activité de l'établissement.

De plus, la malléabilité des mécanismes comptables rend la présentation des comptes arbitraire et manipulable. En conséquence, les coûts réels sont inobservables par l'autorité de tutelle (1). L'opacité des comptes est encore renforcée lorsqu'une association-mère gère plusieurs établissements.

Dans le Nord, à la fin des années 70, plusieurs associations gestionnaires d'établissements renforcent leur siège par l'acquisition de nouveaux locaux, par l'emploi de directeurs et de personnels permanents salariés. Ceci apparaît clairement dans la part prise par le poste frais de gestion à partir de 1978 dans les budgets des établissements de l'ADNSEA (cf annexe 8). En conséquence, le siège n'est plus une fiction juridique, ses membres représentent les établissements auprès de la tutelle. Ils sont le vecteur d'une stratégie d'ensemble. Les établissements, ainsi regroupés en un cartel, peuvent acquérir plus de poids et de souplesse dans les négociations budgétaires avec la tutelle. Les responsables de l'association pourront faire jouer la solidarité financière des établissements et des mécanismes de compensation, surtout la comptabilité sera encore plus floue.

Enfin, la difficulté de contrôle est renforcée par le fait que chaque établissement possède une structure unique. Il cherchera à valoriser ses spécificités (mixité, fratrie, proximité, service de suite, diversité et qualification du personnel...) afin d'être le moins substituable possible à une autre institution. Tout particulièrement les nouveaux objectifs du système d'Aide Sociale à l'Enfance qui favorisent les équipements de proximité peuvent renforcer les monopoles géographiques. En outre, une répartition spécifique des postes, fondée sur la division des tâches et la diversité des qualifications, peut jouer dans le sens de la spécialisation d'une institution et de la consolidation de son budget. Les établissements jouiront ainsi d'un pouvoir discriminant sur les prix.

#### *- Le contrôle sur l'activité*

Nous avons vu que le nombre d'enfants accueillis dans les établissements est défini par les décisions du juge pour enfant, des inspecteurs et des travailleurs sociaux de l'ASE, sans référence aux coûts des établissements d'accueil. **Le volume de**

(1) L'application de ces concepts à la négociation budgétaire dans le cas de la tarification hospitalière au prix de journée est développée par M.MOUGEOT, *op cit*, pp116-121.

**l'activité échappe donc au contrôle des financeurs.** De surcroît, les établissements disposent d'une large marge de manœuvre quant aux durées de séjour des enfants accueillis. Le seul contrôle réel réside en fait dans les normes d'habilitation des établissements définissant l'âge et les caractéristiques des enfants. Avant 1986, rien ne prévoyait la révision systématique (tous les 6 mois) d'une situation de placement. Aujourd'hui, les moyens dont disposent juges et travailleurs sociaux pour un tel contrôle s'avèrent largement insuffisants. Quant au contrôle de l'efficacité des établissements, il s'avère quasiment impossible.

Un établissement reçoit de la tutelle une habilitation en fonction de normes de sécurité et d'encadrement minimal et après approbation de son projet pédagogique. Si la tutelle peut vérifier le respect des premières, il est rare que le contrôle porte sur la conformité du projet pédagogique (gage d'une certaine qualité). Plus exceptionnelle encore est la remise en cause d'une habilitation. Par contre, les juges, les inspecteurs et les travailleurs sociaux peuvent sanctionner la qualité de l'activité d'un établissement en cessant d'y placer des enfants. La qualité peut alors être appréciée par le dynamisme et le projet d'une équipe pédagogique ou par la capacité d'un établissement à réduire les inadaptations d'un enfant. Dans les faits, l'activité des juges rend le contrôle de la qualité aléatoire.

- La visite ponctuelle des établissements, qu'autorise leur fonction, permet difficilement d'évaluer la qualité du service sauf au coup par coup et à travers des critères très négatifs ou subjectifs (dégradation des locaux, fugues, morosité ou agressivité des enfants)

- Le nombre de dossiers traités se traduit par des placements en urgence là où des places sont disponibles et par l'impossibilité de suivre l'évolution d'un enfant au sein d'une institution.

On retrouve ici les biais traditionnels des indicateurs de qualité. Mais plus encore que dans les modalités, les difficultés d'évaluer l'efficacité des établissements résident dans l'objet de l'évaluation. Il n'y a pas de consensus ni sur ce que produit un établissement de la protection sociale de l'enfance (hébergement, insertion,...), ni sur la mesure de cette production. Ceci conduit à privilégier des critères d'activité quantitatifs (nombre d'enfants, nombre de lits,...).

D'autre part, on n'a jamais réussi à définir une combinaison optimale d'input. On peut s'étonner en particulier de l'absence des normes quantitatives et qualitatives d'encadrement pour ces établissements. Seules existent des normes quantitatives de fait ou des minima définis il y a trente ans pour l'accueil de mineurs en collectivité. Tout le monde les reconnaît inadaptés aujourd'hui.

**En aval de l'activité des établissements**, les usagers bénéficient gratuitement des services rendus. Surtout, l'admission à l'Aide Sociale à l'Enfance se traduit par une **consommation contrainte** (volume-qualité). Le droit des usagers et leur participation aux décisions sont des idées tout à fait nouvelles et encore, à bien des égards, velléitaires.

### **. Les stratégies discrétionnaires des établissements**

Les relâchements de contrôle permettent aux établissements de dégager un budget discrétionnaire. Selon les théoriciens de la discrétion managériale, de nombreuses variables entrent dans la fonction d'utilité du gestionnaire : le salaire, le pouvoir, la réputation. Ces variables vont dépendre de la taille de l'établissement (capacité d'accueil), de la qualité du service rendu (associée à une bonne gestion et au personnel qualifié) et de la qualité des relations avec l'environnement (salariés, conseil d'administration, tutelle).

**Des stratégies de surquantité** ont pu être adoptées dans les décennies 60-70, où la renommée des équipements passait par leur taille et ce, quelque soit le domaine d'activité. Les directeurs d'établissements de l'ASE n'échappèrent pas à cette logique et utilisèrent en partie les budgets discrétionnaires à augmenter la capacité d'accueil. Ceci apparaît très nettement dans la logique du développement des établissements dans le Nord. Aujourd'hui les critères de notoriété se sont modifiés et l'ensemble des acteurs est attentif à la qualité du service rendu.

**Des arguments de survivance** (1) peuvent également induire une stratégie de

(1) A.HANNEQUART, X.GREFFE, *op cit*, p45.

maximisation de l'activité. La survie de l'activité de l'établissement peut apparaître au premier rang des stratégies discrétionnaires dès lors que ses moyens, sa légitimité, sa notoriété sont menacés (rationnement, concurrence).

Les salariés de l'association et le conseil d'administration influencent de manière significative la permanence d'un budget discrétionnaire. Les salariés y voient la garantie de leur stabilité d'emploi et la possibilité de promotion. Pour le conseil d'administration, marqué par la présence de la notabilité locale, un institut florissant sert la réputation de ses membres. Le gestionnaire en place ne parviendra à se maintenir que s'il répond à des attentes élevées, fonction de la maximisation de l'activité.

**Les stratégies de surqualité** ont été déployées ces dernières années (1). L'établissement utilise la marge de manoeuvre délivrée par le budget discrétionnaire pour améliorer le service rendu. Plutôt que d'agrandir sa capacité d'accueil, il préférera la maintenir avec un service de qualité supérieure. Cette stratégie est malheureusement fortement compromise par le système des financements par prix de journée qui induit presque automatiquement une stratégie de maximisation de l'activité.

Cependant, avant de développer les biais occasionnés par ce mode de financement, il convient de tracer les limites de l'analyse de la bureaucratie dans ce domaine.

- D'une part, celle-ci ne répond pas au problème du choix du manager bureaucratique entre surquantité et surqualité. Sa fonction de préférence est considérée comme donnée, alors qu'elle est ici fortement déterminée par l'environnement (fonction de préférence de la tutelle, des juges, du mode de financement).
- D'autre part, les pratiques discrétionnaires sont généralement analysées sous l'angle des gaspillages.

(1) *Les biais de surqualité ont été dénoncés pour un certain nombre d'institutions non-marchandes.*

-Pour la santé, les travaux de J.P.NEWHOUSE, "Toward of theory and non profit institutions : an economic models of an hospital", *American Economic Review*, n°60, p 64-74, Mars 1970.

- Pour l'opéra, les travaux de X.DUPOUIS, "La surqualité : le spectacle subventionné malade de la bureaucratie" *Revue Economique*, vol 34, Nov 1983, pp 1099-1115.

Or, dans les établissements de l'ASE, les gestionnaires ont un profil assez particulier. D'une génération issue des mouvements pionniers de jeunesse et d'éducation populaire, leurs pratiques militantes sont mues par des idéaux, par des convictions pédagogiques et philosophiques. Ces idéaux priment souvent sur les pratiques gestionnaires et discrétionnaires. Sources d'inefficacités économiques certes, ces comportements ne se traduisent pas systématiquement par un échec des objectifs de l'institution. Les pratiques discrétionnaires doivent donc être analysées avec beaucoup de prudence.

En fait, l'existence et l'utilisation de budgets discrétionnaires sont souvent la contrepartie de la modicité des moyens octroyés (en dépit de la part relative des dépenses d'hébergement dans les dépenses totales d'ASE), de la rigidité du système de financement et plus récemment, du rationnement des dépenses.

Contrairement aux hypothèses des théoriciens de la bureaucratie qui analysent les biais discrétionnaires en termes de gaspillage, on constate finalement de nombreux cas (1) où les comportements discrétionnaires assurent le dynamisme et la qualité de l'institution ou tout simplement le maintien de son activité (surtout mesurés en termes de niveau d'emploi).

Ainsi, dans un système marqué par la pénurie relative, le budget discrétionnaire peut jouer un rôle régulateur portant tantôt sur la qualité du service, tantôt sur le maintien de l'institution. Cependant, lorsque les moyens financiers sont rationnés, le risque n'est-il pas de voir basculer l'utilisation du budget discrétionnaire en faveur d'un objectif unique, la survie de l'institution et le maintien de l'emploi au détriment de toute amélioration qualitative ? A travers l'évolution des budgets de l'ADNSEA, on constate que les compressions budgétaires en fin de période se répercutent sur les postes matières consommées et vie sociale, c'est-à-dire les dépenses qui touchent directement l'enfant (cf annexe 8 et 2.1.2.3).

(1) Cf à ce sujet les travaux conduits par le Laboratoire d'Economie Sociale de l'Université de Paris I sur les Maisons de Jeunes et de la Culture et les Bureaux d'Aide Sociale, cité par X.GREFFE, "Analyse économique de la bureaucratie", op cit, pp 185-190.

Enfin, une question reste posée : la substitution des directeurs militants par des directeurs gestionnaires ne va-t-elle pas entraîner la systématisation des stratégies discrétionnaires et des logiques institutionnelles ?

#### b) Prix de journée et renforcement des biais bureaucratiques.

Les établissements de l'ASE sont financés par le système dit du prix de journée . Ce système qui repose sur un indicateur simple à contrôler (le nombre de journées) présente de nombreuses ambiguïtés comme le soulevait le rapport Bianco-Lamy.

" Les choix de gestion sont faussés parce que les recettes dépendent du nombre de journées. Le prix de journée entretient une double illusion :

- illusion qu'une discussion budgétaire a été bien conduite lorsqu'on a soigneusement étudié le nombre prévisionnel de journées, alors qu'elle devrait traduire le rapport entre un projet pédagogique et les moyens nécessaires pour le réaliser ;
- illusion que le prix de journée représente le prix d'un service, alors que les charges proportionnelles au nombre de pensionnaires ne représentent que 10 à 15% du coût total"(1).

Economiquement, ce mode de financement peut conduire à des effets pervers :

- la maximisation du coefficient de remplissage et l'allongement des durées de séjour;
- l'exclusion des cas difficiles.

#### ***. Maximisation du coefficient de remplissage et l'allongement des durées de séjour.***

##### *- La logique économique*

Le système du prix de journée peut conduire l'établissement à **maximiser son coefficient de remplissage**. En raison de l'importance des frais fixes (87% des dépenses au CAA de Phalempin), le coût marginal d'un enfant placé, c'est-à-dire le surcroît de dépense occasionné par l'accueil d'un enfant supplémentaire est fortement décroissant .

(1) J.L. BIANCO, L. LAMY, *op cit*, p58.

## Mécanisme du prix de journée.

La première étape dans la détermination du prix de journée consiste à évaluer le nombre de journées que l'établissement réalisera:

Soit N, le nombre de journées théorique:

$N = 365 \text{ jours} \times \text{nombre de lits autorisés de l'établissement}$ :

Soit tx, le taux d'occupation:  $tx = \frac{\text{nombre de journées réellement réalisées}}{\text{nombre de journées théoriques}}$

Soit t<sub>m</sub>, le taux d'occupation moyen:

$t_m = \text{moyenne des taux d'occupation des trois dernières années}$ .

Le nombre de journées prévisionnel de l'année, J<sub>Pn</sub>, est défini par le produit  $t_m \times N$ .

Il se peut que le nombre de journées prévisionnel soit supérieur au nombre de journées réel et ce, parce que le taux d'occupation réel aura été supérieur au taux évalué.

La construction du budget prévisionnel de l'année n constitue la seconde étape dans l'élaboration du prix de journée. L'établissement se réfère au budget de l'année précédente et au taux d'augmentation prévu par circulaire ministérielle. La section d'exploitation du budget prévisionnel, dont la somme des dépenses permettra d'estimer le prix de revient, se compose comme suit:

- poste 60: Matières consommées;
- poste 61: Frais de personnel;
- poste 62: Impôts et taxes;
- poste 63: Travaux - Fournitures et services extérieurs;
- poste 64: Transports et déplacements;
- poste 65: Vie sociale;
- poste 66: Frais divers de gestion;
- poste 67: Frais financiers;
- poste 68: Dotation de l'exercice aux amortissements;
- poste 69: Participation des employeurs à la formation des personnels spécialisés

Le total représente les dépenses de fonctionnement .

Les recettes (par exemple, remboursement des repas pris par le personnel à la restauration de l'établissement) viennent en atténuation des dépenses de fonctionnement, ce qui donne les dépenses nettes.

Le prix de revient unitaire prévisionnel s'obtient en divisant le montant des dépenses nettes par le nombre de journées prévisionnelles.

- Si l'établissement réalise un déficit l'année n, celui-ci est repris automatiquement en compte l'année n+2, par incorporation au prix de journée.
- Si l'établissement réalise un excédent l'année n, les 2/3 de cet excédent viennent en atténuation du prix de journée de l'année n+2 et le 1/3 restant est affecté au fond de roulement de l'année n+2.

Afin d'assurer aux établissements une marge de liquidité suffisante, un montant compris entre 2 et 4% du prix de revient est affecté chaque année au fond de roulement.

Le budget prévisionnel et donc le prix de journée prévisionnel sont soumis à l'autorité de contrôle.

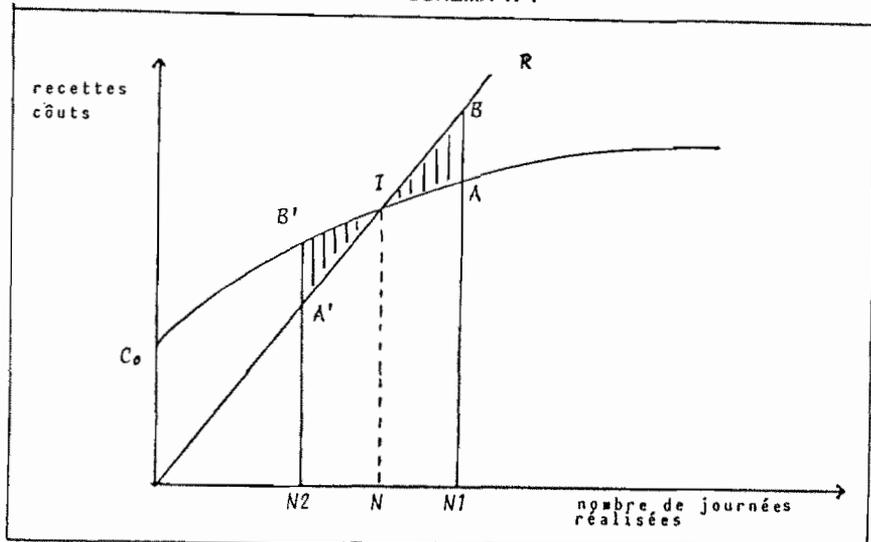
- celles-ci relient comme base le nombre de journées prévisionnel proposé par l'établissement (dans la limite fixée par le taux d'occupation qui ne doit logiquement pas excéder 100%);
- elles examinent les propositions budgétaires formulées par l'établissement;
- compte tenu des remarques des services de contrôle, elles acceptent ou rectifient le montant des dépenses nettes proposées (dépenses brutes - recettes en atténuation);
- le prix de révision prévisionnel s'établit en divisant le montant rectifié des dépenses nettes par le nombre de journées prévisionnel.

Il s'agit alors du prix de journée officiel fixé par arrêté préfectoral. Toute contestation de l'arrêté est ensuite réglée par voie contentieuse.

Il est clair que ni les dépenses, ni le nombre de journées, ne peuvent être prévues exactement par l'établissement et les autorités de tarification. Cependant, le budget alloué à l'établissement sera égal au nombre de journées effectivement réalisé, multiplié par le prix de journée publié (prévisionnel).

Or les recettes sont, elles, rigoureusement proportionnelles au nombre d'enfants accueillis. Il existe donc un nombre de journées  $N$ , en deçà duquel l'établissement n'équilibre pas son budget, tout dépassement de  $N$  entraînant au contraire une marge bénéficiaire ; le schéma suivant illustre ce raisonnement.

SCHEMA N°1



**C** : La courbe de coût, est égale à  $C_0$  (frais fixe), lorsque aucun enfant n'est accueilli (nombre de journées = 0). Les coûts croissent ensuite en fonction du nombre de journées à assurer. La pente de la courbe C est négative (coût marginal décroissant).

**R** : La courbe de recette, est proportionnelle au nombre de journées.

Au point I, les recettes sont égales aux dépenses. Pour un nombre de journées  $N_1$ , l'excédent réalisé par l'établissement est égal à la partie hachurée IAB. A l'inverse, pour un nombre de journées  $N_2$ , le déficit est égal à la surface IA'B'.

Quels sont alors les intérêts respectifs de l'autorité de tutelle et de l'Etablissement dans la négociation du prix de journée ?

- L'autorité de tutelle cherche à connaître le plus précisément possible la fonction de coût de l'établissement, de telle sorte que le prix de journée proposé corresponde au fonctionnement de l'établissement en capacité optimale (taux d'occupation de 100%).

- L'établissement a intérêt, quant à lui, à surestimer sa fonction de coût de telle sorte que le prix de journée fixé par l'autorité de tutelle permette l'équilibre de l'établissement pour un taux d'occupation inférieur au taux optimal (ici 100%). Un taux d'occupation de 100% permettra alors de dégager un excédent qui pourra être utilisé à l'amélioration du service rendu, à des avantages sociaux pour du personnel, etc.. (1) Dans tous les cas, la marge de manoeuvre du directeur est d'autant plus grande que le taux d'occupation est élevé. D'où un biais possible consistant à maximiser le coefficient de remplissage.

- *Quelles stratégies pour maximiser le coefficient de remplissage ?*

Cette maximisation passe soit par des stratégies de collusion avec les agents pourvoyeurs d'enfants, soit par un allongement des durées de séjour.

• **Collusion avec les demandeurs secondaires**

Le volume d'activité des établissements dépend principalement des décisions prises par le juge ou l'inspecteur (orientées dans leur décision par les travailleurs sociaux). Les établissements peuvent donc être incités à connaître au plus près la fonction d'utilité de ces agents et à mener une activité promotionnelle auprès d'eux. En particulier, le juge (indépendant de l'autorité de tutelle) est un garant précieux de l'activité de l'établissement (2) . Les collusions entre juges et établissements ont souvent été mentionnés lors de nos entretiens dans le département du Nord. Le passé révèle de nombreux exemples de ces alliances en raison d'une communauté d'intérêt entre institutions privées et juge des enfants.

L'établissement peut également rechercher des **collusions avec la tutelle**. Avant la décentralisation, la tutelle est représentée par son administration au niveau local et par le politique au niveau central.

(1) Rappelons que les établissements de placement sont gérés par les associations à but non lucratif. Le seul moyen de bénéficier des excédents dégagés est donc de les réintroduire dans les coûts. Sinon, les deux tiers de l'excédent sont perdus pour l'établissement (règle d'affectation des déficits et excédents).

(2) En 1984, 70% des établissements de l'ASE ont une double tutelle (aide sociale, éducation surveillée), financée par la DDASS, ils peuvent recevoir des enfants par décision du juge ou de l'inspecteur.

Sur un plan local, le maintien d'un niveau d'activité pour les établissements garantit aussi l'activité des fonctionnaires. D'autant que les établissements appartiennent pour beaucoup à des associations fédérées au plan national qui constituent des groupes de pression importants.

. L'allongement des durées de séjour.

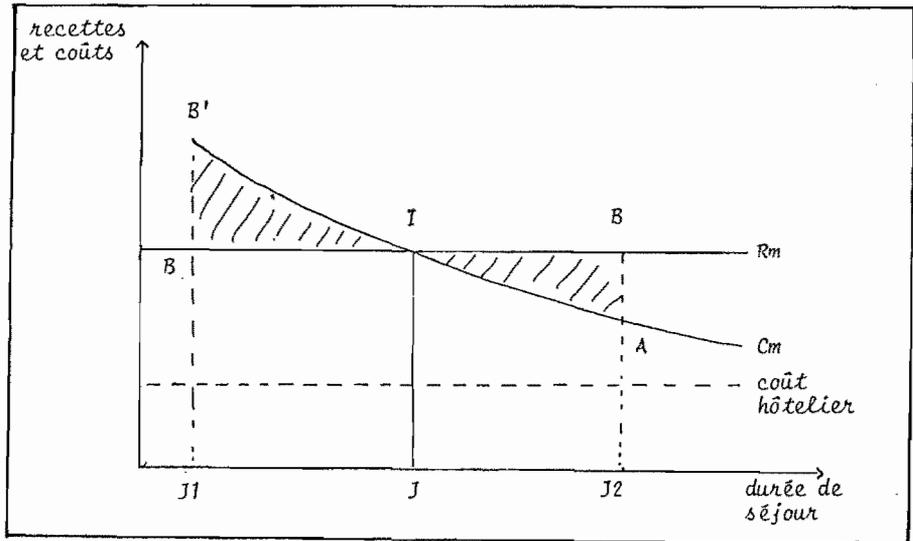
Nous avons vu l'extrême difficulté pour la tutelle de mesurer l'effort réel des établissements à la réinsertion des enfants accueillis. Or pour un établissement, cette réinsertion peut apparaître a-économique. Supposons qu'un établissement souhaite développer son projet sur une réinsertion rapide des enfants dans le milieu social et familial (suivi scolaire et psychologique soutenu, maintien des relations avec la famille, structure conviviale). La viabilité du projet dépend en partie des moyens humains et financiers consacrés. Paradoxalement, l'octroi de ces moyens est fonction de la maximisation de l'activité obtenue par le maintien des enfants dans l'institution ou l'allongement des durées de séjour.

On comprendra alors que les établissements lors des restructurations cherchent à préserver leur capacité d'accueil, principal garant de leur budget futur. De fait, un établissement qui se consacrerait strictement à l'objectif de réinsertion serait pénalisé. Les mécanismes de prix de journée sont de ce point de vue très pervers.

De surcroît, le prix de journée étant un prix moyen, l'allongement des durées de séjour permet de dégager des excédents si le coût de la prise en charge est plus élevé en début d'internat qu'en fin de séjour. C'est souvent le cas des établissements de l'ASE en raison du soutien psychologique et scolaire qu'exige l'enfant à son arrivée dans un établissement.

Pour chaque enfant, il existe alors une durée de séjour  $J$  en deçà de laquelle son coût de prise en charge reste supérieur au prix de journée, comme l'illustre le schéma suivant :

SCHEMA N°2



$C_m$  = la courbe de coût marginal est décroissante. Elle repose sur l'hypothèse que le coût d'un placement diminue avec l'allongement d'une durée de séjour jusqu'à se rapprocher du coût hôtelier.

$R_m$  = La courbe de recette marginale (égale au prix de journée) est indépendante de la durée de placement.

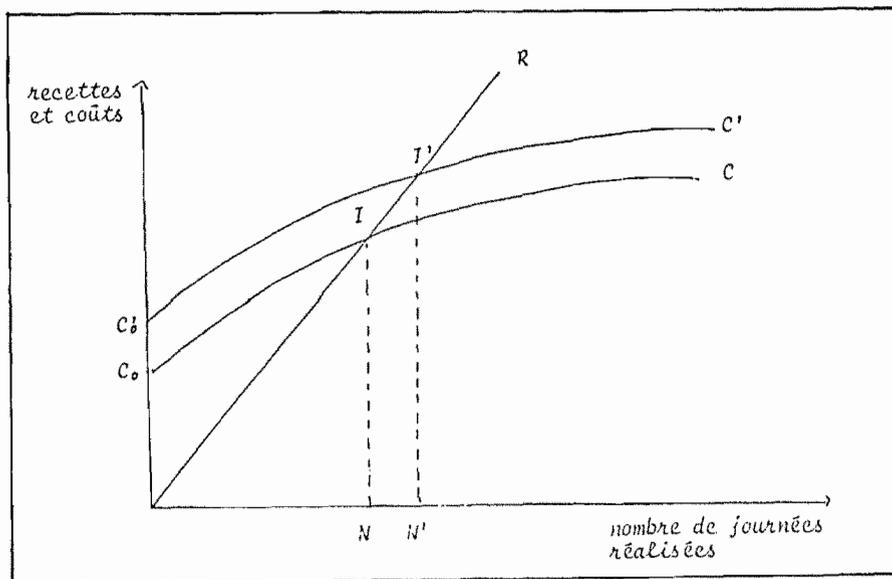
L'établissement atteint l'équilibre en  $J_2$  lorsque la surface  $IAB$  est égale à la surface  $IA'B'$ .

L'établissement a donc intérêt à prolonger les durées de séjour des enfants dans l'établissement, seul moyen, paradoxalement d'améliorer la qualité de séjour (1).

Pour remédier à ces effets les administrations de tutelle entreprendront à partir de 1980 une application plus sévère des taux directeurs. Ceci se traduit sur le schéma suivant par une relative stabilité de la courbe des recettes  $R$  alors que la courbe des coûts  $C$  se déplace vers le haut en  $C'$  en raison des mécanismes structurels de croissance des dépenses (cf 2.1.2). L'équilibre est ici atteint pour un nombre de journées  $N'$  supérieur à  $N$ .

Ainsi l'application de normes de progression peut exacerber les biais du prix de journée, c'est-à-dire les stratégies d'allongement de durée de séjour et de maximisation du coefficient de remplissage. On est alors dans une situation de plus en plus contradictoire avec une amélioration qualitative du service.

SCHEMA N°3



(1) Ce biais a déjà été dénoncé dans le domaine de la santé en ce qui concerne les hôpitaux, pour lesquels l'allongement des durées de séjour permettait le financement d'équipements coûteux.

### **- Prix de journée et sélection des enfants**

Le prix de journée repose sur le calcul d'un coût moyen par enfant. Certains enfants accueillis ont donc un coût inférieur à celui correspondant au prix de journée, et d'autres un coût supérieur. Ces coûts dépendent en partie de la nature de l'enfant.

Tous les enfants ne requièrent pas la même attention ni le même encadrement. Un enfant souffrant d'un lourd handicap nécessite un taux d'encadrement élevé, a besoin d'éducateurs qualifiés, ce qui peut nuire à la qualité des prestations fournies aux enfants souffrant de troubles plus mineurs. On comprend alors la tentation d'un directeur d'établissement, soucieux de respecter les normes de progression budgétaire fixées par les autorités, d'utiliser son pouvoir de sélection des enfants qu'il accueille pour éviter les "cas difficiles". Force est de reconnaître que ce phénomène d'éviction a été maintes fois dénoncé. Mais lorsque les taux d'occupation des établissements diminuent les directeurs deviennent aussi moins sélectifs.

#### **2.2.2.4 Les stratégies de la tutelle**

Comment réagit la tutelle face aux développements des comportements stratégiques précédemment décrits ?

Trois moyens pourront être utilisés :

- l'amélioration de son information;
- une politique de concertation;
- la consolidation de son pouvoir de marché.

##### a) L'amélioration de l'information

Si la tutelle a les moyens de se doter d'information concernant l'aspect quantitatif (taux d'occupation, évolution des coûts), il lui est plus difficile d'exercer un contrôle sur la qualité du service rendu (évaluation des besoins, évaluation de l'efficacité du service rendu).

Au niveau départemental, l'administration de tutelle peut se doter de moyens pour mieux apprécier la fonction de coût des établissements et son évolution. La référence aux années antérieures ou aux établissements de même catégorie permet de déceler les augmentations abusives. La tutelle peut par exemple calculer un coût de fonctionnement moyen par catégorie d'établissement. Cela peut être néfaste aux établissements dont les caractéristiques induisent des fonctions de coût très inégales. La tutelle peut aussi multiplier les enquêtes et les inspecteurs ou exiger des établissements des documents et des statistiques sur leur activité.

Le plus souvent, ces stratégies de contrôle trouvent leur limite dans la précarité des moyens disponibles (en terme de traitement et recueil de l'information, d'élaboration des statistiques, de personnels qualifiés) ou dans la velléité des intentions (dépenses remboursées par l'Etat). Ces stratégies se heurtent à l'opacité de l'information sur la qualité de l'activité des établissements, c'est-à-dire là où ces derniers disposent d'une marge de manoeuvre importante. Dans les deux cas (aspect qualitatif ou quantitatif) le coût d'une information transparente et d'un contrôle efficace (nouveaux services, multiplication de personnel) apparaît prohibitif pour une administration dont les moyens sont eux-mêmes contingentés.

Cependant, au niveau central, la multiplication des rapports ministériels dans la décennie 70 a bien témoigné du désir et de la capacité de la tutelle d'améliorer son information sur le système et ses rouages à un moment donné (cf 1.3.2).

#### b) Politique incitative et contractualisation des objectifs

Faute de pouvoir imposer le contrôle de l'activité des établissements, la tutelle peut rechercher l'adhésion aux objectifs fixés par des incitations diverses, ou formaliser cette adhésion par des contrats.

Par exemple, dans le Nord à partir de 1978, une réorganisation des services, la nomination de nouveaux cadres conduisent à la définition d'une politique départementale dans laquelle devront s'insérer les établissements. La DDASS entreprend une étude sur les besoins spécifiques (quantitatifs) en placements par

arrondissement, et redéfinit leur rôle par rapport aux autres moyens de prise en charge institutionnelle.

A la recherche d'une cohérence entre les différents acteurs, la tutelle tentera de sensibiliser voire d'intéresser les établissements à leur adaptation. La DDASS participera par un soutien technique à l'élaboration de projets et concèdera l'octroi de moyens humains et financiers (création de postes, augmentation des prix de journée). C'est ainsi que l'adhésion aux objectifs a pu s'effectuer. Beaucoup plus rare encore est la contractualisation de ces objectifs. Outre les engagements réciproques qu'impose un contrat, la difficulté réside aussi dans la définition même de ces objectifs. La réflexion devrait tout particulièrement porter sur ce point avec la décentralisation (cf chap.III).

Par ailleurs, si la collaboration des juges est souhaitée, la recherche de mesures incitatives est quasiment impossible compte tenu de leur autonomie revendiquée.

#### c) La consolidation d'un pouvoir de marché

L'une des limites de l'analyse économique de la bureaucratie est de négliger le pouvoir de marché de l'administration de tutelle au profit du pouvoir de monopole du bureau. A. BRETON et R.WINTROBE (1) mettront l'accent sur l'aspect monopsonistique de la négociation budgétaire entre bureaucrate et tutelle en situation de monopole d'achat des biens produits par les bureaux (2).

Ici, malgré un relâchement du contrôle en faveur des établissements, la tutelle reste la principale acheteuse de l'activité de l'établissement (activité dont le volume lui est imposé et dont le coût reste inconnu). En situation de monopsonne, elle pourra développer plusieurs types de stratégies.

(1) Cité par J. BENARD, *op cit*, p 267.

(2) Cf sur ce point les travaux de D.SAGOT DUVAUROUX sur le théâtre subventionné, en particulier "Le marché de la subvention au théâtre : du monopsonne au monopole", colloque Cultural Economics, Avignon 1986, (16p).

. Une politique de prix discriminant.

La tutelle pourra développer une politique de prix discriminant entre les établissements de façon à s'approprier la majeure partie du surplus du producteur. L'administration cherchera à fixer un prix par établissement tel qu'il soit juste au-dessus du prix plancher en deça duquel l'établissement ne pourrait plus produire. Le prix de journée sera d'autant plus près du prix plancher que le pouvoir de monopole de l'établissement sera faible. On peut ainsi expliquer les assez fortes différences de prix existant entre des établissements de même nature.

TABLEAU N° 22

PRIX DE JOURNEE DES ETABLISSEMENTS SOCIAUX DE L'ENFANCE  
EN 1984 ET 1985

	1984		1985		Taux de croissance 84/85
	Prix de journée moyen	Dispersion	Prix de journée moyen	Dispersion	
MECS	383	171-475	386	183-490	+ 0,8 %
FSL	417	182-533	409	174-524	- 1,9 %
Foyers de l'enfance	490	339-767	463	370-596	- 5,8 %
Maisons Maternelles	365	-	361	-	- 1,1 %
	414	171-767	405	174-596	- 2,2 %

L'autorité de tutelle pourra également utiliser son pouvoir de fixation du prix de journée pour inciter des établissements à suivre les objectifs fixés. Les établissements s'employant à réaliser ces objectifs bénéficient alors d'un prix de journée plus important : un tel usage du prix de journée peut être interprété comme une forme de contrat incitatif.

#### *. Le rationnement autoritaire*

L'utilisation du prix de journée à des fins stratégiques reste pourtant très marginal. Devant les difficultés de contrôler l'activité et les budgets des établissements, les autorités ont préféré utiliser leur pouvoir de marché en imposant un **rationnement autoritaire**. Ainsi s'interprète l'instauration des taux directeurs fixant une norme de progression des dépenses des établissements de l'ASE dès 1980. De même que l'arrêt des créations de postes et le contingentement des capacités d'accueil.

#### *. Les limites*

Le caractère atrophie du pouvoir de monopsonne de la tutelle et l'échec des politiques de rationalisation centralisées s'expliquent certes par la spécificité des établissements de l'ASE et l'existence d'une demande secondaire. Mais ils s'expliquent également par le caractère non homogène de la tutelle. Avant la décentralisation, la tutelle était composée de quatre sphères de pouvoir :

- Le pouvoir législatif représenté par les élus nationaux
- la tutelle administrative centralisée (direction de l'action sociale)
- la tutelle administrative extérieure (les directions départementales)
- les élus départementaux.

Entre la décision des élus nationaux de développer une politique d'autonomie des familles et de maîtrise des dépenses et l'application de cette politique par des établissements de statuts privés, le chemin est long et se prête à beaucoup de détours bureaucratiques. Si la liaison élus nationaux / administration centrale paraît étroite, la liaison administration centrale / administration décentralisée est déjà beaucoup plus lâche. Il est connu en effet qu'il existe autant de politiques d'Aide Sociale à l'Enfance qu'il existe de départements et cela avant même la décentralisation. Quant à la

relation administration déconcentrée et établissements, tous les développements qui précèdent traduisent sa nature ambiguë.

La décentralisation en supprimant pratiquement les deux premières sphères de pouvoir dans le champ de l'ASE devrait permettre une plus grande clarification des choses.

\*

**En conclusion, la régulation des activités des établissements paraît en grande partie échapper à la tutelle. Elle est assurée principalement par les juges et les travailleurs sociaux ainsi que les établissements eux-mêmes.**

Les quantités sont fixées par les juges et les travailleurs sociaux en ce qui concerne le nombre d'enfants accueillis, par les établissements en ce qui concerne les durées de séjour. Les prix sont le résultat d'une confrontation bilatérale entre tutelle et établissement où le pouvoir de monopole du second l'emporte sur celui de monopole du premier.

En l'absence de technique d'évaluation et de contrôle satisfaisant, les voies à rechercher pour une régulation pertinente du système reposent, outre la réduction du nombre d'intermédiaires, sur la contractualisation d'objectifs et la mise au point de procédures telles que les établissements aient intérêt à suivre ces objectifs.

## Conclusion du chapitre II

La volonté réformatrice qui traverse le système de protection sociale de l'enfance dans la décennie 70 et les exigences de transformation qui s'imposent, sont suivies de peu d'effets. La réponse produite par le système reste marquée par la croissance des équipements et s'avère structurellement inflationniste.

Un certain nombre d'analyses portant sur les aspects structuraux (exogènes ou endogènes) de la production de biens publics ou non marchands permet de comprendre ces évolutions. Parmi les facteurs explicatifs avancés, il convient de retenir l'importance jouée par l'amélioration qualitative du service rendu en relation avec des objectifs fondamentaux de service public. Ici la croissance des dépenses et des moyens est d'autant plus significative que le système est parti d'un niveau très bas et qu'il n'a pas encore atteint un niveau de qualité optimal.

Par ailleurs le décryptage des contradictions du système conduit à s'interroger de façon plus précise et plus systématique sur le comportement des différents agents. L'analyse des mécanismes décisionnels aux différents stades de la prise en charge institutionnelle met en évidence un certain nombre de comportements stratégiques et de situations de monopole souvent dénoncé par les théories positives de l'offre de biens publics. Certes, les comportements d'aversion pour le risque, les stratégies vis-à-vis de l'information, les biais discrétionnaires sont à l'origine de la non réalisation des objectifs du système. Mais il convient de se garder d'une conclusion trop hâtive sur l'inefficacité des institutions non marchandes, à laquelle aboutirait l'analyse libérale de l'offre de biens publics.

Ici, le système est complexe, la référence à l'entreprise privée concurrentielle est réductrice des spécificités et des logiques qui animent les services de la protection de l'enfance. Si les institutions et les agents sont en cause dans la production de logiques contradictoires, c'est aussi en raison de l'univers dans lequel ils évoluent. Certaines contradictions pourraient être dépassées. L'évaluation de l'activité, la

circulation de l'information, la contractualisation des objectifs , sont autant d'étapes pour y parvenir. Ces logiques ne peuvent en outre aboutir sans la définition d'un nouveau mode de financement qui puisse intégrer ces stratégies d'adaptations voire d'innovation.

Enfin, le système de l'ASE nous enseigne qu'un pas pourrait être franchi dans l'analyse économique des biens publics, si les relations entre les différents agents étaient analysées en terme de jeux stratégiques intégrés à la logique de bien tutélaire. En effet, l'échec du pouvoir étatique dans l'impulsion de nouveaux objectifs conduit à remettre en cause l'hypothèse d'un bien tutélaire défini par la fonction d'utilité ou de préférence d'un état souverain (1.1.2). Les objectifs et les moyens du système (ou bien tutélaire) ne peuvent être compris que si la tutelle est analysée comme un conglomérat (1), c'est-à-dire comme "une organisation sans fonction de comportements stables (...) mais où l'on peut dégager des situations de jeu, de stratégie et donc des fonctions de réaction des principaux joueurs et, parfois des équilibres en résultant". On est donc proche de situations oligopolistiques. L'enjeu pour l'ASE réside alors dans l'intégration et la compatibilité de la stratégie des différents acteurs aux objectifs de redéploiement. Avec la décentralisation, la tutelle passe de l'Etat au département ; nous tenterons d'analyser les vertus et limites de cette réforme par rapport à la taille de l'enjeu.

(1) Concept proposé par J.BENARD, *op cit*, p 26, en référence à la théorie de l'équipe de Th. GROVES, "Incentives in team" *Econometrica*, July 1973.



## CHAPITRE III

### LE REDEPLOIEMENT OU LES CONDITIONS D'UN NOUVEAU MODE DE REGULATION

Face au resserrement des contraintes budgétaires, **l'objectif de redéploiement s'impose** aux institutions de l'Aide Sociale à l'Enfance. La régulation fondée sur la croissance des équipements persiste quoique définitivement condamnée ; l'adéquation ne devrait plus se faire entre besoins sociaux et croissance des équipements mais entre besoin et **potentiel d'action sociale existant**. La marge de manoeuvre est étroite. Il s'agit de définir un mode de régulation, où le freinage des dépenses face à une demande sociale croissante ne se traduira pas par une montée des logiques économiques ni par une menace pour la cohésion sociale.

Le décryptage des contradictions antérieures et des mécanismes inflationnistes constitue une première étape de cet enjeu. La seconde conduit à proposer les adaptations souhaitables voire indispensables à la réalisation du redéploiement. Les facteurs conditionnant ces adaptations seront recherchés successivement :

- Dans la mise en place de mécanismes et d'objectifs propres à faire évoluer les comportements stratégiques en faveur de l'efficacité du système. Quel est à cet égard le rôle de la **décentralisation** et donc du **pouvoir politique local** ? (3.1).
- Dans la **restructuration des établissements** : comment s'adaptent-ils aux nouveaux objectifs et à une nouvelle tutelle, quels sont les stratégies déployées et les alliances recherchées pour intégrer ce nouvel environnement ? (3.2).
- Dans la mise en place d'instruments indispensables à la régulation des pouvoirs. Il s'agit de définir d'une part un **mode de financement** compatible avec les stratégies d'innovation et l'observabilité de l'activité ; d'autre part, un mode d'évaluation et d'action reposant sur la **contractualisation des objectifs** (3.3).

### 3.1 LA DECENTRALISATION : LA REGULATION PAR LE POLITIQUE

La crise des institutions de l'Etat-providence conduit à rechercher de nouvelles rationalités. Face à l'échec de l'Etat central à réguler l'activité d'institutions publiques décentralisées, deux types de réformes sont envisageables.

- Redonner plus d'"économicité" au système en introduisant des mécanismes de régulation concurrentielle (entre institutions ou par les prix). En France le système de santé semble insidieusement s'orienter vers cette tendance dont on connaît les menaces à terme pour les principes de service public et de solidarité (1).

- Rapprocher le pouvoir politique des institutions et des usagers ; charge à la collectivité locale de définir les mécanismes de régulation et de contrôle efficaces. Ici, les perspectives de réforme reposent sur la recherche d'une plus grande cohésion entre les différents acteurs locaux, la recherche d'une réponse mieux adaptée aux besoins, enfin la démocratisation de la société civile. De nombreuses voies restent ouvertes dont certaines sont perverses (clientélisme, marginalisation de minorités...).

Les lois de décentralisation de Juillet 1983 et Janvier 1986, orientent l'ASE sur cette deuxième voie.

Après un bref rappel des fondements et des mécanismes de la décentralisation dans le domaine de l'ASE (3.1.1), nous étudierons l'impact du recentrage du pouvoir politique (en terme de pouvoir de monopsonie) sur les objectifs et les moyens du système ainsi que sur les comportements stratégiques (3.1.2). Ceci afin d'identifier les scénarii envisageables pour les politiques départementales d'ASE.

(1) L'expérience des HMO américains a déjà prouvé les échecs et les risques de cette voie.

### **3.1.1 Rappel sur les enjeux et le nouveau cadre défini par la décentralisation dans l'ASE**

#### **3.1.1.1 Une réponse à la crise des politiques sociales**

A la fin des années 70, la crise économique enferme le système de protection sociale dans un étouffement. D'un côté, elle impose une sévère maîtrise des dépenses, de l'autre, elle crée de nouvelles précarités à la source de nouvelles prises en charge. Par ailleurs, la réponse du système de protection sociale centralisé et bureaucratique s'avère de plus en plus inefficace.

L'un des enjeux de la décentralisation est de porter remède à cette crise de l'Etat-providence. J.P. WORMS (1) définit ainsi ses objectifs :

"Il s'agit tout à la fois par une globalisation et une relocalisation de l'action sociale de réunifier le champ de la vie sociale, de réunifier le social et l'économique, de mieux ajuster les réponses aux besoins, de responsabiliser les individus et les collectivités de base, de recréer un espace (non formalisé) de solidarité, d'échapper à la logique folle de la prise en charge administrative, avec la multiplicité de ses effets pervers et d'enrayer la croissance des coûts financiers".

Les ambitions de la décentralisation sont donc considérables.

La profonde mutation qui traverse le système de protection sociale n'a finalement touché que tardivement l'Aide Sociale à l'Enfance. La place de l'enfant dans la société occidentale rend délicate toute politique de rationalisation et la baisse de la natalité a masqué la croissance du coût de la prise en charge. Cependant, le resserrement des contraintes financières accélèrera les réformes du système à partir de 1983. Après le relatif échec de l'ambitieuse entreprise rationalisatrice de la fin des années 70, l'Etat, n'arrivant visiblement pas à réguler l'ASE, transfère au Département ce fardeau.

(1) J.P. WORMS, "Pour décentraliser l'action sociale", *Futuribles*, n°56, Juin 1982, p.87.

**Ainsi les élus locaux doivent reprendre la réflexion sur la politique de protection de l'enfance et trouver les moyens d'une régulation locale du système. L'objectif premier de la décentralisation est de parvenir à une plus grande efficacité des prestations offertes en les adaptant aux aspirations de la population et aux spécificités locales.**

### **3.1.1.2 Un nouveau cadre pour les politiques d'aide sociale à l'enfance**

Deux lois fondamentales organisent le nouveau cadre des politiques d'Aide sociale à l'Enfance :

- la loi du 22 juillet 1983 sur le transfert des compétences de l'Etat au Département,
- la loi du 6 janvier 1986 qui fixe le cadre juridique de l'action sanitaire et sociale départementale.

#### a) la loi du 22 juillet 1983 : compétences et pouvoirs du Conseil Général

La décentralisation n'introduit pas directement de nouveaux acteurs dans le jeu des politiques sociales locales mais redistribue les compétences et les pouvoirs. Le Conseil Général se voit conférer un rôle déterminant en matière de protection et d'action sociale. Il a désormais la charge des principales prestations d'aide sociale et devient responsable du financement du service de l'Aide Sociale à l'Enfance, du Service Départemental d'Action Sociale, et du Service de Protection Maternelle et Infantile.

#### **. Le partage des compétences** (cf tableau ci-joint)

L'échelon départemental s'est très vite imposé dans le domaine de la gestion de l'aide sociale . A cet égard, la décentralisation a remplacé une déconcentration déjà très avancée caractérisée par l'autonomie souvent soulignée des DDASS. La pertinence du niveau départemental a été récemment rappelé dans le rapport Bianco-Lamy et dans la circulaire du 23 janvier 1981, en ce qui concerne l'Aide Sociale à l'Enfance.

**REPARTITION SIMPLIFIEE DES CATEGORIES D'ETABLISSEMENTS  
ENTRE LE DEPARTEMENT ET L'ETAT**

**Financier Principal**

**Catégories d'établissements**

---

**Departement**

. Maisons d'enfants à caractère social -  
Pouponnières à caractère social -  
Foyers de l'enfance - Services d'AEMO  
- Clubs et équipes de prévention - Services de  
placements familiaux - Centres maternels  
. Maisons de retraite et foyers-logements - Foyers  
pour handicapés - Services d'aide ménagère -  
Foyers-restaurants

---

**Financement conjoint**

. Etablissements et services de protection de  
l'enfance (double tutelle : ASE et Education  
Surveillée)

---

**Financement mixte**

. Maisons de retraite et foyers-logements avec  
section de cure médicale - Centres et unités de  
long séjour

---

**Etat**

-Aide Sociale

. Centres d'aide par le travail - Centres  
d'hébergement et de réinsertion sociale

-Sécurité Sociale

. Etablissements hospitaliers - Maisons d'accueil  
spécialisé - Centres de rééducation  
professionnelle - Etablissements médico-éducatifs -  
Services de soins à domicile pour personnes  
âgées

-Justice

. Consultations et orientations éducatives -  
Services d'observation en milieu ouvert -  
Etablissements d'éducation surveillée

---

Ainsi la présence des DDASS et la volonté d'assurer la continuité du service fut l'argument principal en faveur de l'échelon départemental. Cependant, les principes qui guideront le partage des compétences entre l'Etat et le Département soulèveront des contestations. Les textes qui expriment le critère de ces partitions ne dépasseront guère le niveau des grands principes :

"L'Etat conserve la charge d'un nombre limité de prestations ; celles dont les bénéficiaires ne peuvent être rattachés avec certitude à une collectivité locale, celles dont le montant est lié automatiquement à des prestations de sécurité sociale ; enfin celles qui relèvent directement de la solidarité nationale" (1).

Les débats parlementaires ne clarifieront pas ces concepts et l'on a souvent prétendu au critère suivant : "à l'Etat toutes les prestations en régression, aux Collectivités Locales toutes les prestations en coûteuse inflation" (2). Ainsi après la décentralisation, la partition des compétences entre les différents établissements et services sanitaires et sociaux restent complexes.

Les établissements et services financés par l'aide sociale du département passent sous la compétence **exclusive du président de Conseil Général**. Cela concerne :

- l'hébergement des personnes âgées (maisons de retraite, foyers-logement), l'hébergement des personnes handicapées (foyers-logement), les établissements et services de protection de l'enfance (foyers de l'enfance, centres maternels, maisons d'enfants à caractère social, pouponnières à caractère social, services AEMO, services de placements familiaux, les clubs et équipes de prévention), les services d'aide ménagère et les foyers-restaurants.

- Les établissements financés par l'aide sociale de l'Etat ou par la sécurité sociale restent sous la compétence de l'Etat : les centres d'aide par le travail, les centres de rééducation professionnelle, les centres d'hébergement et de réadaptation sociale, les instituts médico-pédagogiques, les instituts médico-éducatifs, les maisons d'accueil spécialisées. Les établissements et services financés exclusivement par le ministère de la Justice (consultation et orientation éducative, services d'observation en milieu ouvert), les établissements hospitaliers.

(1) Argumentaire établi par le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation pour l'avant-projet de loi, mars 1982, cité par G.GONTCHAROFF, "La décentralisation de l'action sanitaire et sociale", Paris, Syros-Adels, 1985, p 80.

(2) G. GONTCHAROFF, *op cit*, p 85.

- Enfin sont sous la compétence **mixte de l'Etat et du président du Conseil Général** : les établissements et services de l'enfance qui se voient confier des enfants par le juge (ordonnance de 1945); et sous leur compétence **conjointe** : les maisons de retraite avec section de cure médicale, les centres et unités de long séjour.

Ainsi, les établissements concourant à la protection globale de l'enfance peuvent relever de la compétence du Conseil Général, de l'Etat ou des deux .

### **. Les nouveaux pouvoirs du Conseil Général**

Les lois de décentralisation donnent au Département le pouvoir de s'administrer librement par les conseils élus et transfère le **pouvoir exécutif** des Préfets aux Présidents des Conseils Généraux qui voient leur pouvoir considérablement renforcé. L'Etat garde des contrats avec les Collectivités Locales.

L'octroi de ces nouvelles compétences s'accompagneront d'un **transfert de moyens** (services, personnels et locaux) et d'un **transfert financier** . Ainsi est mis fin au système du financement croisé dans lequel les Conseils Généraux engageaient des dépenses qui, elles, étaient couvertes par l'administration centrale. Désormais, le Conseil Général engage et couvre les dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance avec l'appui d'une subvention globale de décentralisation versée par l'Etat.

La loi du 7 janvier 1983 prévoit une compensation financière sous deux formes :

- **La compensation par transfert de fiscalité** : Pour faire face à leurs nouvelles charges, les Départements bénéficient des recettes procurées par la vignette automobile, les droits de mutation et la taxe de publicité foncière, auparavant perçus par l'Etat.

- **La compensation par transfert budgétaire.** La Dotation Générale de Décentralisation constitue le deuxième mécanisme de compensation prévu par le législateur. Au cours d'une période transitoire de 3 ans (jusqu'à fin 1986 d'après la loi), la dotation générale de décentralisation est une variable d'ajustement. Elle a pour fonction d'assurer la compensation intégrale des charges au fur et à mesure qu'elles sont transférées, en finançant le solde qui ne serait pas compensé par le transfert d'impôts.

Après la période transitoire, **c'est la fiscalité qui devient la variable d'ajustement**. S'il est évidemment trop tôt pour décèler les conséquences de ce nouveau mode de financement de l'aide sociale, on peut déjà envisager certaines évolutions possibles.

Compte tenu des lois structurelles de croissance des dépenses d'aide sociale évoquées dans le chapitre précédent, il est probable que le rythme de croissance de la dotation globale de décentralisation sera inférieure au rythme de croissance du système d'ASE, si celui-ci reste inchangé. Deux solutions se présentent alors aux Conseils Généraux :

- soit ils augmentent la fiscalité locale (nouvelle variable d'ajustement) et s'exposent à une sanction électorale.
- soit ils diminuent les dépenses d'ASE dans un premier temps par une rationalisation des services et équipements existants, dans un second temps par une réduction de l'effort en faveur de l'ASE.

L'enjeu est d'importance lorsque l'on se rappelle que les dépenses d'ASE représentent environ 20% du budget départemental dans le Nord et plus d'un tiers du budget d'aide sociale, soit plus d'un milliard de francs. Le budget d'aide sociale concerne 1500 agents départementaux et 3000 travailleurs sociaux pris en charge indirectement par le budget départemental ainsi que 370 établissements sous tutelle départementale.

D'autre part, à l'instar de ce qui a été constaté dans le domaine hospitalier, les départements semblent avoir tout intérêt à engager une surenchère de dépenses dans la période de transition pour obtenir une dotation globale de décentralisation la plus importante possible au terme de cette période. Les inégalités existant entre départements risquent d'être figées, chaque département voyant sa dotation augmenter au même rythme que celle des autres.

b) La loi "particulière" du 6 janvier 1986 : la modernisation de l'action sanitaire et sociale

**La loi dite "particulière"** votée le 6 janvier 1986 fixe les règles d'un nouveau cadre juridique pour l'action sanitaire et sociale départementale.

Ses objectifs demeurent :

- La nécessité d'adapter la législation aux transferts de compétences opérés au profit des départements par la loi du 22 juillet 1983,
- le souci d'assurer la cohérence des actions sociales et sanitaires,
- la maîtrise des dépenses d'aide sociale,
- le maintien des garanties des usagers et des partenaires.

Elle concerne l'Aide Sociale à l'Enfance à double titre.

. **Le titre I**, qui modifie la loi du 30 juin 1975, regroupe **les dispositions relatives aux Institutions sociales et médico-sociales**.

Des adaptations notoires sont prévues en ce qui concerne les procédures de concertation, de planification, de création des équipements sociaux et de tarification des prestations.

- Dans chaque département est créée une instance de concertation : **le Conseil Départemental de Développement Social**, qui participe à l'élaboration du schéma et du règlement départemental d'aide et d'action sociales (1) ;
- **un schéma** précise dans chaque département la nature des besoins sociaux, leur évolution compte tenu des besoins et ressources offertes par d'autres départements ;
- au niveau régional est créée **une Commission Régionale des Equipements Sanitaires et Sociaux**, qui donne son avis sur les créations, extensions et transformations de l'ensemble des établissements sanitaires et sociaux ;
- l'autorisation pour **créer, transformer ou étendre un établissement** est accordée par le Président du Conseil Général ou le Préfet, si l'opération envisagée répond au besoin quantitatif et qualitatif de la population. **L'habilitation et l'autorisation** peuvent être **refusées lorsque les conditions de fonctionnement apparaissent trop coûteuses ou sont susceptibles d'entraîner des charges excessives** pour le budget des collectivités publiques ou des organismes de sécurité sociale. En revanche, la fermeture d'un établissement ou d'un service, quelque soit la collectivité dont il relève, appartient au représentant de l'Etat.

*(1) L'article 2.1 autorisant la création des Conseil Départementaux de Développement Social a été abrogé par la Loi du 29 Août 1986.*

- **L'agrément ministériel des conventions collectives est maintenu** ainsi que l'opposabilité de celles-ci aux financeurs ;
- Le Président du Conseil Général pourra fixer **une dotation globale de financement** au lieu du prix de journée pour les prestations fournies par les établissements et services de la compétence du Département.

La loi particulière tente ici d'opérer un équilibre entre les différents partenaires sociaux. Elle précise les nouveaux pouvoirs du Président du Conseil Général. Cependant le législateur semble avoir été attentif aux revendications du secteur associatif et des professionnels en leur garantissant quelques garde-fous (cf procédure de fermeture, conventions collectives), au prix, peut-on penser, d'une réduction des marges de manoeuvre des élus. La loi définit les moyens institutionnels de la coopération mais les procédures restent parfois floues. Elle met l'accent sur les modalités d'évaluation des besoins et de maîtrise des dépenses.

. **Le titre II**, rassemble des dispositions relatives à l'aide sociale dont une partie a trait à **une réécriture de la partie du code de la famille et de l'aide sociale consacrée à l'Aide Sociale à l'Enfance**, elle adapte la législation à la réalité et aux missions actuellement exercées par le service de l'Aide Sociale à l'Enfance et financées dans le cadre du transfert des ressources au département.

Les articles 30 à 47 du titre II, intitulés "**action sociale en faveur de l'enfance et de la famille**" donnent une définition précise et renouvée des missions et prestations de l'Aide Sociale à l'Enfance. L'accent est mis sur les prestations d'aide à domicile (intervention des travailleurs sociaux et prestations en espèce). Les droits des usagers sont maintenus et renforcés et des modalités de concertation avec la protection judiciaire sont prévues.

Cette partie de la loi semble pouvoir offrir de nouvelles perspectives. Mais bien que le texte soit particulièrement détaillé pour définir la mission et l'organisation de l'Aide Sociale à l'Enfance, il reste discret sur la prise en charge des familles (et reste centré sur l'enfant), sur les modalités de coordination des différents intervenants sociaux, sur les actions de prévention aux inadaptations sociales.

De toute évidence, ce texte n'inspire pas de nouvelles orientations pour une politique d'action sociale. Il adapte l'action sanitaire et sociale à l'enfance au cadre de la décentralisation. Cependant, cette "version minimum" laisse la porte ouverte à l'innovation, à la négociation ; la coordination et la concertation relèveront alors de l'initiative sur le terrain.

\*

Les lois de décentralisation rapprochent les différents acteurs des politiques d' ASE (instance de décisions, financeurs, administration, établissements et services, usagers). Ainsi sont posées les modalités d'un nouveau mode de régulation reposant sur la responsabilisation de ces différents acteurs. Cependant la recherche de nouveaux équilibres dépendra du Conseil Général qui acquiert une position centrale dans le dispositif départemental d'aide sociale.

Le législateur a mis l'accent sur les missions à assurer, les objectifs à poursuivre, laissant une grande latitude aux élus pour la définition des moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir. A cet égard, les textes ont laissé deux vides importants :

- Les textes ne fixent aucune obligation de moyens aux Conseils Généraux, rien ne les oblige à prendre en charge l'ensemble du dispositif sauf en ce qui concerne les dispositions du magistrat.

- En outre, rien n'oblige les élus à mettre en place des mécanismes de concertation. De ce point de vue, il est dommageable que l'article de la loi du 6 janvier 1986 qui prévoyait la création d'un conseil départemental de développement social ait été abrogé en Août 1986. Ceci revient à supprimer un maillon essentiel de la réforme, c'est-à-dire un lieu de décision concertée entre les différents partenaires politico-institutionnels. La mise en place d'une commission consultative et sa composition appartiendra à l'initiative des Conseils Généraux.

### 3.1.2 Le renforcement du pouvoir politique et ses stratégies

Comme nous venons de le voir, la décentralisation change assez sensiblement l'organisation du système d'Aide Sociale à l'Enfance :

- elle rapproche le pouvoir politique de son administration et donc des établissements et services de l'ASE,
- le pouvoir politique (le Conseil Général) a désormais une double responsabilité. Une responsabilité financière: c'est à lui de combler la différence entre la dotation globale de décentralisation et les dépenses engagées. Une responsabilité d'organisation : les objectifs généraux de l'ASE sont certes définis par la loi mais le Conseil Général organise librement le système de l'Aide Sociale Départementale.

**Cette responsabilité accrue s'opère dans un contexte où, comme nous l'avons rappelé :**

- le Département n'a **aucune obligation de moyens**, sauf en ce qui concerne les décisions du juge ;
- Il n'a non plus **aucune obligation de concertation**.

Aussi bien la décentralisation donne au pouvoir politique les moyens d'une meilleure rationalisation du système grâce à un contrôle plus étroit et une information plus précise (3.1.2.1), en même temps que l'imprécision des textes laisse la place à l'arbitraire et au développement de comportements stratégiques. (3.1.2.2.)

#### 3.1.2.1 Le resserrement du contrôle tutélaire

Nous avons analysé précédemment comment , face au relâchement du contrôle de l'activité des établissements le pouvoir de la tutelle en tant que principale acheteuse (monopsonne) de l'activité de l'établissement était réduit. La décentralisation opère un rééquilibrage des pouvoirs en faveur de la tutelle . Le resserrement du contrôle reposera sur plusieurs mécanismes.

### a) La réorganisation et la responsabilisation administrative

La décentralisation opère un transfert de moyens et de ressources de l'Etat au Département. **Ce processus élimine deux sources de relâchement de contrôle :**

- Avant la loi de 1983, les services extérieurs de l'Etat (DDASS) engageaient des dépenses dont ils n'avaient pas la charge (biais du financement croisé). Inversement avec le transfert des compétences, "le Conseil Général est devenu le principal payeur et le principal décideur . Il est actuellement **soucieux avant tout d'une meilleure maîtrise des dépenses**" (1). Désormais les élus doivent **définir leur politique** (objectifs et moyens) dans le cadre d'une enveloppe budgétaire déterminée et se rapprocher de l'allocation optimale des ressources.

- L'autonomie des services extérieurs par rapport à l'administration centrale marquait l'organisation de l'action sociale. Ainsi les objectifs définis au niveau central (circulaire, réglementation, rapport) étaient rarement suivis d'effet au niveau local. La décentralisation en rattachant les services administratifs locaux (DDASS) au Département (nouvel employeur) peut réduire les biais bureaucratiques produits par la situation antérieure (rétention d'information, collusion). A cet égard, la partition des DDASS (Etat-Département) a suscité des conflits et des inquiétudes au sein des services extérieurs. Elle a parfois entraîné la remise en cause d'acquis (statut, formation) et un regard plus étroit sur l'activité des fonctionnaires.

Ainsi, pour maîtriser la croissance des dépenses, les Collectivités Locales peuvent accroître les contrôles portant sur la bonne utilisation des fonds, rechercher une meilleure efficacité des actions entreprises et une rationalisation des modalités de gestion. Ces exigences porteront à un double niveau, les services administratifs, les services subventionnés.

(1) G. GONTCHAROFF, "La décentralisation, l'action sanitaire et sociale : les difficultés d'adaptation", Paris, SYROS-ADELS, 1985 (266p), p17.

## b) la redistribution de l'information

Le rapprochement de l'autorité de tutelle (amont) et les nouveaux droits des usagers (aval) remettent en cause le monopole d'information acquis par les équipements et les services de l'ASE. La connaissance des élus sur les acteurs et les besoins locaux constitue **un premier élément de contrôle en amont** de l'activité des établissements. Surtout l'impératif de maîtrise des dépenses rend l'obligation d'information plus stricte et plus immédiate.

Pour renforcer ce dispositif, les Collectivités Locales pourront mettre en oeuvre des outils de révélation des besoins, d'évaluation de l'activité et d'investigation des coûts. Le Conseil Général du Nord, par exemple, manifeste une volonté délibérée d'améliorer sa connaissance des rouages du système d'ASE par le financement de recherches (1), l'organisation de journées d'étude (2), la réalisation d'enquêtes. En 1984, les services départementaux ont procédé à une étude statistique comparative des prix de journée par type d'établissements. En 1987, ces services lancent une enquête auprès des établissements de la protection sociale de l'enfance sous la tutelle du Département. Le questionnaire envoyé porte sur le flux d'activité (entrées, sorties d'enfants), sur l'origine géographique des bénéficiaires et sur l'ordonnateur de placement (juge, DDASS, autres). Cela permettra de localiser les besoins et d'imposer des redéploiements géographiques d'une part, de mieux identifier et de déceler les comportements stratégiques, d'autre part.

En outre, la décentralisation dote le Département d'un outil d'évaluation des besoins et des ressources existantes: **le schéma départemental**. Arrêté par le Conseil Général, il joue le rôle de planification indicative. Contrairement à la carte sanitaire, il est dénué d'effet d'opposabilité et révisable à tout moment. Ceci lui confère à priori

*(1) En 1985, participation au financement d'une étude sur l'histoire de la protection de l'enfance depuis 1945 dans le Département (op cit), en 1987-89, financement de l'élaboration d'une banque de données sur l'environnement des politiques sociales.*

*(2) Colloque du 13 novembre 1986, associant tous les partenaires départementaux sur le thème "Quelle politique sociale pour le nouveau Nord ?"*

plus de souplesse (1). Actuellement peu de schémas ont vu le jour, celui du Département du Nord, paru en novembre 1987, fait apparaître un important travail de mise à jour exhaustive des structures existantes et de clarification de l'ensemble du système d'aide sociale.

Enfin le rapprochement de la tutelle a **multiplié les obligations d'information sur l'activité** des établissements et tout particulièrement **sur leur coût**. Les documents à fournir pour la négociation des budgets prévisionnels requièrent une information de plus en plus dense (multiplication des documents annexés aux comptes d'exploitation, comparaisons avec les exercices antérieurs) et exigent de plus en plus de transparence dans la gestion (production des bilans d'établissements et d'associations).

Si l'information détenue au niveau local est plus pertinente, elle s'avère encore partielle. Les moyens techniques d'une meilleure connaissance et l'expérience de ce domaine demeurent souvent en décalage avec les outils et la réflexion pluridisciplinaire expérimentée depuis plusieurs décennies au niveau central. Ainsi, **les sources d'information** sont un enjeu important ; elles peuvent entraîner **plus ou moins de partialité**.

La décentralisation met également l'accent sur **les droits fondamentaux des usagers de l'ASE**. Ces droits reconnaissent la responsabilité des familles dans les choix effectués pour leurs enfants ; ils peuvent favoriser un resserrement de contrôle en aval de l'activité de l'établissement. Cependant une sanction des usagers paraît encore peu probable. L'expression de leur droit se heurte encore à une longue tradition assistantielle, au caractère autoritaire du service et à la marginalisation des familles (pauvreté économique, sociale et culturelle).

*(1) Les gestionnaires et les usagers ne peuvent se prévaloir d'une prévision du schéma pour exiger l'autorisation de créer un équipement.*

c) La redéfinition de l'activité des institutions bureaucratiques.

Les élus acquièrent le pouvoir de définir les moyens institutionnels de la protection de l'enfance. La contrainte de redéploiement admise, de nombreux Conseils Généraux tenteront d'orienter la fonction de coût et de production des établissements de l'ASE.

Les Présidents de Conseils Généraux affirmeront leur volonté (1) de s'intéresser de plus près :

- au prix de journée. Les taux directeurs sont appliqués de plus en plus sévèrement à quelques exceptions près. Les prix de journée ont suivi la ligne recommandée par les circulaires économiques de l'Etat (2). Par ailleurs, le passage à la dotation globale est à l'ordre du jour et apparaît comme un moyen de responsabiliser les gestionnaires.
- à la création des établissements et services sociaux : "une maîtrise réelle et durable des charges passant par la maîtrise de la croissance des capacités, ainsi éventuellement que par la reconversion et la fermeture d'établissements devenus inutiles " (3). 32 départements sur 53 estimaient qu'une renégociation des conventions passées avec les DDASS serait de nature à mieux maîtriser l'évolution des budgets. 17 procédaient réellement à des révisions.

D'autre part, le rationnement budgétaire impose des exigences d'efficacité. Les conseillers généraux peuvent donc remettre en cause les établissements ne répondant plus aux besoins pour privilégier les réponses les plus efficaces et les moins coûteuses (structures légères polyvalentes, placements familiaux, allocations financières).

Cependant, le contrôle de l'activité de l'établissement se heurte encore à **deux limites** essentielles : **l'autonomie des juges et la nature de l'activité**. Bien que les textes de décentralisation recommandent d'associer les magistrats à la concertation départementale, les conflits qui opposaient les juges et la tutelle se sont aiguisés avec le transfert des compétences aux élus. La protection sociale de l'enfance conserve un caractère dual.

(1) 56ème congrès des présidents de Conseils Généraux, Orléans, sept 1985, in A.POTTIER, op cit.

(2) A.POTTIER, "Les établissements dans la décentralisation : pas de panique !" ASH n°1445,5 -4- 1985.

(3) A.POTTIER, "La décentralisation de l'action sociale : on récolte les premiers bilans", ASH n°1471, 11-85

Le problème posé par la nature de l'activité renvoie aux efforts à entreprendre dans le domaine de l'évaluation et peut trouver sa solution dans la contractualisation des objectifs. Les lois de décentralisation soulignent l'importance à accorder à ces procédures. Outre améliorer l'information, elles peuvent permettre une meilleure régulation du système.

Enfin, l'autorité de tutelle représentée par le Président du Conseil Général, n'est ni neutre, ni naturellement bienveillante. Elle peut produire ses propres comportements stratégiques et définir dans son optique les nouvelles règles du jeu (moyens institutionnels, fonction d'utilité des bureaucrates...)

### **3.1.2.2 Les stratégies du pouvoir politique**

La décentralisation donne aux Conseils Généraux les moyens d'une meilleure gestion du système de l'ASE. Cependant, elle laisse la place à des stratégies discrétionnaires, compte tenu des trois postulats suivants :

- 1/ le Département définit sa politique dans le cadre d'une enveloppe budgétaire déterminée en partie par l'impôt ;
- 2/ le Département n'a aucune obligation de moyen sauf en ce qui concerne les décisions du juge ;
- 3 / le Département n'a aucune obligation de concertation.

Plusieurs stratégies peuvent être envisagées. Ce sont des scénarios fictifs bâtis à partir de comportements plausibles des pouvoirs politiques et imaginés à partir du bilan encore partiel de la décentralisation. Ces stratégies ne sont pas exclusives les unes des autres.

#### **a) Stratégies électoralistes**

Elles peuvent prendre trois formes.

- . Le rationnement des dépenses dans le but de maîtriser voire de réduire la fiscalité locale.
- . La recherche de consensus avec les groupes bruyants.
- . La promotion d'expériences pilotes servant l'image de marque du Département.

### **. Le rationnement des dépenses**

Deux facteurs incitent les Conseils Généraux à se désengager financièrement de l'ASE.

- Les usagers appartiennent à des familles défavorisées, marginales, non solvables et non directement soutenues par des groupes de pressions ; les élus préféreront mettre l'accent sur la politique à l'égard des personnes âgées, des adultes handicapés, souvent mieux représentés et formant un électorat potentiel.
- Désormais, l'équilibre entre recettes et dépenses s'opère par la fiscalité locale. Or, on connaît l'impact électoral d'une baisse de la fiscalité (et d'une hausse). Les élus pourront être tentés, pour satisfaire le plus grand nombre de moins soutenir les exclus, a fortiori si ceux-ci sont peu visibles et peu bruyants.

Dans les faits, les comportements de rationnement se sont traduits :

- soit par le désengagement du financement de certaines activités de prévention,
- soit par le glissement des prises en charge vers des institutions de la compétence de l'Etat.

### **. Le désengagement de certaines activités de prévention**

Beaucoup de Conseils Généraux se sont désengagés du financement des clubs et équipes de prévention. Ces activités en milieu ouvert (actions de quartier) effectuées en dehors d'une prise en charge institutionnelle, ont une efficacité difficilement appréciable et surtout un impact électoral très faible par rapport à l'attribution d'une prestation financière. La faiblesse des infrastructures rend en outre leur suppression facile, plus facile en tout cas que la suppression d'un établissement d'hébergement.

### **. Le glissement de prise en charge du Département vers l'Etat**

Les limites entre compétence de l'Etat et compétence du Département ne sont pas toujours claires ou reposent sur des critères peu pertinents dans la pratique sociale.

Ces ambiguïtés conduisent les administrations, qu'elles soient nationales ou départementales à tenter de faire porter sur l'autre tutelle certaines charges qu'elles supportent. Plusieurs exemples de ce conflit entre Département et Etat nous ont été relatés.

. Un Département a refusé la participation des travailleurs sociaux de circonscription aux activités de lutte contre l'illettrisme dans le cadre d'une opération de développement social des quartiers sous prétexte qu'il s'agissait d'une "tâche Etat"...

. Pour diminuer le poids financier de l'hébergement, certains Départements favorisent, par le truchement de leurs services, le glissement de la prise en charge des enfants de l'ASE vers des secteurs de la compétence financière de l'Etat (enfance inadaptée, handicapée ou délinquante ). Le transfert des enfants vers des secteurs plus durs ou en aval (handicap, incarcération) pourra avoir des conséquences gravissimes et constitue une menace pour la notion de "protection de l'enfance". Ces stratégies contraignent indirectement certaines associations gérant plusieurs établissements relevant de compétences différentes, à faire financer les dépenses d'investissement incombant au Conseil Général, par le Budget d'un établissement financé par l'Etat...

. Une association ayant créé une structure d'accueil permanent 24h sur 24 de jeunes en difficulté, s'est vu diminuer de moitié sa subvention de fonctionnement de la part du Département lorsque celui-ci s'est rendu compte que la moitié des adolescents accueillis avait plus de 18 ans (Compétence de l'Etat).

On le voit à travers ces exemples, les choix effectués renforcent les clivages et les cloisonnements et développent un esprit contraire à une action globale et préventive.

### ***. La recherche de consensus avec les groupes bruyants***

Les Conseils Généraux pourront préférer privilégier des groupes bruyants plutôt que l'intérêt de l'utilisateur. Dans ce secteur, **les travailleurs sociaux** apparaissent comme un groupe particulièrement revendicatif, qui peut directement sanctionner la politique départementale. Par ailleurs, ils ont une influence électorale non négligeable dans les classes moyennes.

**Les associations gestionnaires** d'établissements représentent des lobbies importants au niveau départemental par la présence d'élus, de notables influents au sein des conseils d'administration.

Dans certains cas, les représentants de grandes associations gestionnaires font même remonter leur revendications au niveau central , plaçant ainsi en porte à faux les tutelles locales.

La recherche de consensus avec les groupes de pression se traduira par un statu-quo sur leur activité (stratégie de survivance) au détriment des groupes les moins bruyants (usagers, petites associations, activités de prévention) et de l'objectif de retour en famille.

### **. Une action d'Image de marque**

Les stratégies électoralistes peuvent conduire le Conseil Général à financer des **expériences pilotes** ou des **opérations médiatiques** qui valoriseront leur image de marque.

Les établissements dont le projet présente un caractère expérimental, novateur ou les garanties d'un service de qualité, séduisent parfois le financeur. Ces activités, bien que plus coûteuses, ont plus d'impact pour promouvoir la politique départementale que des activités traditionnelles. Ceci peut entraîner des comportements stratégiques de surqualité du côté des établissements;

L'opération médiatique faite autour de la fondation, J.L. LAHAYE illustre parfaitement cette stratégie. Fin 1986, le chanteur de variétés , ancien de l'Assistance Publique lance un appel à la charité (entreprises, particuliers, collectivités publiques) pour financer des centres d'hébergements "pilotes". De nombreux Conseil Généraux répondront à cet appel sans qu'une cohérence avec les besoins et les activités départementales soit recherchée.

Ces stratégies conduisent donc à financer des équipements en fonction d'opportunités, de relation de gré à gré, sans articulation avec l'existant (voire au détriment de cet existant).

De plus, Les Conseils Généraux peuvent profiter de leurs pouvoirs nouveaux pour favoriser le développement d'équipements qu'ils **gèrent directement** et s'en servir pour impulser leur politique. Dans le Nord, en décembre 1982, le Conseil Général crée l'EPDSAE (établissement public départemental de soins, d'adaptation et d'éducation) en regroupant 15 établissements existants (rattachés à des hôpitaux et sans personnalité morale de droit public).

A travers l'EPDSAE, le Conseil Général entend marquer son action sur le terrain de l'hébergement de l'enfance en difficulté essentiellement occupé par l'initiative privée. Cette création permet de moderniser et d'harmoniser les établissements de secteur public devenus obsolètes (éclatement des foyers de Lille). C'est ainsi l'occasion de programmer de nouveaux équipements publics; ces vitrines de l'action du Conseil Général seront importantes et font aujourd'hui de ces établissements les plus coûteux du Département.

La stratégie du politicien passe encore ici par les équipements collectifs ; elle est une variante de la stratégie d'image de marque. Cependant, faire entrer la gestion directe dans une stratégie électoraliste demeure un peu abusif. Elle peut traduire une volonté de mieux maîtriser l'action sociale en faveur de l'enfance et une forme de resserrement du contrôle. Pour reprendre l'exemple de l'EPSAE, le Département voit à travers ces établissements le moyens de promouvoir certains axes de la politique départementale ; en 1987, les équipements de l'enfance de l'EPSAE ont expérimenté le budget global.

Les différentes stratégies électoralistes (comportements plausibles ou observés) ne sont pas nécessairement malveillantes mais elles comportent des risques dans ce secteur. Les contraintes budgétaires imposent des désengagements financiers ; les coupes sombres pourront s'effectuer plus facilement sur des activités préventives, des associations mal représentées dont l'efficacité sociale et électorale n'est pas immédiate. Par contre peu de départements ont souhaité réduire la masse financière consacrée aux allocations mensuelles. Cependant en remettant en cause les services annexes (action éducative) à une aide financière, les élus réduiront la portée préventive de ces aides.. **Dans tous les cas de figure, les établissements restent protégés soit parce qu'ils représentent des groupes bruyants, soit parce qu'ils servent directement l'image de marque des élus.**

Ainsi, les meilleures conditions ne sont pas réunies pour répondre à l'objectif de réinsertion de l'enfant dans sa famille. Pire parfois, la décentralisation introduit de nouveaux cloisonnements et menace les politiques préventives et globales. Seul le respect d'une mission de service public et le maintien de la paix sociale pourront limiter à terme les dérapages des stratégies électoralistes.

#### b) Les stratégies bienveillantes.

Les stratégies électoralistes n'excluent pas une attitudes bienveillante. Celle-ci est confirmée quand les élus prennent l'option d'une **régulation concertée du système**.

Le problème ancien des politiques de protection sociale de l'enfance repose sur un équilibre à trouver entre structures d'accueil et activités préventives. Aujourd'hui, le redéploiement redéfinit les termes du problème, les moyens offerts par les structures d'accueil devront servir une activité globale et préventive . La solution devra intégrer les stratégies des différents agents et trouver les moyens de les associer à la politique définie.

Conscientes de l'enjeu, certaines Collectivités Locales sont prêtes à accorder plus de responsabilité aux associations qui ont une grande capacité d'adaptation, avec en retour, la possibilité d'évaluer leur activité. Quelques Départements profitent de l'occasion de l'élaboration du schéma départemental pour engager un partenariat local. Cette concertation est d'autant plus méritoire que rien ne l'oblige et le schéma n'est pas opposable au Département. Dans tous les cas, elle est profitable à la cohésion de la politique départementale et ouvre les voies de la contractualisation. La régulation concertée renvoie donc à la nécessité de trouver des outils d'évaluation de l'activité des institutions (à postériori ou contractée) et lance un défi au secteur associatif.

\*

Le transfert des compétences de l'Etat au Département en matière d'Aide Sociale à l'Enfance opère un resserrement du contrôle sur l'activité des établissements. Les effets immédiats de ce contrôle ont pu être observés sur l'évolution des dépenses d'ASE dont le rythme de croissance a ralenti depuis 1983. Cependant ce ralentissement semble davantage imputable à une politique de rationnement plutôt qu'à une meilleure efficacité du système.

En introduisant un nouvel agent dans la régulation de l'ASE, la décentralisation occasionne de nouveaux comportements stratégiques. Les stratégies déployées dépendront des rapports de force locaux et seront très variables compte tenu des diversités départementales. La décentralisation peut donc comporter des risques majeurs (1). En laissant la voie ouverte au traitement inégal des problèmes de l'enfance, ne vide-t-elle pas de son sens les principes d'égalité des chances et de solidarité nationale ? A moins que ne soient mis en oeuvre des outils reposant sur une bonne observabilité de l'activité et des comportements de chacun ?

*(1) Un dernier rapport de l'IGAS sur l'enfance maltraitée, en novembre 1987, et rendu public le 29-1-1988 aux Journées Techniques Nationales de l'ASE, dénonce aux termes d'une enquête effectuée dans 5 départements, les "déficiences préoccupantes", constatées dans la prise en charge de l'enfance maltraitée, comme l'une des conséquences de la décentralisation et de la multiplication des intervenants dans ce domaine.*

### 3. 2 LA RESTRUCTURATION DES ETABLISSEMENTS DE L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE.

Au cours de la dernière décennie, l'environnement des établissements de l'Aide Sociale à l'Enfance se transforme profondément.

- **Les besoins d'accueil** de l'enfance en difficulté évoluent tant d'un point de vue quantitatif (baisse de la population de moins de 20 ans, développement de structures alternatives à l'hébergement) que qualitatif (amélioration des thérapies rééducatives et complexification des pathologies de l'enfant). Ces nouveaux besoins obligent les établissements à **redéfinir leur objectifs, leur méthode et leur structure.**

- **les restrictions budgétaires** réclament des adaptations. Les circulaires économiques (concernant le financement de secteur) posent le redéploiement, la redistribution des moyens, la reconversion, comme objectifs. Dans tous le cas, il s'agit d'adapter, de transformer les structures existantes pour dégager les moyens nécessaires aux évolutions du secteur.

- Enfin, en rapprochant la tutelle des établissements, la **décentralisation** impose de nouvelles **exigences d'efficacité.** L'ambiguïté des adaptations reposera alors sur la stratégie des élus à l'égard des structures d'accueil.

Les transformations sociales, économiques et politico-administratives lancent donc un défi aux associations gestionnaires d'établissements. Le secteur associatif a témoigné dans le domaine d'une importante capacité de souplesse ; son institutionnalisation dans les décennies 60-70 a parfois remis en cause cet atout. Cependant pour maintenir sa légitimité, le secteur associatif tentera d'intégrer de nouvelles données. Il pourra entreprendre une rationalisation de son activité pour l'adapter aux nouvelles exigences de son environnement.

Ainsi, le champ des restructurations s'élargit à l'ensemble de l'activité économique et sociale. Comme pour le secteur industriel, des contraintes d'adaptation s'imposent aux institutions non marchandes. Les modalités des restructurations des établissements d'hébergement ne sont pas très éloignées de celles observées dans le secteur industriel (1). Ces établissements chercheront à réorienter leur activité pour faire face aux évolutions de la demande et pour atteindre de nouveaux segments de population. S'il est éloigné des familles, s'il est situé dans des zones de surcapacité d'accueil, l'établissement devra modifier son implantation géographique. Des équipements légers et modernisés devront se substituer à des structures lourdes et désuètes. Les prestations spécialisées et standardisées d'hébergement, laisseront place à des formules polyvalentes et adaptées (voire individualisées) aux problèmes de chacun. Ainsi des unités flexibles et délocalisées prennent le pas sur des unités centralisées de production en grande série... Quelques soient les modalités, les restructurations pourront traduire des attitudes défensives ou offensives.

Dans cette optique nous analyserons les potentialités offertes par les structures d'accueil sachant que le redéploiement de leur activité sera envisagé à trois niveaux : l'établissement, l'association et le système d'ASE (3.2.1). Nous identifierons ensuite les blocages pouvant freiner les adaptations : les blocages techniques (emploi, réglementation, financement), les blocages stratégiques (collusion, identification de la fonction d'utilité de la tutelle) (3.2.2.).

Pour mener à bien notre réflexion, nous avons procédé en 1987 à deux types d'investigation au niveau du département du Nord :

- Une enquête sur la base d'entretiens semi-directifs auprès :
  - . de 6 associations gestionnaires représentant 26 établissements, soit plus de 80% des établissements financés par l'ASE en 1986 dans le département. Deux associations géraient un seul établissement ;
  - . des responsables de la tutelle décentralisée (inspecteur de l'ASE, inspecteur de tutelle des établissements, responsables du service famille-enfance).

(1) Cf Revue d'Economie Industrielle, "Les restructurations de l'industrie française", n° spécial, 1er trimestre 1985 (280p) et M.H.Tamisier, "Les restructurations marquent la vie des entreprises et des groupes", Economie et statistiques, n° 15, 1983.

- Une étude des rapports d'activité de la Commission Régionale des Institutions Sociales et Médico-Sociales (CRISMS) de 1977 à juin 1987. Depuis la loi de 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales, pour tout projet de création, d'extension, de transformation, d'agrément, les établissements doivent déposer un dossier (étude de besoin, budget prévisionnel, descriptif de l'établissement et du projet). Compte tenu de l'avis émis par la CRISMS sur l'opportunité du projet, l'autorité compétente pourra autoriser ou refuser les propositions. Depuis 1977, sur 132 dossiers concernant les établissements accueillant des mineurs, 24 émanaient des établissements de l'ASE.

### **3.2.1 Les adaptations à de nouveaux objectifs : les scénarios du redéploiement.**

La restructuration de l'activité de établissements peut être envisagée à trois niveaux où s'inscrit et se définit l'action de cette "unité de production".

#### **3.2.1.1 L'établissement : la rationalisation del'activité**

Quels que soient les arguments ou les protagonistes , **un consensus** est aujourd'hui admis sur **la fonction de production des établissements**. La loi du 6-1-1986 le rappellera. A l'hébergement en internat se substitue **un accueil thérapeutique de court terme** dont l'objectif est **la réinsertion rapide de l'enfant dans son milieu social et familial**. Cet objectif doit s'inscrire dans un projet défini dans l'intérêt de l'enfant avec sa famille. Autrement dit, la prise en charge institutionnelle ne doit plus être une fin en soi mais un stade du processus rééducatif.

Ainsi, les établissements devront intégrer leur activité dans un processus plus large (en amont, prévention et en aval, service de suite) qu'une simple fonction d'accueil. Ils devront s'ouvrir sur l'extérieur et se rapprocher géographiquement et structurellement de la cellule familiale et des lieux de vie ordinaire. Enfin la spécialisation ayant prouvé ses limites dans bien des domaines (rejet, dépendance), des qualités de polyvalence et de souplesse seront exigées.

Plus récemment de nouvelles données complexifient l'objectif à atteindre. La déstructuration familiale et l'échec scolaire accentuent la difficulté de définir un projet à l'égard de l'enfant. Les enfants sont perçus comme des "cas de plus en plus difficiles". Surtout les problèmes posés par la formation et l'insertion professionnelle des jeunes réduisent encore les probabilités de réinsertion de l'adolescent en difficulté. Dans tous les cas le soutien (psychologique, scolaire) apporté à l'enfant sera renforcé et justifiera un certain niveau de technicité.

Pour répondre à ces objectifs, compte tenu des contraintes d'efficacité économique et sociale, les activités connaissent divers degrés de transformation.

#### a) La respatialisation et la modernisation de l'activité

Dans le département du Nord, la restructuration de la capacité d'accueil a d'abord répondu à deux objectifs.

- Le rééquilibrage géographique de l'activité
- L'humanisation et l'éclatement des structures d'accueil.

Les adaptations alors requises sanctionnant une baisse de l'activité, ont souvent été imposée de l'extérieur.

#### **. La délocalisation de l'activité**

Dès la fin des années 70, les services du Département constatent que :

- les structures d'accueil sont inégalement réparties sur le territoire départemental au profit du littoral et au détriment du sud.
- Il existe une contradiction entre des placements éloignés (ruraux et extra départementaux) et la nécessité de rapprocher les enfants de leur milieu familial et social.

Ces exigences, aujourd'hui renforcées par le rôle planificateur du schéma départemental, entraîneront la délocalisation de l'activité de certains établissements vers les centres ville et vers les arrondissements où les besoins sont mal couverts.

Certains établissements sous-occupés devront fermer, d'autres reconverter leur activité vers d'autres créneaux (enfants et adultes handicapés). Aujourd'hui, les établissements sont mieux répartis sur l'ensemble du département (cf carte). Les placements hors département sont quasiment résorbés (458 en 1985 contre 1.224 en 1979).

### **. L'humanisation et l'éclatement des structures d'accueil**

Les équipements hérités du passé sont souvent lourds et vétustes. Leur architecture repose sur la vie collective et une conception disciplinaire de la prise en charge. Quels que soient les gestionnaires depuis une dizaine d'années, la fonction d'hébergement connaît de profondes mutations : elle se transforme en fonction d'accueil et met l'accent sur l'amélioration des lieux de vie, la réorganisation de la vie sociale, l'apprentissage de l'autonomie. Deux tendances sont dominantes :

- **l'éclatement des établissements en petites unités autonomes** de 8 à 12 enfants, chaque unité comportant sa cuisine, sa salle à manger et ses chambres.

- **L'extériorisation de la fonction d'hébergement.** De nombreux centres achètent ou louent une maison ou des appartements en centre urbain où sera placé un petit groupe d'enfants ou d'adolescents. L'établissement peut alors conserver une fonction thérapeutique ou d'apprentissage opérant une césure avec les lieux d'hébergement qui sont désormais des "antennes", des "satellites", des "unités éclatées".

Dans les deux cas, l'enfant accueilli dans une structure de vie ordinaire sera moins marqué (socialement et psychologiquement) par la prise en charge institutionnelle.

Les enfants en compagnie d'éducateurs doivent assurer l'essentiel des travaux domestiques (cuisine, entretien) et ont une certaine maîtrise de leur emploi du temps. Suivant la situation, différents âges et différents degrés d'autonomie sont représentés dans un même groupe. Les expériences doivent favoriser l'insertion des enfants et adolescents par un apprentissage gradué de l'autonomie.

Ces évolutions **modifient souvent l'organisation du travail au sein des structures d'accueil**. Elles réduisent la part des tâches domestiques et d'entretien traditionnellement assumées par le personnel de service dans une structure collective (environ 30 à 35% du personnel d'un établissement), au profit d'une réintégration des ces activités dans le projet pédagogique. En outre, la multiplication des lieux de vie augmente l'importance de l'encadrement éducatif. En conséquence, le départ (retraite, démission) d'un employé de service peut se traduire par la transformation du poste en poste éducatif.

Dans tous les cas, ces transformations aboutissent à un **enrichissement des tâches**. Le personnel de service associé aux expériences devient "un maître ou une maîtresse de maison" responsabilisé aux tâches éducatives. Le personnel éducatif parvient à mieux cerner et évaluer sa propre activité. Il peut assurer un soutien plus suivi et plus efficace des enfants. L'éclatement des structures d'accueil n'a jamais entraîné une augmentation du coût de fonctionnement dans les établissements rencontrés.

La délocalisation et la modernisation de l'activité constituent les deux formes de rationalisation de l'activité indispensables à la prise en compte des besoins ou à la survie de l'institution. Elles décrivent plutôt des stratégies défensives.

#### b) L'élargissement du champ d'activité ou le développement de la polyvalence

La nécessité de privilégier les équipements de proximité, remet en cause la spécialisation de l'activité (1). Le souci de réduire les ruptures avec le cadre familial exige au contraire une certaine souplesse et de la polyvalence. Le rapport de Bianco-Lamy soulignera l'échec de la politique de spécialisation préconisée dans le rapport Dupont-Fauville. Ainsi les objectifs assignés aux établissements et les arguments économiques (maintien d'un taux d'occupation garantissant le niveau d'activité) se confondent pour inciter les établissements à rechercher la polyvalence et élargir leur activité dans plusieurs directions.

*(1) Ceci a été particulièrement bien mis en évidence par une étude sur l'hébergement des personnes âgées, cf D.BOUGET, H.NOGUES, J.TYMEN et alii, "Politique d'hébergement collectif et médicalisé des personnes âgées dépendantes", CGP/CEBS, Nantes, 1986, (445p).*

### **. L'élargissement des populations ciblées**

De nombreux établissements obtiennent des modifications d'agrément autorisant la mixité et le recul des limites d'âge (1 dossier sur 3 passé en CRISM), ceci permettant **l'accueil des fratries**. D'autres élargissent l'accueil aux **jeunes majeurs** ou aux **mères avec leurs jeunes enfants** (moins de 3 ans). Pour les jeunes majeurs deux types d'arguments sont invoqués :

- pallier les problèmes d'insertion liés à la recherche d'un logement en l'absence d'emploi
- prolonger la solidarité collective à l'égard des adolescents au delà de 18 ans, conformément à l'allongement du temps de cohabitation aujourd'hui observé dans les familles.

L'accueil des mères avec leur enfant permet d'éviter certaines ruptures néfastes à l'avenir familial.

### **. La multiplication des formules d'accueil**

La multiplication des formules d'accueil permet aux établissements de jouir d'une certaine souplesse et d'offrir des solutions adaptées à des cas individualisés. Ainsi **l'accueil en externat, à temps partiel ou péri-scolaire** s'ajoute ou se substitue à l'accueil traditionnel en internat. De nombreux lits supprimés sont reconvertis en lits **d'accueil d'urgence**.

### **. L'élargissement amont et aval de l'activité**

Certains centres tentent de développer des activités soit en aval soit en amont de l'hébergement. Bien que ces expériences soient marginales quelques établissements s'ouvrent sur l'extérieur et offrent un service de permanence d'accueil pour les adolescents de quartier, jouant **un rôle de prévention en milieu ouvert**. Le **développement de "service de suite"** est beaucoup moins rare, cette activité permet d'accompagner durant quelques temps **la réinsertion de l'enfant**. En outre, les établissements qui dispensent des formations (scolaires, apprentissage), tentent de les diversifier et de les adapter aux débouchés en terme d'emploi.

L'ensemble des nouvelles activités décrites apparaissent comme un prolongement naturel de l'activité des établissements. Elles se développent de fait et sont entérinées par la tutelle. Ces activités font rarement l'objet d'un financement supplémentaire ou de la création de nouveaux postes. Les investissements occasionnés sont financés par les fonds propres, l'amortissement ou l'emprunt, jamais par une subvention.

### c) Le développement d'activités annexes

Pour faire face aux problèmes de réinsertion et élargir leurs sources de financement, certains établissements accueillant des adolescents, développent des activités de réinsertion par l'économique. Ces activités ont souvent pris la forme **d'entreprises intermédiaires** dont l'objectif est de permettre aux personnes en situation d'inadaptation sociale et économique d'acquérir les capacités professionnelles nécessaires pour engager des recherches sur le marché du travail. Les activités développées seront assez variées et tenteront d'investir des créneaux porteurs en terme de perspective d'emploi : lombriculture, restauration rapide, camping et garage associatifs...

Le statut d'entreprise intermédiaire ayant été supprimé en 1986, ces activités reposent aujourd'hui sur des montages associatifs et peuvent être subventionnées au titre de la circulaire du 10.09.1979, relative à l'organisation du travail des handicapés sociaux.

Le redéploiement de l'activité à l'échelle de l'établissement a permis une modernisation sensible des structures d'accueil dans le Département du Nord. Les adaptations imposées ont rarement occasionnées des attitudes de repli. Seuls, les établissements publics, en grande partie lourds et obsolètes, ont connu une diminution importante de leur capacité d'accueil ; pour les foyers de l'enfance, elle passe de 910 en 1980 à 750 en 1985 soit une diminution de 260 places. Dans le secteur associatif, les restructurations (reposant sur une modernisation et un élargissement de l'activité) ont permis d'éviter une baisse du volume d'activités (et des recettes) et de maintenir l'emploi tout en répondant aux objectifs du système.

### 3.2.1.2 L'association gestionnaire : la diversification des activités.

L'existence d'une association gestionnaire regroupant plusieurs établissements (entre 5 à 10 établissements pour 4 des associations rencontrées) a permis de développer des stratégies de restructuration offensive.

Quelques soient les associations, ces stratégies ont reposé sur la consolidation des sièges dont les moyens et l'activité ont été accrus . Cette étape préalable traduisait deux préoccupations.

- la volonté de concevoir une politique cohérente et de favoriser un label propre à l'association ;
- le souci de resserrer les liens et les solidarités entre établissements à travers :
  - . Une gestion centralisée et concertée (assemblée collégiale de directeurs d'établissements) des décisions d'investissements et de décisions stratégiques pour l'association.
  - . Une gestion uniformisée et simple de l'emploi, le contrat de travail et la garantie d'emploi n'étant plus rattachée à l'établissement mais à l'association.

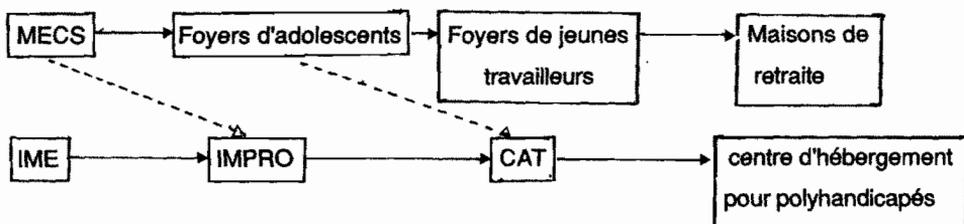
Cette première étape réalisée, les politiques de restructuration, se sont développées selon deux axes :

- la diversification de l'activité au sein des filières de prise en charge institutionnelle,
- la diversification de l'activité en dehors du champ institutionnel.

a) La diversification de l'activité au sein des filières de prise en charge institutionnelles

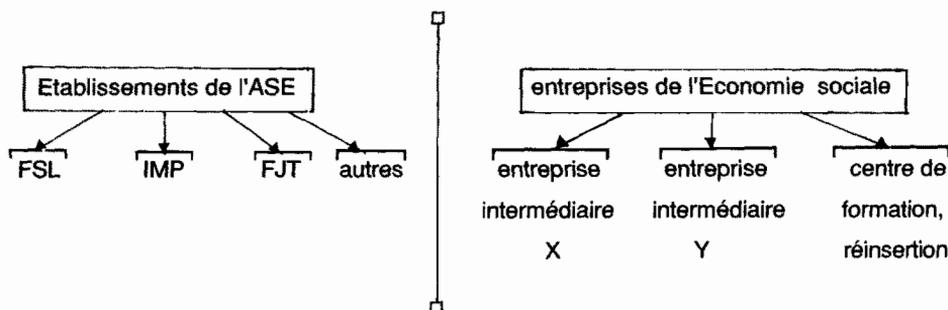
Les associations répondant à cette stratégie ont un cheminement assez semblable. Après l'ouverture d'une maison d'enfant à caractère social (MECS) puis d'un institut médico-éducatif (IME) dans les années 60, l'association promeut tous azimuts de nouveaux équipements répondant à la diversification des handicaps et aux vieillissements de la population accueillie. Ces stratégies ont parfois accentué les processus de filière institutionnelle, les activités créées se situant toujours en aval des activités précédentes. Dans certains cas la décentralisation constituera un aboutissement de cette politique, les élus exigeant la reconversion des activités

initiales, en centre d'accueil pour adultes polyhandicapés ou en maison de retraite. Le schéma ci-dessous illustre sommairement cette évolution.



#### b) La diversification de l'activité en dehors de la prise en charge institutionnelle

Cette stratégie répond à une volonté délibérée de développer des activités autonomes et de rompre les filières de prise en charge institutionnelle. Ainsi l'association développera en parallèle deux types d'activité. La première repose sur la **diversification et la modernisation de l'activité initiale et traditionnelle**. La seconde se déploie autour **d'entreprises de l'économie sociale** (entreprise intermédiaire, entreprise de travail temporaire à caractère social), **d'activités de formation...** Ces structures traduisent la volonté d'inscrire l'action de l'association dans le champ de l'insertion sociale des jeunes indépendamment des réseaux traditionnels. Le schéma ci-dessous peut illustrer cette stratégie.



L'ADNSEA est le cas typique de cette stratégie qui fut enrichie par une politique d'image de marque ; l'évolution, en dix ans, de l'organigramme et des plaquettes de présentation de l'association en témoignent.

Quelle que soit la politique engagée, la diversification s'est accompagnée du **développement d'activités connexes de recherche, d'étude et de formation**. Par ailleurs, **une stratégie de communication**, valorisant l'activité et les orientations de l'association auprès de ses différents partenaires, a été un des supports de ces politiques.

### **3.2.1.3 Le dispositif d'aide sociale : le redéploiement de l'activité**

Ce dernier niveau pourrait constituer le niveau idéal du redéploiement de l'activité. Cependant il représente encore aujourd'hui un scénario hypothétique. Il repose sur une démarche prospective et une adaptation continue de l'ensemble du dispositif d'ASE à l'évolution des besoins sociaux. Aujourd'hui, les perspectives démographiques et la diffusion de discours sur l'intégration (chap. I) commande un rééquilibrage des moyens de l'action sociale. Pour les institutions de l'ASE cela suppose deux types d'adaptation.

- **L'extériorisation d'une partie de l'activité** vers d'autres secteurs de l'action sociale où les besoins restent mal couverts (personnes âgées, adultes handicapés). Nous l'avons souligné précédemment les associations soucieuses de maintenir leur activité s'engagent dans cette voie.

- **L'harmonisation interne de l'activité du système.** L'objectif, outre l'amélioration de la qualité du service, devrait atteindre un rééquilibrage des moyens de l'ASE en faveur des activités préventives.

Depuis plusieurs siècles, les débats autour de la protection de l'enfance ne parviennent à déboucher sur l'idée simple d'une complémentarité entre action préventive et curative. Fortes de leurs expériences et de leurs influences idéologiques, les structures d'hébergement orientent le système autour d'une action curative. En marge, les activités préventives se développent de manière parallèle voire concurrente aux structures d'accueil. Elles sont promues en dehors des institutions traditionnelles de la protection de l'enfance et autour de nouvelles professions.

Aujourd'hui, les exigences économiques et sociales posent le problème de l'articulation entre hébergement et prévention en terme de flexibilité (de l'activité et des structures) ; ce qui implique la levée des cloisonnements institutionnels et fonctionnels existants pour favoriser une réallocation des moyens.

La question à résoudre demeure l'insertion des établissements dans le dispositif local de la prévention. Les structures d'accueil collectif constituent à travers les moyens et les compétences qu'elles concentrent, un outil privilégié des politiques départementales d'action sociale. Ces moyens et ces compétences, orientés traditionnellement vers des prestations d'hébergement, pourraient être mobilisés pour des prestations de service sur l'extérieur.

Le redéploiement de l'activité des établissements pourrait suivre les étapes suivantes :

- L'extériorisation et l'éclatement de la fonction d'hébergement au sein de l'habitat ordinaire.
- L'ouverture de l'équipement existant sur le secteur d'action sociale et le développement de formules souples et diversifiées (accueil de dépannage; accueil de jour ou périscolaire; espace de loisir, de formation, de socialisation...)
- La mise à disposition du personnel technique aux équipes de circonscription agissant en milieu ouvert.
- La réalisation d'actions communes et concertées avec les différents services de prévention.

Tout en maintenant un niveau d'emploi, l'établissement se transformera progressivement en un **plateau technique** offrant, dans son rayonnement géographique, des prestations de services diversifiées sur l'extérieur.

Actuellement rien n'oblige ou n'incite les différents intervenants à souscrire à un tel scénario. Les niveaux de redéploiement précédents (établissement, association) nous enseignent que les structures d'accueil offrent d'importantes potentialités dont celle d'innovation et de souplesse. Cependant leur restructuration est rarement réalisée en dehors de leur champ d'activité traditionnel ou institutionnel. Au prix de contradictions, la fonction d'hébergement reste le seul garant de leur activité. Ainsi, la réalisation d'un

scénario de redéploiement au niveau du système d'Aide Sociale à l'Enfance impose qu'un certain nombre de contraintes institutionnelles, humaines et financières soit levé (c'est ce que nous nous proposons d'analyser).

### **3.2.2 Des blocages à lever**

Après avoir défini les formes et les niveaux de redéploiement envisageables , plusieurs types de blocages apparaissent : des blocages techniques et des blocages stratégiques. Le degré de contrainte imposé par ces blocages augmente avec le niveau de redéploiement.

#### **3.2.2.1 Les blocages techniques**

Dès lors qu'une entreprise est confrontée à la rationalisation, la restructuration, le redéploiement de son activité, elle rencontre un certain nombre de contraintes liées à son activité initiale (marché, volume et structure de l'emploi) . Pour une entreprise non marchande dont la production est soumise à un contrôle tutélaire, les contraintes à lever sont en plus souvent liées à la complexité, à la rigidité et au cloisonnement institutionnels.

##### **a) Les contraintes réglementaires**

La diversification, la transformation de l'activité ou la recherche de polyvalence entraînent une modification de l'agrément délivré par l'autorité de tutelle voire une demande d'agrément multiples. Le cas le plus complexe reste celui où la transformation de l'activité concerne plusieurs autorités compétentes ou conduit à investir des champs en dehors de l'action institutionnelle. Le défi sera ensuite d'intégrer la spécificité réglementaire et juridique propre à chaque activité (financement, convention collective).

En outre, la procédure à engager lors d'une demande d'agrément est souvent lourde et longue : constitution d'un dossier, passage en CRISMS (1) (la commission se réunit tous les 2 mois), arrêté pris par l'autorité de contrôle. Les dossiers à constituer requièrent une argumentation solide et motivée (étude des besoins, plan de financement...) sur le bien fondé de la demande. Bien que soumise à des obligations techniques et réglementaires, l'agrément définissant à la fois un champ d'activité, un champ de compétence et des financeurs, son autorisation tient des plus en plus compte de l'argument financier.

Les procédures imposent des redéploiements au coup par coup. Ceux-ci gagneraient en cohérence si les obligations réglementaires s'intégraient dans une démarche globale définissant les priorités et homogénéisant les procédures. Or, actuellement, l'Etat définit par des circulaires annuelles les impératifs du redéploiement pour l'Aide Sociale à sa charge . Le Conseil Général à travers ses orientations et avec l'appui du schéma départemental définit les priorités départementales. La concertation et la définition de conventions type Etat - Département (bien que prévues) sont rarement envisagées.

#### b) Les contraintes humaines

Dans le secteur de l'action sociale la prédominance du facteur travail (3.2.1.3), accentue les contraintes liées à l'emploi lors de la redéfinition de l'activité de production.

Quels que soient les interlocuteurs rencontrés, les problèmes posés par l'emploi et l'adaptation des personnels sont l'un des freins essentiels de l'évolution ou du redéploiement de l'activité (2)

*(1) Les lois de décentralisation prévoient une nouvelle commission : La Commission Régionale des Equipements Sanitaires et Sociaux (CRESS). Cette instance unique remplacera la Commission Régionale des Institutions Sociales et Médico-Sociales (CRISMS) et la Commission Régionale des Equipements Sanitaires (CRES).*

*(2) Cf aussi le rapport réalisé par un groupe d'étude sur les "Problèmes posés par la reconversion des établissements du secteur social et médico-social" CTNERHI, Paris 1982 (145p).*

**. L'objectif de maintien du niveau de l'emploi peut primer sur l'adaptation des structures aux besoins des usagers**

Cet objectif est soutenu par les travailleurs sociaux et leurs instances représentatives (syndicats, comités d'entreprise, représentants du personnel) . Si l'inadaptation des structures est admise, les revendications portent sur la permanence de l'équipement (préservé ou transformé) et utilisent plus volontiers la terminologie d'adaptation que celle de reconversion. Enfin l'absence de concertation sur le problème du redéploiement est souvent déplorée (1).

Le maintien du niveau d'emploi préoccupe le directeur. Le nombre de postes accordés à l'établissement conditionne la qualité du service et surtout le budget octroyé. A une époque où les tutelles n'autorisent plus la création de nouveaux postes, la défense des emplois acquis est primordiale. Par ailleurs, l'activité de l'établissement s'insère dans un environnement socio-économique qui pèse sur les choix à effectuer en matière d'emploi (2). Dans certains cas, ces établissements maintiennent une activité nécessaire à la vie d'une commune.

Ainsi dans le département du Nord, les adaptations décrites précédemment (3.2.1) se sont rarement traduites par des suppressions d'emploi. La rationalisation d'activités a souvent menacé les postes de personnel de service et d'entretien, moins bien défendu que le personnel éducatif mais par contre plus attaché à son poste. un compromis a souvent été obtenu par le non remplacement de départs en retraite, le réaménagement des horaires, surtout la reconversion de postes d'entretien en postes éducatifs à l'occasion de départs.

**. La contrepartie de l'objectif de maintien de l'emploi pose des impératifs de mobilité et de souplesse aux personnels.**

(1) Cf Association Nationale des Educateurs de Jeunes Inadaptés, "Les équipes éducatives et l'adaptation de leurs institutions, Quelle stratégie ?", Journées nationales, liaisons ANEJI, 1980, n°52, pp 2-38 ; Position des centrales syndicales sur le problème de la reconversion des établissements , pp17-21.

(2) Cf TACHON, " Les établissements de l'enfance inadaptée et les contraintes de l'environnement socio-économique : Analyse de cas dans le sud du département de la Drôme", CTNERHI, 1980, 136p.

La concertation, la formation, l'harmonisation des statuts peuvent constituer des vecteurs essentiels de l'adaptabilité du personnel.

*- La concertation*

Notre enquête auprès de quelques établissements fait apparaître que la concertation a quasiment été exclue de toutes les opérations de rationalisation et de restructuration de l'activité. Dans aucun des cas, les salariés n'ont été associés aux décisions prises par le conseil d'administration et la direction et/ou imposées par l'autorité de tarification. Il en résulte inévitablement des situations de blocage et de conflit.

*- La formation*

**La formation initiale** des travailleurs sociaux, tout particulièrement des éducateurs, repose sur la polyvalence en raison de la polymorphie des handicaps et des inadaptations. De fait, les éducateurs se caractérisent par un potentiel d'adaptation souvent doublé d'une importante mobilité géographique (1). Cependant, cette capacité d'adaptation rencontre des limites : inadéquation des formations, cloisonnement institutionnel et statutaire.

Pour le personnel autre que le personnel éducatif (soins, service administratif) les rigidités aux changements (postes ou lieux de travail) sont beaucoup plus fortes en raison d'une qualification trop pointue ou absente.

**La formation permanente** représente un bon moyen d'anticiper ou d'accompagner ces restructurations. Or, la formation continue est envisagée comme une action personnelle et individuelle sans lien avec l'évolution du service et de l'établissement. Pour les différentes expériences de restructuration observées dans le Nord, aucun plan de formation n'a été mis en place ni envisagé pour lever certaines réticences.

Bien que peu envisagée, la redéfinition des objectifs et des contenus de formation constitue aujourd'hui un préalable indispensable permettant aux équipes de faire face à un changement plus ou moins prévisible de l'activité.

(1) Cf T. LAMBERT, *op cit.*

### - L'harmonisation des statuts

L'harmonisation des statuts demeure la condition sine qua non d'un redéploiement au niveau de l'ASE et de l'ouverture des établissements sur l'extérieur (3.1.3). Cependant les employeurs et leurs représentants, les salariés et leurs syndicats, les pouvoirs publics, ont institutionnalisé un système de relation professionnelle qui a eu des effets majeurs sur la structure et la formation de la branche. Aujourd'hui, la multiplication des professions et des statuts est l'un des principaux facteurs de rigidité du système (2.1.1.2).

En 1987, dans le champ de l'action sanitaire et sociale on compte 25 conventions collectives. Plus d'une dizaine concerne directement d'Aide Sociale à l'Enfance . Les tentatives d'harmonisation orchestrées par le Ministère du Travail dans les années 70, puis de 1985 à 1987, se sont traduites par des échecs (1). Comme dans la plupart des champs d'activité économique, on constate l'impossibilité de définir une convention collective de branche. On est en présence de conventions collectives d'entreprises fédérées (établissements et services pour personnes inadaptées, "organismes d'aide maintien à domicile", "Foyers de jeunes travailleurs", etc...), de convention collectives d'entreprises (croix rouge, UNAF, etc...) ou de métiers (assistantes maternelles....). La logique des employeurs associée à celle des salariés est décisive dans la construction et la segmentation de l'activité. Si la confusion n'est pas levée et l'harmonisation atteinte, les logiques corporatistes l'emporteront, condamnant le redéploiement et un certain nombre d'emplois. L'échec des tentatives d'unification constitue certainement une menace pour l'avenir du système.

#### c) Les contraintes financières

Le mode de financement des établissements de l'ASE et le rationnement budgétaire freinent la restructuration des établissements et le redéploiement de leur activité.

(1) Cf A.RUGO, "Les relations professionnelles dans le champ social en France : quelques résultats d'une recherche historique de 1936 à 1987", VIII<sup>è</sup> Journées de l'Association de l'Economie Sociale. Aix en Provence, sept 1987, (12p.).

- En raison des **biais occasionnés par la tarification au prix de journée** (2.2.2), les restructurations sont paradoxalement conditionnées par le maintien ou la croissance du niveau d'activité. Garantie d'un niveau de ressource, le nombre de journées conditionne l'amélioration de la qualité du service rendu mais limite à terme les capacités du redéploiement de l'activité. En outre, le prix de journée est de moins en moins adapté aux prestations offertes par l'établissement (accueil d'urgence, externat...).

- La modernisation de l'activité nécessite aujourd'hui des **investissements**. Or, l'investissement, en grande partie supporté par les dépenses de fonctionnement (amortissement) ou dégagé sur des fonds propres a souvent été négligé et traité au coup par coup par les gestionnaires et les financeurs rendant aujourd'hui plus difficiles les opérations de restructuration.

- Les cloisonnements institutionnels, la **multiplicité des modes de tarification** (prix de journée, dotation globale, forfait...) et des financeurs (Etat, Département, Sécurité Sociale...) complexifie la diversification et la reconversion d'une activité. Tant que la politique sociale départementale ne sera pas définie de manière concertée par ses différents financeurs, le **financement multiple se traduira paradoxalement** par des contraintes supplémentaires (contrôles multiples, négociations multiples, démarches administratives multiples) dans la gestion des associations.

- Surtout, **les tutelles refusent d'augmenter les coûts de fonctionnement** au-delà du taux directeur et de supporter le coût financier d'une nouvelle activité. Les activités de prévention, les services de suite, l'ouverture sur l'extérieur sont vus comme le prolongement de l'activité des établissements, pour lesquels ces derniers devront trouver eux-mêmes le financement. En conséquence, aucune contrepartie financière ne peut inciter les établissements au redéploiement de leur activité vers le milieu ouvert.

Ainsi, la logique du redéploiement (réallocation des moyens existants) pose avec urgence la nécessité de définir un mode de financement compatible avec cette logique et des moyens incitatifs pour que les établissements adhèrent à l'objectif du redéploiement.

Les blocages techniques ne sont pas minces. Ils pourraient être levés par des réformes impulsant l'harmonisation, la concertation, l'innovation, mais se heurtent à des logiques et des intérêts divergents voire concurrents, à des attitudes traditionnelles et de repli. De surcroît, les blocages techniques peuvent se cumuler à des blocages stratégiques.

### 3.2.2.2 Les blocages stratégiques

Pour compenser certaines contraintes précédemment citées, les associations peuvent déployer des stratégies permettant de maintenir, voire d'augmenter, leur niveau d'activité, sans adéquation avec les besoins de redéploiement. Ces stratégies consistent à rechercher un élargissement des "marchés" d'un établissement. Elles peuvent reposer :

- sur des investigations permettant de connaître voire d'influencer les fonctions de préférence de la tutelle;
- sur une diversification des activités autour de différents financeurs.

#### a) "Marketing stratégique" et fonction de préférence de la tutelle

Il est étonnant de constater l'intérêt et l'audience qu'acquière les thèmes du marketing et de la communication dans le secteur non-marchand. Il n'est pas un colloque, une journée d'étude sur le secteur associatif qui n'aborde ces questions (1). Les ouvrages et articles se multiplient et font écho de cette nouveauté (2). Enfin les formations du secteur sanitaire et social intègrent ces dimensions à leur programme. Cet engouement pour des méthodes traditionnellement utilisées par les "chevaliers modernes" de l'industrie productrice de biens de grande consommation, ne comporte-t-il par de risques ?

(1) Cf le colloque sur le thème "Rentabilité et efficacité du secteur social" organisé les 28 et 29 novembre 1986 à Bruxelles par une association de service conseil-technologie-diffusion, le Forum des Associations, Paris, les 12-13-14 nov. 1987, au Congrès National de l'UNIOPSS, les 2-3-4 déc. 1987, l'atelier marketing communication regroupe plus d'un tiers des participants.

(2) Cf les travaux de J.P.FLIPO, "Le Marketing des organisations à but non lucratif", *Revue Française de Gestion*, janvier-février 1985, p 73-79 ; de B.DUBOIS, "Le marketing management hospitalier", Paris, Berger-Levrault, 1987, 377p.

Dès 1976, Guy SERRAF propose de définir un véritable marketing des problèmes sociaux :

" Le marketing social est le concept le plus récent issu de l'approfondissement du concept général du marketing, avec une prise de conscience de ses applications au-delà du seul profit financier. C'est l'application de la méthode marketing aux problèmes sociaux, aux organisations qui ont le souci de leur insertion dans la société et de leurs rapports avec les groupes et les publics de leur environnement, aux services publics et aux collectivités. Donc faire du marketing social, c'est tenir compte de la totalité d'une situation intéressant un ensemble de groupes sociaux pour dégager des besoins et construire une solution qui ait pour bénéficiaires ces mêmes groupes" (1)

Cependant, si le marketing présente des atouts, orientation vers le "client", qualité du produit, valorisation, il ne constitue pas pour autant une garantie quant à l'adaptation de l'offre aux besoins. J.P.FLIPO, en définissant le marketing comme " un instrument de pouvoir d'une organisation, utilisé par celle-ci sur son environnement, afin d'atteindre un objectif concret et précis" , mettra l'accent sur **les dimensions stratégiques** des techniques de marketing . "Nous sommes donc fondés à appeler "marketing", toute action organisée poursuivant un but défini, toute stratégie visant, pour une organisation, à modifier ses rapports avec les différents éléments de son environnement"(2). Poussant plus avant sa réflexion, il proposera pour les organismes à but non lucratif d'établir une hiérarchie des partenaires en fonction de leur pouvoir sur la réalisation des objectifs de l'institution. Selon J.P FLIPO, "on désignera sous le nom de client, le partenaire situé en haut de cette hiérarchie" (3).

Pour les établissements de l'ASE, une telle démarche revient à désigner comme premier partenaire le financeur, principal acheteur de l'activité, puis les juges et les travailleurs sociaux, principaux pourvoyeurs de l'établissement, le pouvoir stratégique des bénéficiaires étant quasiment nul.

(1) Cf C. SERRAF, cité par B.DUBOIS, *op cit*, p 31.

(2) J.P.FLIPO, "les paradoxes du marketing", *Revue Française de Gestion*, sept-oct. 1982, p 79 (pp79-84).

(3) J.P. FLIPO, F. MAYAUX, "Le marketing des associations : vers des stratégies multidimensionnelles ". Article à paraître dans la *Revue Française de Gestion*

Dans cette logique, les gestionnaires d'établissement chercheront à développer des actions correspondant aux **fonctions de préférence de la tutelle**. Si ces préférences ne sont pas fondées sur une analyse des besoins, le risque est de voir se perpétuer le développement d'équipements au coup par coup. Le soutien exprimé par certains Conseils Généraux aux expériences pilotes ou aux structures d'accueil pour personnes âgées, favorisant leur image de marque, incitent un certain nombre d'établissements à s'engager dans ce sens.

Au contraire, face au désengagement du financeur, l'établissement pourra développer des stratégies de marketing auprès des juges, des travailleurs sociaux (voire des usagers). Ces derniers constituent par leurs décisions une garantie du niveau de l'activité de l'établissement (2.2.2.2).

La décentralisation a incité les associations à développer une politique de communication auprès des élus et autres partenaires. Une telle stratégie n'est pas en soi condamnable. Les associations ont parfois une expérience irremplaçable, elles sont aussi porteuses d'innovation et de projets sociaux qu'il importe de valoriser. L'ADNSEA, dont nous avons explicité la stratégie de diversification autour d'activités d'insertion par l'économique a promu l'originalité de son action par une démarche de communication auprès de ses partenaires.

Si le marketing peut enrichir les pratiques associatives, le risque est aussi de voir dévier ces pratiques en faveur du maintien ou de l'extension arbitraire d'un niveau d'activité. Abusivement présentées comme la clé de tous les problèmes du secteur associatif, les techniques de marketing ne risquent-elles pas de conforter les logiques de l'offre dans un secteur où le principal absent est l'utilisateur ? N'induisent-elles pas des comportements propres à maintenir et produire des besoins sociaux ?

#### b) La multiplication des financeurs

La décentralisation multiplie les partenaires potentiels d'une association oeuvrant dans l'action sociale. Les activités soumises à des financeurs différents sont aussi

soumises à des logiques différentes. Face aux restrictions budgétaires, une association gestionnaire pourra partiellement protéger son activité en diversifiant ses sources de financement et en ne les soumettant pas à un seul financeur. Paradoxalement, les gestionnaires joueront dans certains cas des cloisonnements créés par la décentralisation.

\*

Face à une transformation profonde de l'environnement (redéfinition des besoins d'accueil, restriction budgétaire, nouvelle tutelle), les établissements de l'ASE rationalisent, modernisent et restructurent leur activité. Paradoxalement, ces restructurations se traduisent depuis la fin des années 1970 par la recherche d'un élargissement des champs d'activité et des populations cibles. Orchestrées dans certains cas par le siège de l'association dont les moyens et les pouvoirs sont renforcés, les restructurations entraînent une diversification de l'activité et l'engagement dans des activités d'insertion par l'économique.

Cependant, quelques blocages majeurs freinent le redéploiement harmonieux des activités d'accueil vers des activités préventives et la transformation progressive des établissements en "plateaux techniques" offrant des prestations de services diversifiés d'accueil et d'animation, dans un rayonnement géographique restreint.

Les différentes sources de blocages sont subordonnées à la nécessité de maintenir un niveau de financement lié à l'activité quantitative. Produits par des contraintes techniques et des comportements stratégiques, les blocages pourraient être en partie levés par la clarification des objectifs et par la définition d'un mode de financement permettant aux établissements de répondre aux objectifs auxquels ils sont assignés.

### 3.3 LES INSTRUMENTS INDISPENSABLES AU REDEPLOIEMENT

Le redéploiement impose une réflexion sur les politiques d'Aide Sociale à l'Enfance et leurs modes de gestion. Dans le même temps, la décentralisation bouleverse les règles du jeu et les stratégies de chacun. Elle conduit à s'interroger sur la recherche de nouveaux équilibres et de nouveaux instruments indispensables à la régulation du système.

Une analyse du comportement des acteurs du redéploiement (tutelle décentralisée et associations gestionnaires) fait apparaître la sensibilité et les potentialités de chacun d'eux à l'égard de ces nouvelles exigences. Cependant l'introduction de l'élément politique et la mobilisation du secteur associatif ne garantissent pas pour autant le passage à un nouveau mode de régulation. Des contradictions persistent :

- le mode de financement n'est pas compatible avec les objectifs du système et une politique de redéploiement ;
- l'indétermination de la nature du produit et la non observabilité de la qualité favorisent les comportements stratégiques.

Ainsi, la réussite du redéploiement et le maintien de la cohésion du système sont conditionnés par la mise en oeuvre de nouveaux instruments de régulation. Le budget global et les techniques évaluatives sont deux outils récents de la gestion des structures d'accueil. Leur expérimentation dans certains domaines permettent d'apprécier aujourd'hui leurs atouts et leurs faiblesses. Ceci pris en compte, nous proposerons quelques pistes de réflexion sur un mode de financement, voire de gestion (3.3.1), et sur un mode d'évaluation , voire d'action (3.3.2), adaptés aux enjeux du redéploiement dans l'ASE.

### **3.3.1 D'un nouveau mode de financement à un nouveau mode de gestion**

Les développements antérieurs ont mis en évidence (2.2.2.3) les effets pervers du prix de journée sur la gestion et les objectifs des structures d'accueil. Ces effets pervers brièvement rappelés (3.3.1.1), nous étudierons les potentialités d'un nouveau mode de financement, le budget global (ou dotation globale de financement), à travers son expérimentation dans certains domaines (hôpital, centre d'aide par le travail, centre d'hébergement et de réinsertion sociale) (3.3.1.2). Nous rechercherons enfin des systèmes de tarification alternatifs adaptés aux nouvelles missions de l'ASE (3.3.1.3).

#### **3.3.1.1 Le prix de journée : un mode de financement de prospérité mis en cause**

Pendant fort longtemps, le système de prix de journée fut le mode de financement privilégié par les autorités de tutelle pour financer les établissements sanitaires et sociaux dont la prestation de service reposait en partie sur l'hébergement de l'utilisateur (1).

Aujourd'hui, la transformation de l'environnement des structures d'accueil commande :

- d'une part une plus grande maîtrise des coûts sociaux et donc de la gestion des établissements ;
- d'autre part, le redéploiement des structures existantes et le développement des services alternatifs à l'hébergement.

*(1) L'origine du prix de journée remonterait à la Révolution Française. Cette notion apparaît pour la première fois lorsque les hôpitaux ont pu percevoir pour l'hébergement des militaires le remboursement d'une contribution journalière par le Ministère de la Guerre. Le décret du 7 germinal de l'an XVII, confirmé par l'instruction du 8 février 1824, imposera aux établissements hospitaliers le calcul d'un prix de journée mais ne fixe aucun moyen précis d'opérer ce calcul. (au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le prix de journée varie de 1 à 30 selon les hôpitaux). Ce système fut ensuite appliqué par les établissements pour réclamer aux communes voisines le paiement des frais d'hospitalisation des indigents (1851), puis aux départements, les frais de séjour des enfants assistés (1869). Cf J.IMBERT, "Les hôpitaux en France", op cit, pp 44 et 83.*

a) Le mécanisme du prix de journée s'avère inadapté à ces deux exigences et induit de nombreux dysfonctionnements.

- **Le prix des journée est Inflationniste.** Il opère un ajustement des recettes aux dépenses, elles-mêmes fonction du nombre de journées. Ce mécanisme favorise une surestimation de la fonction de coût et des stratégies de maximisation du coefficient de remplissage, la recherche de collusion avec les demandeurs.

- **Le prix de journée est un coût moyen.** Il ne permet pas le calcul du coût de revient d'une pathologie, d'un traitement, d'un type de prise en charge. Le prix de journée est une somme forfaitaire. Il ne distingue ni les coûts fixes, ni les coûts variables et inclut les dépenses d'hébergement, de soins, de financement de l'amortissement, de l'investissement. Il rend impossible le suivi du coût réel d'un malade, d'un enfant en difficulté et de l'amélioration de la productivité de service. La référence à un coût moyen favorise en contre partie l'allongement des durées de séjour et l'éviction des cas difficiles.

- **Le prix de journée repose sur un indicateur quantitatif de l'activité :** le nombre de journées. Il se prête mal à l'évaluation qualitative du service rendu. De plus, les établissements ne peuvent obtenir des moyens supplémentaires pour améliorer la qualité du service ou restructurer leur activité en fonction de cet indicateur.

- **Le prix de journée est une unité de facturation et non de gestion.** Il alourdit par là-même les formalités administratives et les coûts de gestion.

Le prix de journée n'apparaît donc pas comme un mode de financement adapté. Il n'est ni un bon indicateur de gestion, ni un bon indicateur de l'activité. Ses conséquences économiques sont en contradiction avec l'objectif de maîtrise des dépenses. Surtout ses incidences sur les stratégies des gestionnaires conduisent à la non réalisation des objectifs sociaux du système d'ASE : l'insertion rapide de l'enfant dans la famille.

b) Pour limiter l'effet Inflationniste du prix de journée sur l'évolution des dépenses publiques, une première étape a consisté en l'application de normes de progression (1).

L'application stricte des taux directeurs, calculés en fonction d'hypothèses économiques sur les prix et les salaires, (1979 pour les hôpitaux, 1981-1982 pour les établissements de l'Aide Sociale), a en partie limité la croissance des dépenses, par un effort de gestion sur certains postes. Elle a, par contre, engendré certains effets pervers.

- L'application de normes de progression gèle les disparités entre les établissements.
- Les restrictions budgétaires s'effectuent au dépens des postes les plus facilement compressibles, vie sociale et investissement, condamnant par là-même, la capacité d'innovation et de restructuration de l'établissement.
- Enfin, l'encadrement des dépenses renforce les tendances à la maximisation des coefficients de remplissage et l'allongement des durées de séjour, seul moyen désormais de voir son budget accru.

La maîtrise des dépenses publiques et l'amélioration de l'efficacité des systèmes sanitaires et sociaux ne semblent pouvoir se contenter d'une politique de rationnement. Elles imposent davantage une réflexion sur la recherche de nouveaux modes de financement fondant un nouveau mode de gestion.

(1) L'encadrement du prix de journée se fait au départ par application de l'ordonnance du 30 juin 1945, relative au contrôle des prix. Jusqu'aux environs des années 77-78, le contrôle s'effectue en limitant la hausse des prix de journée par circulaires dites "économiques". Après cette période, le contrôle s'effectue par limitation des masses budgétaires, en liant la croissance des dépenses à l'évolution du PIB. Depuis trois aspects du contrôle sont privilégiés.

- Les créations d'emplois
- Les recettes
- Les surcoûts liés aux opérations d'investissement.

### 3.3.1.2 Le budget global : mode de financement de "pénurie" ou nouveau mode de gestion ?

a) Principe, expérimentation et extension du champ d'application du budget global

L'application aujourd'hui du budget global dans un certain nombre d'établissements sanitaires et sociaux (traditionnellement financés au prix de journée) est consécutive à l'expérimentation de deux formules alternatives de financement à partir de 1978 (1) :

- le prix de journée éclaté,
- la dotation globale.

La tarification au prix de journée éclaté consiste à facturer au malade :

- un forfait d'admission perçu une seule fois par séjour,
- un prix de journée hôtelier,
- un prix de journée de soin,
- les prestations individualisées (prothèses, médicaments coûteux).

Le prix de journée éclaté consiste donc en une tentative d'instituer des budgets flexibles. Il a l'avantage de faire apparaître le coût réel des prestations. Il laisse toutefois intacte la relation entre les dépenses de l'assurance maladie et l'activité hospitalière mesurée en journées. Pour casser cette relation, le législateur de 1983 a opté pour la dotation globale.

Le budget global consiste en une dotation globale de fonctionnement, attribuée en début d'année et versée par douzième mensuel pour la partie financée par la sécurité sociale. Le calcul de la dotation est le suivant :

$$\text{Dotation globale} = \left[ \begin{array}{c} \text{Total des charges d'exploitation} \\ \text{inscrites au budget général et annexe} \end{array} \right] - \left[ \begin{array}{c} \text{Recettes prévisionnelles} \\ \text{atténuatives ou accessoires} \end{array} \right]$$

(1) Cf M.O. LEROY, "Le budget global hospitalier et le rôle des caisses d'assurance maladie" Mémoire de DESS, "Economie et Gestion des systèmes de santé", 1986, Université de Paris I (118p. et annexes).  
C. STEPHAN-COYAU, "Réforme de financement et réforme de la gestion des hôpitaux publics", *Revue Droit Sanitaire et Social*, n°23, juillet - septembre 1987, pp 402-421.

Le budget global doit s'appuyer sur une comptabilité analytique qui distingue trois grands groupes de services (logistiques et économiques, hospitaliers, médico-techniques) découpés eux-même en centres de responsabilité (unité autonome et homogène dans son activité et ses objectifs). Pour chaque centre de responsabilité, les dépenses sont regroupées par postes principaux : dépenses de personnel, dépenses médicales, dépenses hôtelières, dépenses diverses. La somme des moyens mis en oeuvre dans les centres de responsabilité est égale au total des charges d'exploitation.

En rompant avec la référence au nombre de journées et en introduisant plus de responsabilité dans la gestion, le mécanisme de la dotation globale semblait pouvoir répondre aux objectifs de maîtrise des dépenses et d'amélioration de la gestion.

La loi du 19 janvier et le décret du 11 août 1983 substituent donc le budget global au prix de journée pour le financement des établissements hospitaliers publics ou privés à but non lucratif. En janvier 1984, 29 centres hospitaliers régionaux sont concernés. Au 1er janvier 1985, le budget global est étendu à la totalité des hôpitaux.

De façon consécutive à ces expériences, **l'application de la dotation globale s'étend aux établissements sociaux et médico-sociaux sous compétence Etat** (1). Les centres Aide par le Travail, et les Centres d'Hébergement et de Réadaptation Sociale constituent dès 1985 une première étape de cette extension (2) (22 établissements en 1985, la totalité en 1986). En 1988, la réforme devrait s'appliquer aux établissements financés par l'assurance maladie conventionnés avec l'Aide Sociale (IME, IMPRO, Maisons d'accueil spécialisés). L'extension du dispositif aux établissements sous compétence départementale reste en projet.

(1) M.JAEGER, "La réforme du système de tarification des établissements sociaux et médico-sociaux", *Echanges* n°41, sept. 1985, pp 5-10.

(2) Adaptés aux établissements médico-sociaux, les mécanismes du budget global sont en partie identiques à ceux définis plus haut.

## b) Objectifs et limites de la réforme

. **Les principaux objectifs** de la réforme sont les suivants :

- maîtriser l'évolution des dépenses,
- accroître la responsabilité économique des gestionnaires et des praticiens,
- instaurer de nouveaux rapports dans les négociations budgétaires fondés sur la transparence et la circulation de l'information.

On peut également percevoir les objectifs suivants :

- adapter et moderniser les systèmes sanitaires et sociaux,
- réduire les disparités de moyens à l'intérieur et entre les établissements,
- simplifier les procédures administratives en supprimant la facturation individuelle aux prix de journée,
- améliorer la trésorerie grâce à une garantie de recette.

Enfin, la globalisation du financement présente deux atouts, dès lors que le nombre de journées ne sert plus de base au calcul de prix .

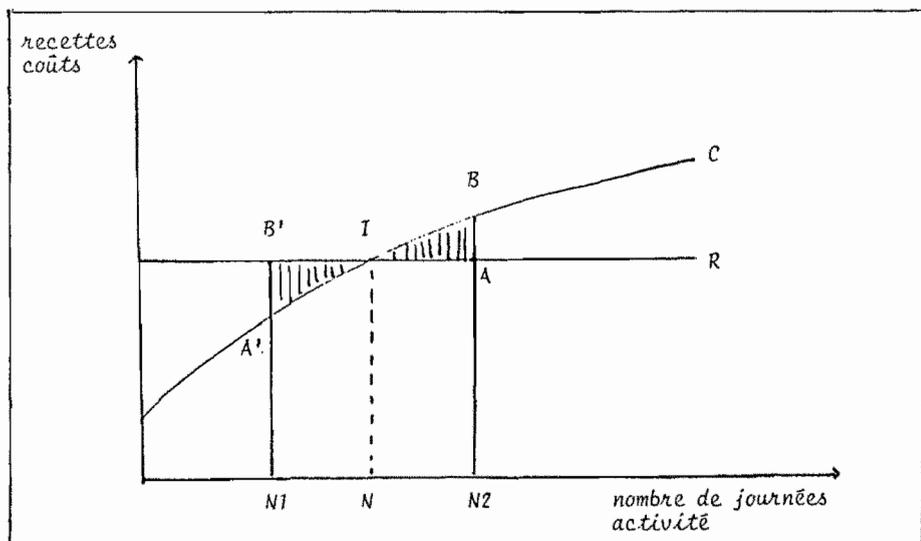
- Elle procure une sécurité par rapport à une baisse de l'activité et peut favoriser par là même l'amélioration qualitative du service et l'innovation.
- Elle nécessite que des outils nouveaux (systèmes d'information, indicateurs) soient mis en oeuvre pour mesurer le niveau d'activité de l'établissement.

Un premier bilan de cette réforme dans le secteur hospitalier, et beaucoup plus partiellement dans le secteur social, fait apparaître la **difficulté à atteindre ces objectifs** et laisse entrevoir **les premiers effets pervers** de cette réforme.

### . *Une maîtrise artificielle des dépenses*

**La dotation globale inverse la problématique du prix de journée. Désormais, les dépenses doivent s'adapter aux recettes.** Les recettes contenues dans une enveloppe globale sont indifférentes aux variations d'activités. Il existe donc un nombre de journées, une quantité de soins ou de services N, au-delà desquels l'établissement n'équilibre pas son budget (IAB). Toute activité inférieure à N entraîne au contraire un excédent (IA'B').

## SCHEMA N°4



C = la courbe des coût croît avec l'activité

R = la courbe de recette indifférente à l'activité est horizontale.

Le contexte du rationnement des dépenses a d'emblée abouti à faire de ce système **un mode de gestion contraint par les ressources**. L'application stricte des taux directeurs et la multiplication des contraintes (1) réduisent la marge de manoeuvre des gestionnaires. La globalisation du financement permet dans un premier temps une rationalisation de l'activité, une baisse des durées de séjour et des taux d'occupation, enfin la recherche d'économie. Elle a fait apparaître dans un second temps des effets pervers.

Dans un univers de rigueur, ce mécanisme a incité les gestionnaires hospitaliers à **exclure un certain nombre de dépenses de leur activité**, par une éviction des cas lourds vers d'autres structures (secteur privé, secteur social) ou des actes médicaux (radiologie, actes pré et post-opératoires) vers la médecine ambulatoire.

(1) L'application de la dotation globale dans les établissements médico-sociaux est assortie de l'application d'un mécanisme rigide l'**approbation préalable** par l'autorité de contrôle, du budget, des variations d'effectif, des dépenses d'investissement, c'est-à-dire pour toutes les dépenses ayant une incidence sur les dépenses de l'Etat.

Les mêmes contraintes obligent les CAT à trouver davantage de **ressources dans leurs activités commerciales**. Le risque n'est-il pas à terme, la perte de la vocation sociale du CAT. **Le glissement des objectifs sociaux** du CAT vers des objectifs économiques, le rapprochant de l'atelier protégé, risque d'exclure des travailleurs handicapés ne répondant plus aux critères de rentabilité.

Ainsi le **budget global n'exclut pas les comportements stratégiques**. Il exacerbe au contraire les comportements d'éviction. Il peut également favoriser les biais de surqualité.

Si les financeurs sont bénéficiaires des économies réalisées, ces économies s'avèrent artificielles, la collectivité devra supporter le coût économique et social (risque de marginalisation) des transferts de charge.

#### **. Le maintien des disparités**

L'enveloppe globale est définie dans la période transitoire à partir du budget de l'année précédente. Ce mécanisme conjugué à celui du taux directeur fixant des contraintes identiques pour tous, fige les disparités. Il pénalise les établissements qui avaient fait (avant la globalisation du financement) des efforts de gestion et ne permet pas d'assainir les situations antérieurement détériorées (en particulier gestion de trésorerie).

#### **. Une réforme partielle**

Dans le système hospitalier la participation du corps médical sera beaucoup plus limitée que prévu. Les médecins et les gestionnaires restent des sphères de pouvoir opposées, rendant les arbitrages particulièrement difficiles et le redéploiement délicat. A défaut de concertation, ce système a renforcé le contrôle de la tutelle sur les établissements.

Malgré la mise en place de nouveaux indicateurs d'activité, les groupes homogènes de malades (1), la mesure du produit hospitalier repose sur des variables d'activité traditionnelles (nombre de journées, entrées, sorties). Les GHM présentent cependant un double intérêt, la possibilité de décrire l'activité médicale hospitalière et d'évaluer des coûts moyens par pathologie. L'utilisation de ce nouvel indicateur, outre les moyens qu'elle implique (logistique, informatique) se heurte à l'absence de coopération du corps médical qui y voit un moyen de contrôle de son activité.

Dans le secteur social, les professionnels s'associent plus facilement à la mise en oeuvre de nouveaux indicateurs. Cependant, la nature de l'action sociale rendant sa mesure complexe et aléatoire, les indicateurs privilégiés restent le nombre de journées et les flux d'entrées et de sorties (2).

Enfin, en favorisant un objectif strictement financier de maîtrise des dépenses, la réforme de financement semble sacrifier les autres objectifs. L'amélioration de la gestion, l'amélioration qualitative du service restent des défis.

### **3.3.1.3 Un système alternatif adapté aux missions de l'Aide Sociale à l'Enfance**

Pour les structures d'accueil de l'ASE (compétence départementale) la réforme du mode de financement n'est pas encore engagée mais reste à l'ordre du jour. N'est-ce pas l'occasion, en tirant partie de l'expérimentation de budget global, d'imaginer un système de financement précisément adapté aux missions de la protection de l'enfance.

*(1) Cette démarche s'inscrit dans le Programme de Médicalisation du Système d'Information mis en oeuvre dans les hôpitaux. Les GHM sont construits à partir des résumés de sorties standardisés comportant des informations administratives et médicales par malades. Ils ont donc une double homogénéité (ressources mises en oeuvre, pathologie).*

*Cf A.HATCHUEL et alli, "Budget global et groupes homogènes de malades", Revue Politiques et Management Public, vol 3, n°4, déc. 1985, pp 99-114.*

*(2) Revue Echange, "Nouvelle mesure de l'activité et projet d'établissement", n°41, septembre 1985, pp 49-54.*

Le problème consiste ici à trouver un mode de financement qui permette aux structures d'accueil :

- de répondre aux objectifs d'insertion rapide de l'enfant dans la famille sans que les moyens de l'établissement soient sanctionnés ;
- de redéployer leur activité et de trouver des formules innovantes.

Le budget global semble pouvoir contribuer au premier objectif puisqu'il ne sanctionne pas en principe la baisse d'activité (mesurée en journée). Cependant, il peut présenter plusieurs biais dommageables au principe d'un service public de protection de l'enfance, biais accentués en période de rigueur budgétaire :

- l'éviction des cas difficiles ou complexes vers des structures plus lourdes ou plus carcérales (éducation spécialisée, justice),
- le plafonnement de l'occupation au strict taux d'accueil, l'établissement ne s'adaptant plus à des situations d'urgence ou transitoire ;
- un accueil sélectif mais de qualité pour quelques pathologies,
- un retour trop rapide des enfants dans leur milieu naturel sans qu'une solution soit trouvée.

Avec le budget global, les structures d'accueil peuvent donc connaître les effets inverses du prix de journée. Bien que la mission du juge et des tutelles reste le garde-fou de telles stratégies, on peut tenter d'imaginer des systèmes corrigeant certains de ces effets pervers.

a) un système mixte

- **Les frais fixes**, facilement évaluables (salaires, charges locatives), seraient financés par une dotation globale, assurant une certaine garantie des moyens du service à rendre et réduisant par là même, les stratégies de surqualité.
- **Les frais variables** (liés au nombre et à la nature des enfants) seraient financés par un mécanisme de prix de journée. Pour **limiter les stratégies d'éviction et mieux connaître l'activité** des structures d'accueil, ce prix pourrait refléter au plus près un coût par pathologie. Les techniques mises en oeuvre et les populations

accueillies sont relativement moins complexes que dans d'autres domaines (santé, handicaps mentaux ou physiques). Il semble assez facile de calculer des coûts standards de prise en charge.

Ce système peut procurer une certaine souplesse de gestion en atténuant les effets stratégiques du prix de journée et du budget global. Cependant, il comporte le danger de faire apparaître de nouvelles classifications qui, à un moment donné, seront jugées arbitraires ou porteuses de rigidités. La difficulté à mesurer l'activité peut également conduire à retomber dans les travers des prix de journée.

#### b) un système éclaté

Ce système reposerait sur l'idée de privilégier la fonction de **plateau technique** (3.2.1.3) et ne lierait plus les financements (voire le financeur) à l'entité structure d'accueil. Ce système pourrait donc reposer sur un multi-financement. L'entité plateau technique recevrait :

- **une dotation globale ou subvention** pour une fonction d'hébergement extériorisé (appartement, pavillon) et une fonction de prévention ou d'animation sur une aire géographique.
- **un financement à la prestation** de service pour les activités diversifiées répondant aux fonctions polyvalentes.

Ce système pourrait introduire une grande souplesse dans la gestion de l'activité. Tout en garantissant la permanence des moyens humains, il peut faciliter les redéploiements et l'éclatement de l'institution. Sa viabilité repose sur la définition d'une politique locale d'ASE et la concertation entre les différents financeurs (faute de quoi un multi-financement s'avèrerait un échec). En outre, sa viabilité appelle la **contractualisation des objectifs** et la signature de **convention pluri-annuelle** avec les financeurs pour assurer une certaine cohérence et pérennité à l'action entreprise.

Aujourd'hui difficile à concevoir en raison des cloisonnements et des principes qu'il met en cause, ce système éclaté permet de poser la question suivante : **Le produit de l'ASE et son financement doivent-ils encore être conçus comme liés à une structure d'accueil ? C'est peut-être dans cette question que réside en partie les blocages du redéploiement.**

Réalistes dans leur principe, ces modes de financement le sont beaucoup moins dans leur mode d'application. Leur existence impose un niveau de technicité et de précision qui dépasse le cadre de notre travail et de notre compétence. Notre but, plus modeste, est d'ouvrir des pistes ou de soulever des questions sur les enjeux du mode de financement des entreprises non-marchandes, la capacité d'adaptation, d'innovation d'une institution, dépendant en partie des modalités de financement qui s'offrent à elle.

Ainsi, compte tenu de la difficulté actuelle à définir un système de tarification idéale, suffisamment incitatif pour orienter les différents acteurs vers un même objectif et compte tenu de la nécessité de faire évoluer le système, il apparaît avant tout nécessaire de pousser plus avant la réflexion sur l'évaluation de l'activité et la définition de contrats incitatifs.

### **3.3.2 Mode d'évaluation ou mode d'action**

Sous le double coup de la rigueur et de la décentralisation, des exigences d'efficacité s'imposent aux établissements de l'ASE. Le contrôle ou la preuve de cette efficacité impose la recherche de nouveaux critères d'évaluation (3.3.2.1). Cependant, l'absence de consensus sur les méthodes évaluatives dans un secteur où la nature du produit reste imprécise devra conduire à privilégier les démarches contractuelles, garantes des objectifs et de la régulation des pouvoirs stratégiques (3.3.2.2).

#### **3.3.2.1 L'évaluation à la recherche de méthode**

##### **a) Une problématique récente en évolution**

L'intérêt porté au thème de l'évaluation est récent et consécutif à la mise en cause du financement des institutions de l'Etat-providence. Rapidement, l'évaluation des politiques publiques en général, et des politiques sociales en particulier, est apparue comme une exigence indiscutée.

La multiplication des études sur ce thème témoigne d'une boulimie évaluative (1). La discipline de "l'évaluation des politiques publiques" se situe dans la continuité de l'effort amorcé par le RCB dans les années 70 (1.3.2), visant à penser l'action publique en termes de résultats et non seulement en termes de moyens. Moins lourde et plus pragmatique que le RCB, la démarche évaluative repose sur une **analyse des effets** (2) des politiques publiques. Les travaux récents du Commissariat Général au Plan retiendront ces définitions :

- "L'évaluation, c'est l'analyse systématique des effets d'une politique et l'appréciation de la conformité de ces effets réels aux effets attendus" (3)
- "Evaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres" (4).

Cette méthode impliquera donc de **repérer les objectifs, de recenser les moyens** mis en oeuvre, puis **d'identifier les effets obtenus**.

Le besoin d'évaluation a gagné très rapidement le terrain de l'action sociale.

- la suspicion à l'égard de l'inefficacité du travail social a fait naître chez les professionnels l'obsession de légitimer leur politique par des procédés d'évaluation irréfutables. (5)

- Le souci de maîtriser les masses financières conduit les tutelles à exiger plus d'information et de transparence sur les activités subventionnées. Malgré certaines réticences, la nécessité de mesurer l'efficacité et l'efficacités des institutions, de les positionner les unes par rapport aux autres, impose l'évaluation. Le dernier rapport de

(1) J.P. NIOCHE, "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *Revue Française de sciences politiques*, vol 32, n°1, fév.1982, pp 34-45, J.P. NIOCHE, R.POINSARD, "l'évaluation des politiques publiques", Paris, Economica, 1984. CGP, "Evolution des politiques sociales", La Documentation Française, *Revue Recherche Economique et Sociale*, n°13-14, 1985 (303p.).

(2) G. TERNY voit dans la multiplication des études portant sur l'évaluation, "le développement progressif d'une théorie des effets induits", cf "l'efficacité des politiques sociales", *Congrès annuel, Association Française de Science Economique*, 15 juin 1982, *Revue d'Economie Politique* n°3, 1983, *Avant Propos*.

(3) J.C.RAY, J.M. DUPUIS J.P. TRICART, "Les politiques sociales transversales : une méthodologie d'évaluation de leurs effets locaux", CGP, La Documentation Française, déc. 1986, 162 p.

(4) M. DELEAU, "Evaluer les politiques publiques", CGP, La Documentation Française, Mai 1981, (181p).

(5) Cf GREP, "L'évaluation du pouvoir", *Revue POUR*, n°107, juin 1986, 127p, CRLEAI - Université de Nancy II, "L'évaluation en travail social", colloque National. 8-9-10 oct. 1986. Nancy.

l'IGAS (1) en témoigne ; "aujourd'hui, le besoin d'évaluation est ressenti par tous, même si tous n'en font pas encore une obligation". Enfin, la loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sociale aux transferts de compétences consacre officiellement la notion d'évaluation au fonctionnement des établissements. Le schéma départemental des équipements sociaux doit prendre en compte "les critères d'évaluation des actions conduites" et l'habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale dépend de l'appréciation du service rendu.

Un consensus ambigu se forge donc sur l'évaluation . Admise comme une nécessité par tous, elle représente des attentes opposées. Moyen de contrôle ou moyen de valorisation, elle reste marquée d'ambivalence.

Ainsi, le thème de l'évaluation progresse mais rencontre des réticences, des réticences politiques (nous venons d'en souligner les enjeux), mais aussi des réticences "scientifiques". Il existe des acceptations fort diverses du concept de l'évaluation et les méthodes demeurent imprécises et approximatives. Or, la réussite et l'avenir de l'évaluation semblent conditionnés aujourd'hui par la capacité à définir des techniques évaluatives.

#### b) La recherche de méthode

La mise en œuvre de méthodes évaluatives renvoie à la capacité de cerner les objectifs, les moyens, les effets d'une politique, d'une action, trois points sur lesquels achoppent les acteurs de l'action sociale (et sur lesquels se fondent les comportements stratégiques). Dans le domaine de l'ASE, les objectifs sont trop généraux (épanouissement d'un enfant, insertion sociale), le choix des méthodes n'est pas unanime et la mesure des effets (l'épanouissement ou l'insertion) pose des problèmes d'évaluation quasiment insolubles.

Face à cette difficulté, les techniques se multiplient et s'affrontent (audit interne,

(1) IGAS, *"Tutelle et contrôle dans le domaine social"*, Paris, La Documentation Française, Rapport 85-86 (433p).

audit externe, expertise, évaluation par la gestion, auto-évaluation) sans qu'une méthode type ou pertinente n'émerge (1). L'attitude des chercheurs reste la prudence. Ils refusent de définir un "modèle" dont les choix méthodologiques, en projetant un système de valeur, conditionneraient la lecture des résultats. Faute de proposer une méthode standard, ils préconisent un code de conduite de l'évaluation. Les deux récents rapports du Plan sur ce thème, propose pour l'un "un guide de bon usage de l'évaluation" (2), pour l'autre, une "déontologie de l'évaluation" (3).

Cependant, si l'on souhaite que l'évaluation ait des effets sociaux positifs, il est nécessaire de définir des outils connus de tous. Devant tant de confusion et d'hésitation, le risque est de voir triompher des approches budgétaires largement privilégiées dans le mode d'exercice de la tutelle. La question de savoir si la définition d'une méthode reposant sur d'autres approches est possible, reste ouverte.

### **. Deux méthodes émergent dans le domaine de l'action sociale.**

La nécessité de privilégier des approches autres que budgétaire, n'échappe finalement ni aux tutelles, ni aux établissements, ni aux chercheurs. Deux méthodes émergent (4) et semblent retenir de plus en plus l'attention des acteurs du secteur social : La méthode dite "**programme d'analyse de système et de service**" (PASS) et l'**évaluation des effets des pratiques sociales**, méthode mise au point par le GECEPS (Groupe d'Etudes Coordonnées des Effets des Politiques Sociales) (cf encadré).

(1) Par contre, de toute évidence, l'évaluation devient un marché, les cabinets consultants offrent leurs services aux DDASS et aux associations, une profession d'évaluateur émerge.

(2) J.C. REY et alii, *op cit*.

(3) H.DELEAU et alii, *op cit*.

(4) L'exposé de ces deux méthodes s'inspire en partie des deux articles : D.LALLEMAND, "évaluer le social, les chercheurs affutent leurs outils", ASH, n°1524, 5-12-1986, pp11-12.; J. FERAGUS, "l'évaluation de l'action sociale : De l'énoncé à la pratique", Revue Française des Affaires sociales, n°2, Avril juin 1986, pp 41-51.

## Deux méthodes d'évaluation

### 1) Programme d'Analyse de Système et de Service (Pass)

- Le Pass introduit en France en 1983 à l'initiative de la DRASS et du CREAL de Basse- Normandie, vient du continent nord-américain (1).

Selon les initiateurs (en dépit de certaines difficultés à adapter cette méthode aux cas français), la diffusion du PASS en France a pour but "de faire connaître une méthode performante et de susciter la réflexion débouchant sur la construction d'outils d'évaluation adaptés" (2). Elle est donc présentée comme une démarche pragmatique garantie par des outils scientifiques. Entre 1983 et 1985, 50 établissements ont expérimenté le PASS.

La méthode se situe dans le champ de l'analyse institutionnelle. Instrument **d'évaluation externe**, le PASS cible la qualité des services rendus par une institution. Précisément il évalue "l'état de fonctionnement de la structure en cause au regard des concepts de respect de la personne, efforts d'intégration sociale, normalisation, démarche de désinstitutionnalisation" (3).

Ces valeurs admises par l'institution demandeuse, une équipe d'évaluateurs se rend dans l'institution et se familiarise avec le "site" (voisinage, direction, personnels, usagers). A l'aide de critères et de lignes de conduite bien définies, l'institution est évaluée selon une nomenclature codifiée et cotée en point. Ceci permet d'établir des scores positifs ou négatifs indiquant la pertinence du service rendu dans l'institution. Un guide d'interprétation, le manuel PASS permet de porter une appréciation sur les actions "tolérables" ou "inacceptables".

Le schéma de cohérence du modèle sert à valider les observations recueillies en fonction des usagers, de leurs besoins, des actions entreprises, du personnel concerné.

Le résultat de cette analyse met en évidence le service rendu par l'institution et l'écart qui le sépare du mandat officiel attribué par les conditions d'agrément. L'évaluation se déroulant sur une période très courte, on obtient un flash extrêmement rapide qui révèle les points forts et les points faibles de l'institution par rapport à l'objectif d'intégration sociale.

(1) Cet outil fut créé dans les années 60, pour répondre à une demande de décideurs politiques de l'Etat du Nebraska (USA), qui cherchait des critères pour distribuer des enveloppes budgétaires à des institutions accueillant des déficients mentaux en vue de leur intégration sociale. Obéissant au début à des préoccupations de gestion publique, les professionnels du terrain se sont très vite appropriés cet outil. La dernière version PASS 3 vient de l'institut Canadien de la déficience mentale, géré par l'association pour l'intégration communautaire, et daté de 1975, cf intervention de M.GOULEY, colloque de Nancy, op cit, commission Outils et Techniques.

(2) J.FERAGUS, op cit, p 43.

(3) ib idem.

## 2) Evolution des effets des pratiques sociales (méthode GECEPS)

- Depuis 1982, l'équipe du **GECEPS** réalise à la demande de diverses organisations, avec le concours des acteurs sociaux concernés, un certain nombre d'évaluations de services, de secteurs, d'institutions diverses. Les chercheurs du GECEPS partent de l'idée qu'une réflexion sur la finalité des politiques sociales implique de s'interroger sur l'évaluation.

Le GECEPS propose **une démarche expérimentale**, c'est-à-dire une observation minutieuse et précise des faits constatés par l'expérience. (1)

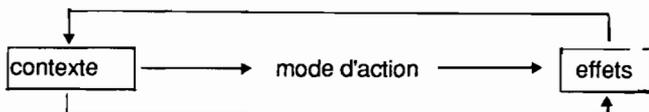
Selon cette méthode, "il ne s'agit pas de dégager des liens de causalité entre une action et ses résultats, mais de **repérer les effets** de l'action sociale puis de **décrire ces actions** et leur logique propre, permettant de les **quantifier** et de les **qualifier**" (2).

Ce processus d'évaluation se déroule avec la **coopération des acteurs du terrain**, les travailleurs sociaux d'un établissement ou d'une circonscription. En effet, les "valeurs" mises en pratique par les professionnels ayant des effets importants sur les modes d'action, le GECEPS estime nécessaire de **repérer les idéologies sous-jacentes** dans l'action. Les courants de pensée que l'on aura décidé ainsi de valider, permettront d'élaborer les outils de l'évaluation et de définir des **"descripteurs d'effets"** et des **"descripteurs de modes d'action"**, adaptés à l'institution évaluée.

Avec l'aide des chercheurs, un groupe de pilotage se réunit mensuellement sur une durée d'un an environ pour recueillir les données et construire une grille d'analyse, "une batterie de descripteurs", tenant compte du projet de l'établissement. Les items varieront en fonction de la volonté de chacun et de la représentation mentale du système de valeur retenu. Pendant ce laps de temps variable de plusieurs mois, ces grilles circulent au sein de **groupes d'une population-témoin** (ne recevant aucun traitement des services sociaux) et des **groupes de contrôle**. Chaque usager (de groupe témoin ou non) passant les descripteurs de modes d'action et d'effet avant et après l'action, on pourra cerner les effets d'un traitement social sur les usagers.

Au terme d'une année, on peut analyser les résultats, rapprocher les caractéristiques des modes d'action et leurs effets obtenus. La mesure des effets est centrée sur la progression du client dans les domaines reflétant les objectifs du service et, pour chacun de ces domaines, sur les grands facteurs de personnalité (sociabilité, maîtrise du temps et des rythmes, anticipation, pouvoir...). On pourra enfin évaluer le rapport coût-avantage en terme d'intégration sociale.

Finalement, ce processus réinterroge systématiquement le mode d'action. Le schéma ci-dessous résume le cheminement.



(1) J.M. DUTRENIT, "Évaluation et méthode expérimentale en travail social", POUR, op cit, pp 103-107.

(2) L. LALLEMAND, op cit, p 11.

**Une comparaison des méthodes PASS et GECEPS fait apparaître, malgré des sources d'inspiration très différentes (courant nord-américain pour l'une, courant sociologique français humaniste pour l'autre), des similitudes assez grandes : observation des faits en référence à l'objectif d'intégration, moyen d'évaluation externe enrichie d'une réflexion simultanée sur le fonctionnement interne, etc....**

**La différence principale réside probablement dans le parti pris par le GECEPS de la négociation des valeurs avec les acteurs de terrain alors que la méthode PASS considère comme acquises les idéologies sous-jacentes. De même, les items sont dans un cas définis en fonction des idéologies retenues, dans l'autre sont à créer. Une autre différence réside dans le fait que le PASS mesure des modes d'action alors que le GECEPS mesure d'abord des effets sur les usagers. Une marge de liberté et d'apport personnel est donc plus grande dans le système français, mais la comparaison interinstitutionnelle paraît difficile, alors qu'elle est aisée avec le PASS du fait de la stabilité des items.**

Essai de comparaison des systèmes d'évaluation

Les éléments principaux	P.A.S.S.	Systeme G.E.C.E.P.S.
1. Base de l'évaluation.	Les faits.	Les faits.
2. Le référent.	Les concepts de : - normalisation; - désinstitutionnalisation; - intégration sociale; - respect de la personne. Le manuel P.A.S.S.	Les théorèmes démontrés de psychologie sociale et de sociologie des organisations. La recherche de la définition des valeurs des acteurs sociaux, des bénéficiaires par eux-mêmes.
3. Les items de l'évaluation.	Définis par la grille préétablie en liaison avec le point 2.	À définir par les intéressés en liaison avec le point 2, ils reflètent les modalités institutionnelles du service.
4. Les résultats.	Confrontation des observations de chacun des évaluateurs établissant une grille, puis réalisation d'une grille unique : résultat du consensus obtenu.	Comparaison des scores de performance des clients avant/ après le traitement. Corrélation avec les scores de modes d'action.
5. Les objets de l'évaluation.	S'applique quel que soit le service humain : c'est-à-dire service, institutions diverses, destinés à des personnes (enfants, adultes, personnes âgées).	Organisation ou institutions se préoccupant d'action sociale.

Ces deux méthodes ont des atouts certains, elles sont opérationnelles, elles ont le mérite de se départir de la position de principe qu'on ne peut mesurer ce qui est de l'ordre de l'humain, du qualitatif. Elle apportent une nouvelle vision de l'activité des établissements et elles sont adaptées aux divers secteurs de l'action sociale.

Cependant, elles n'échappent pas à certains écueils (1) :

- la méthode PASS comporte des risques de subjectivité liés aux options institutionnelles et normalisatrices et à une observation extérieure. Elle a le mérite d'être rapide et de pouvoir être standardisée mais présente toujours le risque d'un jugement **figé et partiel** de l'institution. Elle offre des **possibilités de comparaison** et les administrations la préfèrent.

- La méthode de GECEPS, essaie de laisser le moins de prise possible à l'idéologie, mais c'est une méthode plus lourde qui suppose une mobilisation importante des acteurs. Moins opérationnelle en terme de contrôle, elle privilégie **l'introspection de l'Institution** et fait l'adhésion des travailleurs sociaux.

Finalement, ces deux méthodes révèlent des divergences quant aux préférences de chacun en matière de méthodologie d'évaluation. Ces divergences reposent sur des stratégies (contrôle, valorisation) et des options (vision égalitaire, normalisation / vision libérale, personnalisation du service) opposées.

Force est d'admettre que ces choix méthodologiques conditionnent la lecture des résultats et qu'en dernier ressort, il est question de choix politiques. La décentralisation ne clarifiera donc pas le débat. Au delà de ces choix se pose la question du coût de l'évaluation, celui-ci pouvant apparaître supérieur aux coûts occasionnés par certains biais stratégiques.

### ***. La question insoluble de la fonction de production***

Les impasses des méthodes évaluatives renvoient finalement aux limites des concepts de l'analyse économique pour mesurer l'activité des institutions sociales et intégrer leur spécificité.

(1) N'ayant pas connaissance d'une évaluation de ces méthodes, nos commentaires sont très partiels.

Le souci de quantifier le social s'est développé avec la mise en cause de la croissance et la contestation de l'efficacité du social. Les différentes méthodes mises en oeuvre depuis une quinzaine d'années (indicateurs, études RCB, études statistiques, comptabilités sociales), sans doute trop ambitieuses, ont prouvé leur limite et leur difficulté à intégrer le social dans le champ de l'analyse économique (1). Les méthodes évaluatives, bien que plus pragmatiques, renvoient aux mêmes impasses.

En effet, la mesure des résultats d'une institution sociale supposerait la connaissance d'une "**fonction de production**" qui, à partir de moyens mis en oeuvre, aboutirait à l'obtention d'un produit. Or l'existence et la connaissance de cette fonction de production des services sociaux pose de sérieux problèmes. La nature du produit (par exemple la protection de l'enfance) rend souvent insoluble le problème de sa mesure et de la standardisation des résultats (2).

Pour les structures d'accueil de l'ASE, **le produit**, est-ce un nombre d'enfants hébergés, les prestations offertes (heures de travail du personnel, hébergement), l'acquisition de l'autonomie, la réinsertion sociale ? Tantôt la mesure est erronée, tantôt, elle est impossible. Pour l'objectif d'insertion sociale en particulier, **la mesure** pourrait être le nombre de retours en famille, l'acquisition d'une formation ou d'un emploi, la constitution d'une famille. Ces mesures sont toutes relatives à la nature de l'enfant et au contexte social.

Difficile à cerner, le produit empêche aussi de définir "un processus de production", c'est-à-dire les coûts et les quantités de facteurs à mettre en oeuvre. Nous avons pu remarquer combien ils variaient selon les structures et les conceptions du service.

(1) Cf E. ANDREANI, "Quantification sociale et évaluation des politiques sociales " *Revue d'Economie Politique* n°3, 1983, pp 362-376, et M.E. JOEL, "Chiffrer le social", *op cit*.

(2) E.LEVY fait une analyse pertinente de ce problème pour le secteur de la santé dans "La mesure de l'efficacité dans l'évaluation des politiques sociales : l'exemple de la santé", *Revue d'Economie Politique*, n°3, 1983, pp 377-387.

Les taux d'encadrement, les coefficients de qualification, l'équipement, les projets pédagogiques, les prix de journée sont forts disparates pour des prestations parfois semblables.

Des indicateurs simples et univoques ne parviennent donc pas à émerger. Ils sont fonction des exigences, des acteurs, des délais, de l'environnement... Les efforts engagés dans la définition d'indicateurs témoignent de cette difficulté (PMSI, PASS, GECEPS).

En conséquence, pour apprécier l'efficacité des institutions sociales, on rencontre des difficultés dont l'importance croît au fur et à mesure que l'on passe d'un objectif unique et clairement défini, à une pluralité ou une indétermination des finalités puis à une occultation de celles-ci à cause d'obstacles idéologiques ou stratégiques. Dans certains cas, ne pourrait-on pas alors privilégier l'**articulation des moyens et leur cohérence interne** sans qu'il soit nécessaire de faire référence au but poursuivi ?

"On touche là à l'obstacle majeur : tant que l'on n'est pas en mesure de comprendre les véritables fonctions d'une institution, rien ne sert de se lamenter sur son inefficacité apparente, puisque aussi bien les moyens mis en oeuvre ne sont pas faits pour concourir à la réalisation des finalités officielles (...). Dans certains cas en effet, point n'est besoin d'identifier les finalités poursuivies pour mettre en évidence l'incohérence des moyens mis en oeuvre" (1)

Cette proposition faite par G.WORMS semble finalement assez satisfaisante. Pour l'ASE, le bon sens permet de se rendre compte si la formation offerte par un établissement est adaptée, si la qualification des personnels correspond aux pathologies des enfants accueillis. On pourrait donc aboutir à un procédé assez simple. Faute de pouvoir obliger les établissements à la réalisation de certains objectifs (le contexte et la nature de l'enfant ne s'y prêtant pas forcément) dont la mesure sera finalement toujours arbitraire ou subjective, on pourra exiger de lui la mise en oeuvre d'un certain nombre de moyens (heures de soutien scolaire et psychologique, activités sur l'extérieur, participation des parents) jugés conformes à

(1) G.WORMS, "Cohérence, optimalité et effets pervers des politiques sociales, une application à la politique familiale", *Revue d'Economie Politique*, n°3, 1983, p.349.

l'objectif d'insertion sociale. La question de la formalisation de ces obligations de moyens reste posée.

Face aux écueils de l'évaluation et à la nécessité de clarifier le rôle de chacun quand se posent des impératifs de redéploiement, il nous semble primordial de privilégier une démarche contractuelle, cette démarche ayant l'avantage de combiner la définition des modes d'action et leur observabilité.

### **3.3.2.2 En guise de conclusion : les perspectives de la contractualisation.**

L'ASE est un système complexe où les comportements stratégiques jouent un rôle primordial dans sa régulation. La difficulté à atteindre un objectif peut s'expliquer par :

- Les incertitudes sur l'objet du système (la protection de l'enfance), sur la qualité et le résultat du service,
- l'absence de marché pour coordonner les choix.

L'évaluation n'apporte que des réponses partielles à l'ambiguïté sur les finalités du système. Par ailleurs, le coût occasionné par la mise en oeuvre des méthodes évaluatives peut s'avérer supérieur aux coûts de certains biais stratégiques et donc dissuader les autorités de contrôle de sa mise en oeuvre.

Les mécanismes de marché, qui permettent de faire l'économie de telles méthodes, ne sauraient se substituer à un service public de protection de l'enfance dont les usagers ne sont pas solvables, d'une part, et sans faire courir de risque à l'intérêt de l'enfant, d'autre part. De plus, la décentralisation ne saurait garantir à elle seule, une meilleure coordination des choix locaux.

Un compromis semble à rechercher dans la définition de quelques **objectifs simples**, garants de l'intérêt collectif, et de mécanismes visant à rendre **observable la réalisation des objectifs** par chacun (et donc à contrecarrer les comportements stratégiques). **La règle contractuelle** nous apparaît comme un moyen d'équilibrer les jeux stratégiques et de les faire coïncider avec l'objectif retenu.

Dans le système d'ASE, la procédure contractuelle, rare, peut apparaître comme un instrument indispensable à la régulation du système, en particulier quand se pose le problème du redéploiement.

En effet la fixation d'un contrat lie la tutelle et une institution pour un certain nombre d'obligations réciproques dont la non réalisation peut entraîner des pénalités. Par ce mécanisme, la tutelle s'engage à verser une somme donnée (subvention, budget global) à un établissement en échange de prestations dont les modalités sont fixées par les termes du contrat.

Les **obligations** de l'établissement peuvent porter sur la **mise en oeuvre de moyens traditionnels** (accueil minimal) conjugués à des actions plus ponctuelles ou plus spécifiques sur une population ou sur un quartier (activité de prévention, d'insertion, de soutien scolaire ou psychologique). Le contrat peut définir de façon plus ou moins souple les moyens à mobiliser pour la réalisation de ces activités : mise à disposition de personnel, ouverture et transformation de la structure, quota d'heures consacrées à des activités de soutien, actions coordonnées avec d'autres services...(Sans être lié par le contrat, le juge peut collaborer à la définition de ces moyens). L'obligation de résultat reste toujours difficile à contractualiser (ces actions pouvant être appréciées par une baisse du nombre d'enfants hébergés, des situations de risque, de la délinquance, par l'obtention d'un diplôme, d'un emploi...). On peut par contre imaginer le suivi de l'expérience par un groupe d'évaluation constitué autour du projet financé et associant les différents partenaires.

La non réalisation des obligations d'un côté ou de l'autre peut être assortie de sanctions : non-renouvellement du ou d'une partie du contrat, recours contre la tutelle. En fait, la solution optimale consisterait à trouver des **contrats incitatifs** comportant des clauses motivantes (1). Par exemple actuellement rien n'incite les établissements à s'orienter vers des activités de prévention.

- Le nombre d'enfants hébergés conditionne les ressources de l'établissement.
- L'annualité du budget rend velléitaire l'innovation et le redéploiement.

(1) Cf les développements de M.MOUGEOT, *op cit*, pp 66-76, sur les travaux d'application des contrats incitatifs aux assurances maladies, aux monopoles publics, au marché du travail.

Le problème est donc d'imaginer un contrat par lequel les établissements trouveront un intérêt (financier, matériel, pratique) à la réalisation d'activités préventives. La réforme du mode de financement pourrait être un premier élément de réponse. Dans l'optique contractuelle, on se rapproche d'une "**subvention**" versée en contre-partie de la réalisation d'une sorte de **cahier des charges**. Surtout, le principe d'un **conventionnement pluriannuel** pourrait garantir la stabilité et la cohérence des moyens octroyés et de l'action entreprise.

Parallèlement, se pose le problème de trouver des mécanismes incitatifs par lesquels la tutelle décentralisée aurait intérêt à financer ces activités préventives (valorisation des activités, coûts-avantages).

Finalement le contrat peut offrir un double avantage ; en fixant préalablement un certain nombre d'obligations réciproques et négociées, il réduit les comportements stratégiques par rapport à l'information et permet d'observer les efforts engagés pour la réalisation des obligations.

Ces quelques pistes, imprécises et imparfaites, ont pour seule ambition, de mettre l'accent sur la nécessité de réfléchir à de nouvelles modalités de gestion des institutions des l'ASE. Faute de cette réflexion, le risque n'est-il pas de voir d'une part triompher des approches purement budgétaires ou économiques et d'autre part apparaître un traitement inégal ou contraire à l'intérêt de l'enfant.

### Conclusion du chapitre III

Le redéploiement impose un ajustement des comportements et des stratégies de chacun sans que le système atteigne une nouvelle cohérence.

- La décentralisation de la tutelle n'apporte pas la garantie d'une coordination des choix locaux en faveur des besoins de l'enfance en danger et le développement d'activités préventives. Le transfert de ressources à priori limitées et le poids du politique font craindre les arbitrages où prédominent les préoccupations budgétaires et électoralistes.

- Les établissements contraints pour maintenir leur activité d'intégrer les nouvelles données de l'environnement, modernisent, rationalisent leur fonctionnement. Ces nouvelles données font passer, pour certains, l'objectif de survie au premier rang des préoccupations, pour d'autres, la consolidation des sièges des associations permet de dégager les moyens nécessaires (financiers, rapports de force) à la diversification de l'activité. Mais outre les contraintes liées à l'emploi et aux cloisonnement institutionnels, l'un des obstacles majeurs à la mise en service de cet outil de l'action sociale en faveur d'une politique préventive, réside dans les mécanismes de financement.

Le redéploiement exige donc la découverte de nouveaux instruments de régulation et tout particulièrement de gestion des institutions traditionnellement tournées vers l'hébergement. Le mode de tarification au prix de journée produit des blocages techniques et stratégiques. Le principe de budget global devrait lever ces blocages. Cependant les ambitions d'une réforme d'un mode de financement sont restreintes par les contraintes budgétaires et par l'absence d'indicateur satisfaisant de l'activité. Les pratiques évaluatives qui se heurtent à la difficulté de cerner la fonction de production des institutions sociales, n'apportent que des réponses incertaines et divisées. Dans un tel contexte, la contractualisation d'objectifs assez simples comme la mise en oeuvre cohérente et négociée (à partir de conventions pluri-annuelles) de certains moyens d'action, semble pouvoir clarifier le rôle et les actions de chacun et les faire coïncider avec un redéploiement progressif des activités.



## CONCLUSION

### QUELS SCENARIOS POUR L'ASE ?

"Dans ce domaine comme dans tous les autres, la reconquête du sens par le développement de la connaissance est déterminante", affirme M. CROZIER (1) à propos du système "assistanciel". Cette affirmation s'applique très précisément à l'Aide Sociale à l'Enfance. Notre démarche s'inscrit dans cette voie. La compréhension de la dynamique du système et le décryptage du comportement stratégique des agents multiples permettent, au terme de ce travail, d'esquisser quelques axes de réflexion.

L'analyse de l'évolution du système de protection sociale de l'enfance démontre les difficultés qu'éprouve tout système non-marchand à changer de mode de régulation. Les années de prospérité ont favorisé les logiques inflationnistes et le développement de nombreuses sphères de pouvoir et de comportements stratégiques parfois antagonistes (aversion pour le risque, manipulation de l'information, constitution de monopoles,...). La satisfaction des revendications de chacun a permis de surmonter certains antagonismes (diversification des emplois et des équipements, croissance des salaires et des prix de journée,...) . Ainsi, on a pu mettre en évidence dans le système d'Aide Sociale à l'Enfance une régulation par la croissance des équipements. Puis, cette régulation devenue impossible dans une phase de rationnement des moyens, d'autres mécanismes reposant notamment sur le redéploiement se sont imposés.

(1) M. CROZIER "Etat modeste, Etat moderne" Paris, Fayard, 1987, p 162

La régulation par le redéploiement sous-entend une réforme des modalités de gestion du système d'ASE, prenant en compte plusieurs évidences.

- L'avenir de l'ASE exige une amélioration qualitative des moyens existants plutôt qu'un élargissement des équipements.

- L'initiative privée à but non lucratif a joué un rôle moteur dans la promotion de solutions innovantes et dans la structuration du système. Elle a donc acquis une légitimité et une compétence dans la gestion des institutions participant à la protection sociale de l'enfance; elle reçoit des moyens financiers en contrepartie de la reconnaissance de cette légitimité et de cette compétence. Elle ne peut être écartée de tout projet de réforme de l'Aide Sociale à l'Enfance.

- La collectivité publique, à travers l'Etat puis les élus départementaux, garantit le principe d'une protection sociale de l'enfance; elle définit, finance et contrôle les moyens nécessaires à la réalisation de cette mission d'intérêt général.

Bien que ces évidences soient admises par tous, observateurs et acteurs, depuis plusieurs décennies, les questions de cohérence et d'efficacité sociale du système restent posées, les modes de contrôle ou les méthodes d'évaluation de la production des établissements et services de l'A.S.E. demeurent inadaptés et insatisfaisants, les relations contractuelles inexistantes. Un constat s'impose : le système n'a toujours pas su trouver un mode de régulation intégrant les contraintes et les responsabilités de chacun des partenaires. Aujourd'hui deux solutions se dessinent et sont contradictoires.

- La **première solution** consiste à revenir à un mode de régulation **monopoliste**. Face à l'acuité et à l'urgence des problèmes, il s'agit de redonner les pleins pouvoirs à un agent supposé agir pour le bien de tous. Cette stratégie sous-entend soit le soutien de tous les acteurs à cet agent providentiel, ce qui est rarement le cas, soit une reprise en main autoritaire du pouvoir éliminant les contre-pouvoirs. Les restructurations industrielles se révèlent souvent exemplaires de cette stratégie et du coût social qu'elle implique (extériorisation de certaines fonctions, affaiblissement du pouvoir syndical, remises en cause du droit du travail, ...). Les tentatives actuelles de nombreux Conseils Généraux de reprendre en main le fonctionnement de l'A.S.E. départementale relèvent de cette stratégie. Les limites de cette stratégie

apparaissent rapidement. A la rationalisation globale du système se substitue le rationnement des moyens pour affronter l'inertie que provoque cette méthode autoritaire chez les gestionnaires des structures d'accueil. **La logique économique devient l'unique clé de la régulation.**

Ainsi a-t-on pu constater des autorités départementales renforcer leur pouvoir de marché et imposer en le rationnant le prix des prestations offertes par les gestionnaires privés. Bien que les ressources finançant l'activité des établissements et services soient déjà limitées à priori par le financeur, les mécanismes de contrôle budgétaire se renforcent encore et prennent le pas sur toute autre forme d'évaluation

de l'activité. Ces options réduisent l'autonomie associative, la responsabilité des gestionnaires et la mobilité professionnelle nécessaires à la dynamique du redéploiement.

Cette stratégie de l'autorité de contrôle condamne les associations gestionnaires à une attitude de repli. La survie de l'institution et le maintien de l'emploi priment sur l'amélioration qualitative de l'activité alors que l'efficacité du système dépend précisément de cette qualité. Certaines associations, de petite taille ou tournées vers la prévention, sont asphyxiées. D'autres, plus structurées, se constituent en groupe de pression, diversifient leurs activités et absorbent les plus petites ; ces associations développent enfin des stratégies ( marketing, communication ) pour se rapprocher de la fonction de préférence de la tutelle, définie en partie par des enjeux économiques et électoraux. Ces éléments, combinés aux effets pervers du financement au prix de journée, empêchent le redéploiement des moyens vers des activités de prévention et produisent de nouvelles formes d'exclusion, témoin le rejet par les institutions de l'ASE des "cas difficiles" ou des "incasables"...

Ces évolutions confortent les financeurs dont les stratégies consistent à **développer des voies de sortie en amont et en aval du système** (cf la représentation schématisée en introduction du système de protection de l'enfance). Les sorties en amont vers la sphère privée familiale peuvent sembler efficaces et constituent l'objectif du système ; les sorties en aval vers la sphère collective financée par l'Etat orientent les usagers vers des systèmes plus curatifs (éducation spécialisée) ou plus

répressifs (éducation surveillée) et mesurent au contraire l'inefficacité du système préventif de protection sociale de l'enfance. Pourtant, si ces choix s'appuient exclusivement sur des impératifs économiques, en référence à un bloc de compétence, ils ébranleront fatalement les fondements de la protection sociale de l'enfance.

Ces orientations ne sont pas spécifiques au bloc de compétence départemental ni à l'ASE. Dans les secteurs des personnes âgées et des adultes handicapés, secteurs pourtant prioritaires, le désengagement des financeurs publics renvoie à la sphère privée familiale (1) ou commerciale, la mettant en concurrence avec les systèmes collectifs traditionnels. La percée du secteur commercial fait craindre dans ces domaines le développement d'une prise en charge à deux vitesses entre usagers solvables et usagers de l'aide sociale. Enfin, les financeurs invitent les associations, quel que soit leur champ d'activité, à se tourner grâce au mécénat social vers des financements privés. A supposer que ces activités soient porteuses d'une image de marque suffisamment forte pour attirer de tels financements, ceux-ci n'offrent en rien les garanties de qualité, d'équité, de pérennité suffisantes et nécessaires aux activités de solidarité et d'intérêt général. C'est bien pourtant ce type de constat qui fonda notre système de protection sociale et le principe d'un financement collectif ; ils seraient donc aujourd'hui remis en cause.

En optant pour ce type de régulation, on s'expose à la dérive du système de protection sociale de l'enfance bien que telle ne soit pas l'intention des décideurs publics.

- La **seconde solution** consiste à tenir compte de la **nature conglomérale** du système dans la recherche de nouveaux mécanismes régulateurs. Plutôt que de nier le rôle les différents agents, il s'agit de concevoir un mode gestion du système tenant

*(1) les exonérations fiscales ou de charges patronales liées à l'emploi d'une tierce personnes pour le maintien à domicile des adultes handicapés ou des personnes âgées des lors la personne employée n'est pas salariée d'une association de travailleuses familiales ou d'un service d'aide à domicile ont rendu la concurrence entre le secteur associatif et le milieu familial très agüe .*

compte des responsabilités et des compétences acquises par chacun. Cette stratégie repose sur l'élaboration de **règles incitatives contractuelles** associant les différents acteurs à la prise de décisions en contre partie du contrôle et de l'évaluation de l'action de ces dits acteurs. Dans l'Aide Sociale à l'Enfance, l'institution de conventions pluri-annuelles liant le financeur et les associations gestionnaires **sur des objectifs, des moyens, et des modes d'évaluation** va dans ce sens.

Le choix d'une politique contractuelle impose ici la définition d'un mode de financement compatible avec le bon fonctionnement de ces règles ; un mode de financement non plus repérable à une activité identifiée par une structure d'hébergement et mesurée par un nombre de journées mais à une activité identifiée par un projet et la mise en oeuvre de moyens contractualisés. La logique économique apparaît alors comme une condition incitative parmi d'autres.

La décentralisation, dont nous soulevons par ailleurs les dangers, apparaît sous cet angle comme un atout. L'échelon départemental peut faciliter la mise en place de commissions ou de règles de fonctionnement susceptibles d'organiser la concertation et le partenariat. On constate que les secteurs décentralisés, tout en contenant l'évolution des dépenses, ont permis davantage de négociation et de souplesse que les secteurs sous compétence financière de l'Etat où le rationnement s'est imposé à tous sans discernement, mettant en péril un certain nombre d'activités. De ce point de vue la décentralisation semble avoir répondu à ses objectifs. Cependant les Conseils Généraux éprouvent encore beaucoup de réticence à s'engager sur des choix partenariaux et contractuels. L'imprécision des méthodes évaluatives autres que budgétaires et la suspicion qui pèse sur la gestion associative (absence de transparence, manipulation de l'information) en sont causes, mais également la difficulté à mettre oeuvre ces choix lorsque différentes sphères de pouvoirs s'affrontent. Ces réticences et ces obstacles surmontés, les autorités départementales pourront établir des relations personnalisées avec chaque association et négocier collectivement un redéploiement harmonieux.

La réalité oscille donc entre un scénario pessimiste et un scénario optimiste en forme de plaidoyer. Quels que soient les segments de politique sociale auxquels on

s'intéresse, les évolutions en cours font pressentir des menaces sur la solidarité collective et la justice sociale en raison du poids du déterminisme économique dans les choix politiques ; ces orientations pèsent en faveur du premier scénario.

L'exemple de L'Aide Sociale à l'Enfance témoigne sous cet angle de l'ambiguïté des analyses économiques sur les systèmes non-marchands. Construites en référence à l'économie de marché, les analyses du "non" marchand ignorent les réformes de gestion intégrant la spécificité et la nature de l'activité. L'analyse économique doit éviter l'écueil du déterminisme économique et son attention doit s'attacher à la compréhension des mécanismes qui régulent un système dans un environnement donné afin d'aider les décideurs à opérer des choix pertinents. Les solutions proposées ne devront pas ignorer la fatalité des coûts de certaines activités dont dépend la cohésion sociale.

## ANNEXES

## ANNEXE N° 1

### Repères historiques sur l'ASE

- 1363 : Hôpital du Saint-Esprit en Grèbe (pour orphelins).
- 1531 : Hôpital des Enfants rouges.
- 1545 : Hôpital de la Trinité.
- 1638 : création par saint Vincent de Paul de l'Œuvre des Enfants trouvés.
- 1746 : reconstruction de la Maison de la couche.
- 1793 : obligation pour la nation de se charger de l'éducation des enfants abandonnés.
- 1804 : Code civil.
- 1810 : Code pénal (minorité pénale — vagabondage de mineurs).
- 1811 : décret impérial sur le service des enfants assistés.
- 1835 : la Petite Roquette, établissement public d'éducation correctionnelle.
- 1838-1839 : colonie agricole de Rethy.
- 22 mars 1841 : loi réglementant l'emploi des enfants dans les fabriques.
- 1865 : les enfants en dépôt.
- 1872 : colonie pénitentiaire (Belle-Ile-en-Mer).
- Loi du 28 mars 1882 : instruction obligatoire de 6 à 13 ans.
- Loi du 15 juillet 1889 : création des bataillons d'Afrique pour le service militaire des jeunes délinquants.
- Loi du 24 juillet 1889 : protection judiciaire des enfants maltraités et moralement abandonnés (dite Loi Roussel).
- Loi du 19 avril 1898 sur la répression des violences, voies de faits, actes de cruauté et attentats commis envers des enfants.
- Loi du 27 juin 1904 : service des enfants assistés.
- Loi du 28 juin 1904 relative à l'éducation des pupilles difficiles ou vicieux de l'Assistance publique.
- Loi du 12 avril 1904 fixant la majorité pénale à 21 ans.
- Loi du 22 juillet 1912 : création des tribunaux pour enfants et adolescents et la liberté surveillée.
- Loi du 15 novembre 1921 : déchéance partielle de la puissance paternelle.
- Décret-loi du 30 octobre 1935 sur la correction paternelle et sur l'assistance éducative.
- Ordonnance du 2 février 1945 : protection maternelle et infantile.
- Ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'enfance délinquante.
- 1946 : tutelle aux allocations familiales.
- Décret du 24 janvier 1956 : code de la famille et de l'aide sociale.
- Ordonnance du 23 décembre 1958 : protection judiciaire de l'enfance en danger.
- Décret du 7 janvier 1959 : protection sociale de l'enfance en danger.
- 31 juillet 1964 : création des *ouass*.
- Loi du 11 juillet 1966 : réforme de l'adoption.
- Loi du 18 octobre 1966 : tutelle aux prestations sociales.
- Loi du 28 décembre 1967 : régulation des naissances.
- Loi du 4 juin 1970 : autorité parentale.
- 1972 : rapport Dupont-Fauville.
- Loi du 3 janvier 1972 : réforme de la filiation.
- Arrêté du 4 juillet 1972 : clubs et équipes de prévention.
- Instruction du 21 mars 1974 : service unifié de l'enfance.
- Loi du 5 juillet 1974 : majorité à 18 ans.
- Loi du 17 janvier 1975 : interruption volontaire de grossesse.
- Loi du 30 juin 1975 en faveur des personnes handicapées.
- Loi du 30 juin 1975 : institutions sociales et médico-sociales.
- Loi du 11 juillet 1975 : réforme du divorce.
- Décret du 2 décembre 1975 : aide sociale aux jeunes majeurs.
- Loi du 17 mai 1977 : statut des assistantes maternelles.
- Loi du 6 janvier 1978 : informatique, fichiers et liberté.
- Loi du 17 juillet 1978 : amélioration des relations administration-public.
- Loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs.
- 1980 : rapport Bianco-Lamy.
- Circulaire du 23 janvier 1981 : nouvelle politique de l'aide sociale à l'enfance.
- Loi du 2 mars 1982 : droits et libertés des communes, des départements et des régions (décentralisation).
- Loi du 22 juillet 1983 : répartition des compétences.
- Loi du 6 juin 1984 relative aux droits des familles dans leurs rapports avec les services chargés de la protection de la famille et de l'enfance et au statut des pupilles de l'Etat.
- Loi du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

## ANNEXE N° 2

## Une grille de lecture de l'Histoire de l'ASE

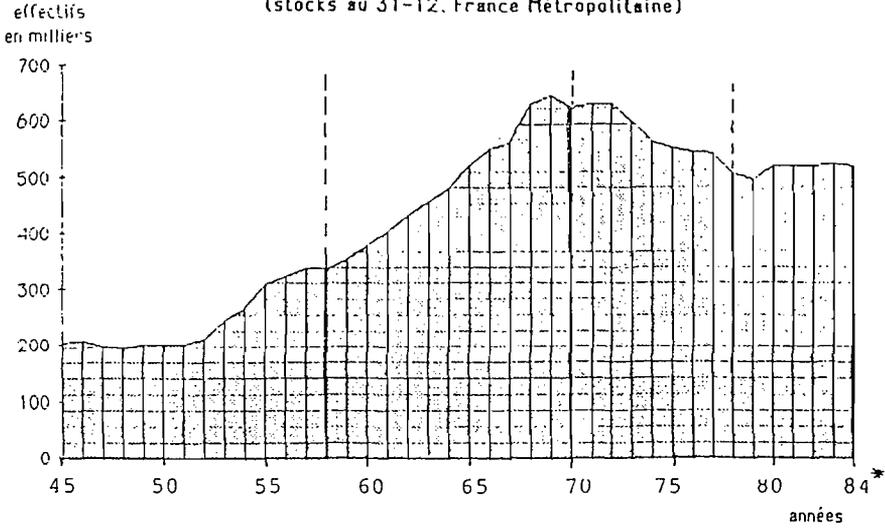
(Source : P. VERDIER, op. cit.)

Période	Grands événements législatifs	Qui parle pour l'enfant ? Qui apprécie son intérêt ?	Effets de cette politique
Ancien régime		Droit quasi absolu du père.	Dépendance familiale, Initiatives privées isolées pour suppléer la famille
L'assistance publique	1789 : assistance obligatoire 1804 : Code civil 1889 : protection des enfants maltraités	Le tribunal de grande Instance L'administration « substitut des puissances paternelles »	Augmentation des effectifs Diversification des cas reçus
L'aide à l'enfance	1945 : PMI — éducation surveillée 1958/59 : protection sociale et judiciaire 1964 : DDASS 1970 : autorité parentale	Le juge spécialisé L'inspecteur spécialisé	« Croissance protéiforme » du nombre d'enfants pris en charge « Malaise (des techniciens) dans la bienfaisance »
La prévention sociale	1970 : rapport Dupont-Fauville 1972 : clubs de prévention 1972 : service unifié de l'enfance 1975 : — instituts sociaux : — handicapés 1977 : assistante maternelle	Les techniciens. C'est la période des équipes pluridisciplinaires, des indicateurs de risques, des réunions de synthèse, de la prévention médico-sociale	Baisse des effectifs Mais coupure du service par rapport à l'opinion publique
Les droits de l'enfant	1978/79 : information et motivation des actes administratifs, accès aux dossiers 1980 : rapport Bianco-Lamy 1982 : lettre de Nicole Questiaux 1984 : droit des familles 1986 : réforme du Code	L'enfant et sa famille	Effets recherchés : — professionnalisation, — restauration de la famille, — développement des solidarités, — banalisation de l'ASE

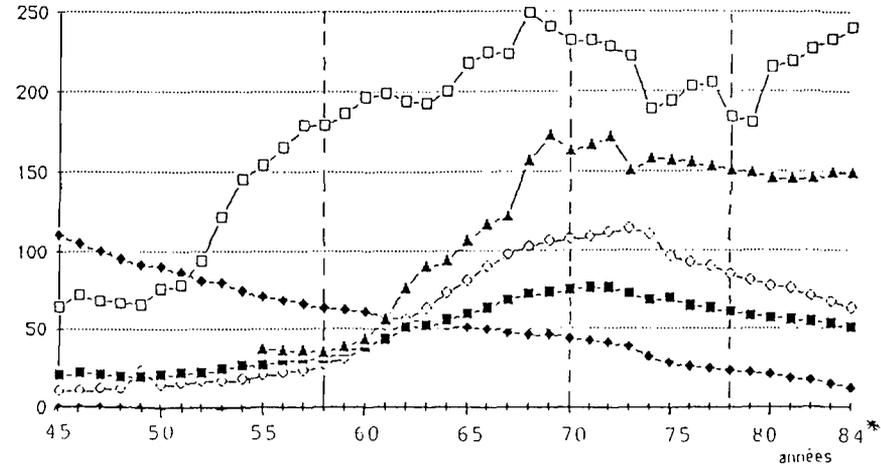
## ANNEXE N° 3

**Evolution du nombre et de la structure des Bénéficiaires de l'ASE  
en France de 1945 à 1984\* (Source : SESI)**

EVOLUTION DE L' EFFECTIF TOTAL DES BENEFICIAIRES DE L'A.S.E.  
(stocks au 31-12, France Métropolitaine)



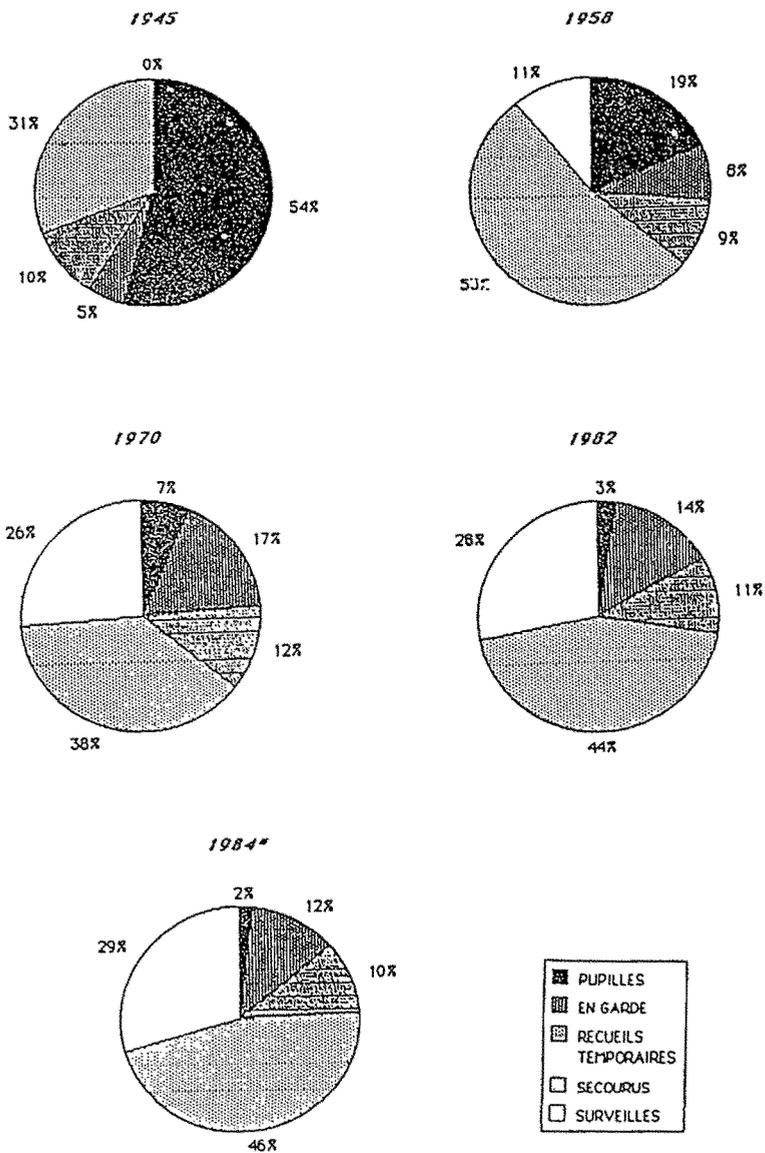
EVOLUTION DES BENEFICIAIRES DE L'A.S.E. PAR CATEGORIE  
(stocks au 31-12, France Métropolitaine)



\* estimations pour les années 1983 et 1984

## Annexe n° 3 suite

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DES  
BENEFICIAIRES DE L'ASE PAR  
CATEGORIE JURIDIQUE



\*Estimations

## Annexe n° 3 suite

Evolution des bénéficiaires de l'ASE  
par catégorie de 1945 à 1984 (FRANCE)  
 (stocks au 31.12 de l'année)

ANNEE	PUILLES	GARDES	RECUEILS TEMPORAIRES	SECOURS	SURVEILLES	TOTAL BENEFICIAIRES
1945	110093	10349	20758	64210	0	205410
1946	104409	10711	21422	72154	0	208696
1947	99519	11267	20618	68523	0	199927
1948	95049	12255	19593	66992	0	193885
1949	91314	23245	19495	66412	0	200466
1950	89396	14219	20634	76462	0	200711
1951	85414	15111	21726	78060	0	200711
1952	81221	16111	21926	93121	0	212379
1953	79660	17126	24508	121764	0	243058
1954	74161	18792	26935	144396	0	264284
1955	70161	20272	26712	154004	37095	308244
1956	68134	21295	29517	165771	36860	321577
1957	66357	23617	30292	177971	36473	334710
1958	63868	26824	31706	179699	34788	336885
1959	62473	30750	35458	186065	37979	352725
1960	61775	37868	37906	195878	43669	377096
1961	57772	46116	43337	198457	56725	402408
1962*	55152	55000	50716	193860	75766	430494
1963	53344	63412	52835	192542	90885	453018
1964	52782	73617	55188	200392	92903	474882
1965	50574	81401	59413	218812	106168	516368
1966	49590	89960	63735	224632	116644	544561
1967	47787	96976	68053	222080	121587	556483
1968	46413	102548	72048	249120	156474	626603
1969	45587	106745	73110	240599	172998	639039
1970	43955	107887	73910	231297	162473	619522
1971	42447	108857	76803	231344	166487	625938
1972	41152	111136	75475	228577	171803	628143
1973	38051	113801	72611	221854	150410	596727
1974	32436	110447	68707	188508	157658	557847
1975	28132	96511	68952	194750	155976	544321
1976	25755	92718	64475	202488	155078	540514
1977	24055	89496	63513	205179	152974	535217
1978	23358	84156	60553	183524	150094	501685
1979	21769	80787	58594	180783	148116	490059
1980	20623	77455	57338	215292	145202	515910
1981	18722	75609	56199	219516	144627	514676
1982	16804	70602	54189	226412	145254	513261
1983*	14787	67530	53027	233000	148012	516356
1984*	12864	63478	50905	240000	148626	515670

\* estimations

Source : Ministère des Affaires Sociales - op cité

## ANNEXE N° 4

**Evolution du nombre et de la structure des Bénéficiaires de l'ASE  
dans le département du Nord de 1959 à 1985**

( source : DDASS du Nord)

ANNEE	PUPILLES	GARDE	RÉCUEILS TEMPORAIRES	SECOURUS	SURVEILLÉS	TOTAL DES BÉNÉFICIAIRES
1959	2691	2156	473	6892	1770	13982
1960	2851	2493	864	7233	2000	15441
1961	2680	2844	1346	6984	2304	16158
1962	2641	3288	1701	7071	2016	16717
1963	2477	3643	1911	6803	2904	17738
1964	2599	3797	2129	9509	3081	21115
1965	2516	4396	2421	13598	3275	26206
1966	2491	4742	2741	14135	3451	27560
1967	2482	5074	3044	15808	3528	29936
1968	2369	5924	3433	16262	3661	31649
1969	2390	5891	3138	15085	4276	30780
1970	2376	6285	3112	17099	2803	31675
1971	2411	6747	2941	20261	2753	35113
1972	2429	7049	2847	15239	2876	30440
1973	2377	7239	2756	15374	10382	38161
1974	1817	7283	3107	14896	9745	36848
1975	1821	6387	2560	17702	9753	38223
1976	1697	6545	2516	18931	9961	39650
1977	1688	6382	2301	12213	9768	32352
1978	1766	6141	2193	10489	9269	29858
1979	1769	5751	2240	11307	9198	30265
1980	1722	6058	2152	12442	8828	31202
1981	1600	5160	2580	12678	8515	30533
1982	1363	4546	2273	18188	7275	33645
1983	1350	4570	2730	24834	5809	39293
1984	1370	4901	2499	31798	5132	45700
1985	1294	4401	2073	29062	6474	43304

\* estimations

## ANNEXE N° 5

## Evolution des dépenses totales et par bénéficiaire d'ASE

1) en France de 1949 à 1984 (source : SESI, Ministère des finances)

ANNEE	DEPENSES NETTES TOTALES			DEPENSES PAR BENEFICIAIRE	
	EN MILLIERS DE FRANCS COURANTS	EN MILLIERS DE FRANCS CONSTANTS 1980	INDICE : 100 EN 1959 FRANCS CONSTANTS	EN FRANCS CONSTANTS 1980	INDICE 100 EN 1969 FRANCS CONSTANTS
1949	90240	670670.	16	3346.	51
1950	99370	687905.	16	3427.	52
1951	115520	696836.	17	3472.	53
1952	146090	769316.	18	3622.	55
1953	157810	823329.	20	3387.	52
1954	182650	950406.	23	3596.	55
1955	199260	1024650.	25	3324.	51
1956	230883	1135390.	27	3531.	54
1957	251711	1173360.	28	3506.	54
1958	293848	1224830.	29	3636.	56
1959	347525	1368900.	33	3881.	59
1960	369320	1405560.	34	3727.	57
1961	479777	1766200.	42	4389.	67
1962	559012	1964270.	47	4563.	70
1963	668410	2208780.	53	4876.	75
1964	793330	2516050.	60	5298.	81
1965	899907	2778010.	66	5380.	82
1966	1030100	3090300.	74	5675.	87
1967	1161290	3375880.	81	6066.	93
1968	1347760	3759790.	90	6000.	92
1969	1597600	4181360.	100	6543.	100
1970	1827290	4526850.	108	7307.	112
1971	2130560	4992430.	119	7976.	122
1972	2494130	5500770.	132	8757.	134
1973	2930910	6000440.	144	10056.	154
1974	3827010	7047500.	169	12633.	193
1975	4308190	6997920.	167	12856.	196
1976	5183960	7665020.	183	14181.	217
1977	5879500	7972240.	191	14895.	228
1978	7118910	8820820.	211	17582.	269
1979	8209420	9212790.	220	18799.	287
1980	9244910	9244910.	221	17920.	274
1981	10891000	9743250.	233	18931.	289
1982	12765000	10135300.	242	19747.	302
1983*	14293000	10364500.	248	20072.	307
1984*	16614000	1230900.	269	21771.	333

\* estimations

## Annexe n° 5 suite

## 2) dans le Nord de 1969 à 1985 (source : DDASS du Nord)

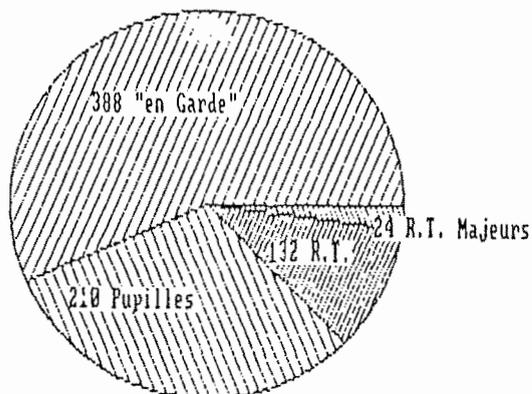
ANNEE	DEPENSES TOTALES			DEPENSES PAR BENEFICIAIRES	
	EN FRANCS COURANTS	EN FRANCS CONSTANTS 1980	INDICE 100 EN 1980 FRANCS CONSTANTS	EN FRANCS COURANTS 1980	INDICE 100 EN 1969 FRANCS CONSTANTS
1969	86806400	227196000	100.	7381.	100.
1970	98773400	244697000	108.	7725.	105.
1971	118119000	276782000	122.	7883.	107.
1972	137921000	304183000	134.	9993.	135.
1973	179855000	368217000	162.	9649.	131.
1974	206152000	379632000	167.	10303.	140.
1975	249285000	404921000	178.	10594.	144.
1976	365685000	540703000	238.	13637.	185.
1977	389858000	528623000	233.	16340.	221.
1978	450028000	557615000	245.	18676.	253.
1979	540853000	606957000	267.	20055.	272.
1980	596344000	596344000	262.	19112.	259.
1981	696343000	622959000	274.	20403.	276.
1982	828434000	657769000	290.	19550.	265.
1983	949685000	688662000	303.	17526.	237.
1984	1027460000	694554000	306.	15198.	206.
1985*	1066480000	611065000	300.	15220.	213.

\* prévisionnel

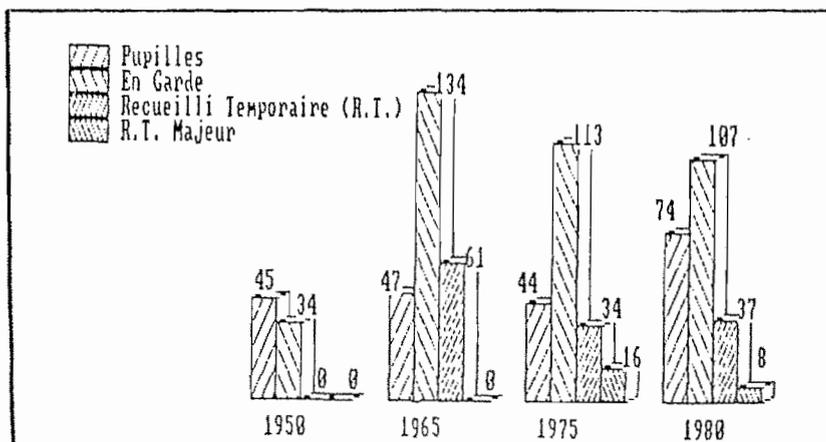
## ANNEXE N° 6

## Caractéristique de l'échantillon ( dossiers DDASS)

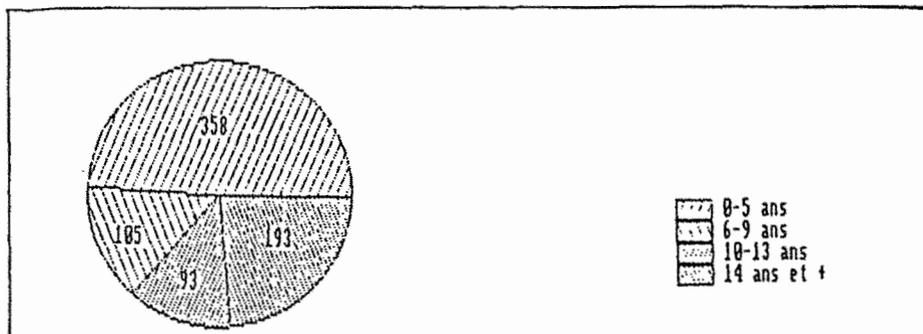
## Structure de l'Echantillon par Catégorie d'Admission



## Repartition des différentes catégories d' admission / Annees

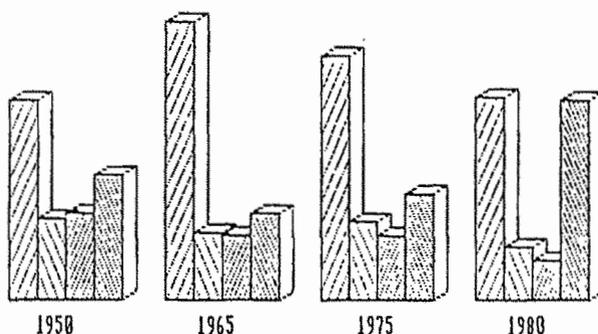


Nombre de dossiers par classe d'âge



Structure par âge des enfants placés à la DDASS depuis 1950

Classe d'âge	1950	1965	1975	1980
0-5 ans	40.5	55.6	49.3	40.6
6-9 ans	16.4	13.7	16.0	11.1
10-13 ans	17.7	13.3	13.3	8.2
14 ans et +	25.3	17.4	21.3	40.7



EVOLUTION DES TYPES DE PLACEMENT PAR CATEGORIE

	PUPILLES		PUPILLES		GARDES		GARDES	
	1950 - 1965		1975 - 1980		1950 - 1965		1975 - 1980	
	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%	Effectifs	%
Placement en famille nourricière	14	15,2	36	31,0	32	19,2	47	21,4
Maison enfant caractère social	15	16,3	14	12,1	43	25,7	55	25,0
Foyer de l'enfance	47	51,1	29	25,0	60	35,9	56	25,4
Pouponnière	8	8,7	19	16,3	4	2,4	27	12,3
Autres	8	8,7	10	15,5	28	16,8	35	15,9

## ANNEXE N°7

**Comment lire une analyse factorielle des correspondances**

L'analyse factorielle des correspondances est la représentation graphique d'un tableau croisé. Elle permet, quand ce dernier est formé d'un nombre important de lignes et de colonnes, de mettre en évidence les variables (colonnes) qui distinguent le plus les objets observés (lignes). Aussi, dans l'exemple ci-contre, les objets observés sont les années de placement (1950, 1960, 1970, 1975, 1980). Les variables sont les informations contenues dans les dossiers (soit 115 variables).

Chaque ligne et chaque colonne sont représentées par un point sur le plan. Par souci de lisibilité, on ne reproduit pas tous les points (ici 120).

Dans un premier temps, on repère le positionnement des objets observés (ici les années). On distingue ensuite, à l'aide de tableaux d'interprétation les variables (ici caractéristiques des enfants et des familles, motifs de placement, durées de séjour, etc...) qui expliquent le mieux ce positionnement.

- Pourquoi, par exemple, les dossiers des années 1950 s'opposent à ceux des années 1980 ?
- En quoi ces derniers se rapprochent de ceux de 1975 ? etc...

La proximité des variables et des objets sur le plan obtenu permet précisément d'avoir une visualisation graphique des différences selon les années.

Ainsi dans l'exemple des analyses factorielles 1 à , on peut constater que :

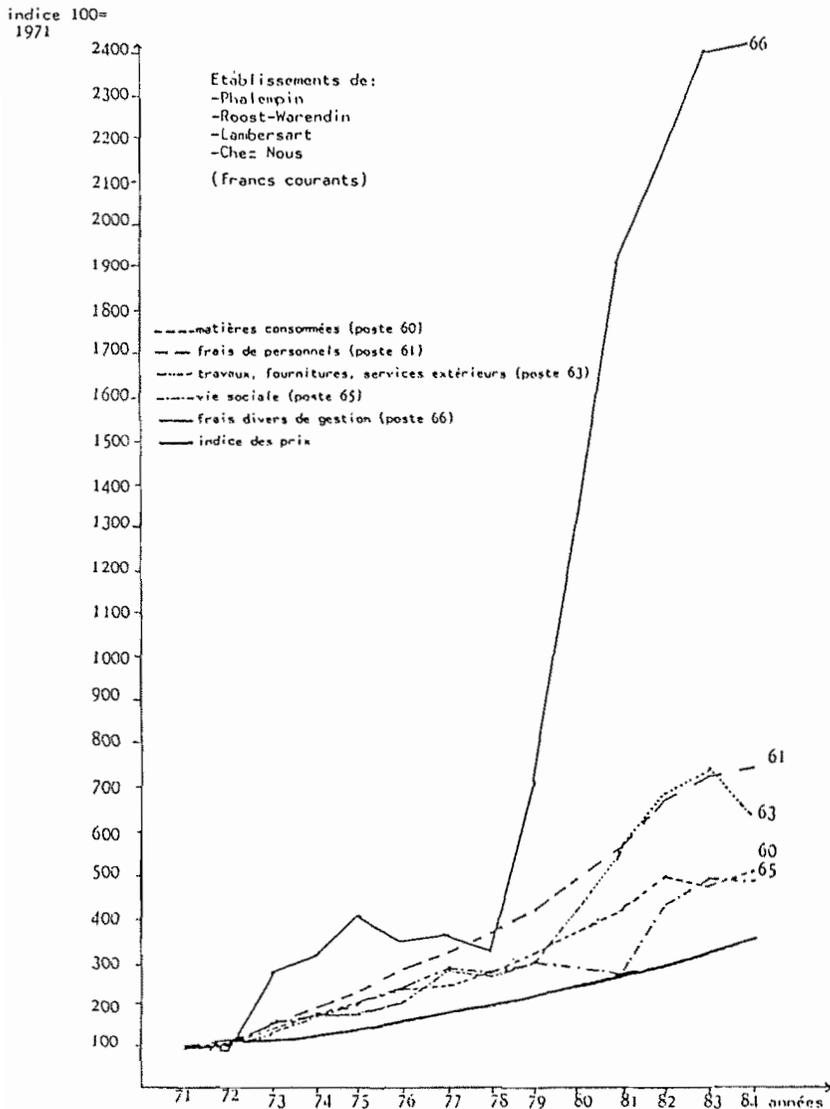
Le motif de placement pour délinquance caractérise plutôt les années 50, tandis que les carences affectives sont plus fréquemment mentionnées pour les années 75, que les séjours semblent plus longs dans les périodes anciennes que dans les périodes récentes (le point séjour > 3 ans est proche du point année 1950), etc...

Il est alors facile et nécessaire de repérer et d'isoler dans le tableau croisé dont est issue l'analyse factorielle, les colonnes significatives quant à l'étude des évolutions des caractéristiques d'enfants placés depuis 1950 (cf tableau 18)

Ainsi, le tableau 18 construit à partir de l'analyse factorielle, permet d'isoler 8 variables sur les 115 du tableau initial, qui différencient particulièrement les époques. Il est clair qu'il aurait été très difficile de repérer directement ces variables à la seule lecture du tableau croisé initial (5 lignes - 115 colonnes).

## ANNEXE N° 8

### Evolution des postes budgétaires des établissements de l'ADNSEA de 1971 à 1984



## ANNEXE N° 9

## Transfert de ressources de l'Etat au Département avec la décentralisation

## UN EXEMPLE :

- Département (impôts locaux).....	36,75 %
- Communes (1) (contingent d'aide sociale - impôts locaux) .....	15,75 %
- Etat : - transferts fiscaux (vignette auto, droits de mutation...) pour au moins 25 %	
- dotation générale de décentralisation (D.G.D.) calculée sur la base des comptes administratifs des D.D.A.S.S. 1983 - actualisable automatiquement sur le produit net de la T.V.A. pour le reste.	47,50 %
● AVANT LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES (1983) :	
D.D.A.S.S. =	
15,75 % - contingent communal.....	95,0 millions de F
36,75 % - part départementale (autofinancement en quelque sorte).	222,3 millions de F
47,50 % - part Etat .....	287,0 millions de F
Soit un total de .....	<u>604,3 millions de F</u>
● APRÈS LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES (01.01.1984) :	
● D.D.A.S.S. du conseil général =	
14,80 % - contingent communal.....	100,0 millions de F
36,20 % - ressources départementales (autofinancement en quelque sorte).....	244,7 millions de F
49 % } compensation } transferts fiscaux :	
part totale } versée par } - vignette automobile .....	76,7 millions de F
de l'Etat } l'Etat } - droits de mutation .....	37,0 millions de F
	D.G.D. ....
	68,1 millions de F
soit un total de .....	<u>526,5 millions de F</u>
● D.D.A.S.S. de l'Etat = 149,0 millions de F	
D.D.A.S.S./conseil général + D.D.A.S.S./Etat = 675,5 millions de F.	
soit environ 12 % de plus qu'en 1983.	

(1) La moyenne nationale a été fixée à 15,3 % par arrêté interministériel du 23 novembre 1984 (J.O. du 30 novembre).

## ANNEXE N° 10

## LES CATEGORIES JURIDIQUES DE PRISES EN CHARGES\*

( source : A. THEVENET "L'Aide Sociale aujourd'hui, avec la décentralisation

Ed. ESF 1984, p. 145)

CATEGORIE	ARTICLE DU C.F.A.S. (1)	DEFINITION	LEGISLATION	MODE DE protection	OBLIGATIONS DU S.A.S.E. (2)
Enfants surveillés	Art. 46-1°  Art. 46-2°  Art. 46-3°	Confiés à une œuvre ou à un établissement par le Tribunal.  Action éducative exercée dans la famille.  Confiés à l'intermédiaire pour placement dans famille ou établissement.	Loi du 4.6.1970 Déchéance ou transfert de l'autorité parentale. Décret du 7.1.1959 (Prévention)  Chapitre II du Titre 2° du C.F.A.S.	Judiciaire  Sociale  Sociale	Prise en charge des frais d'entretien (Art. 86-4°) Contrôle de l'œuvre ou de l'établissement Exercice de l'action éducative peut se conjuguer avec allocation mensuelle (enfants secourus) Contrôle de l'intermédiaire de placement, surveillance des mineurs
Enfants secourus	Art. 47-53 43-52	Enfants pour lesquels est versée une allocation mensuelle.	Décret du 7.1.1959 Prévention des abandons. Ressources insuffisantes de la famille.	Sociale	Aide financière et action éducative sur la personne de la mère, ou au sein de la famille
Enfants recueillis temporairement	Art. 48-1°  Art. 48-2°	Confiés au service pour irresponsabilité des parents. Confiés au Service pour incapacité morale des parents.	Décret du 7.1.1959 - N° 59-101  Décret du 7.1.1959 - N° 59-100 (Prévention)	Sociale  Sociale	Hébergement de l'enfant dans le Service loyer de l'enfance plus famille d'accueil ou établissement)
Enfants en garde	Art. 49-1° Art. 49-2° Art. 49-3°	Confiés au Service par Tribunal. Confiés au Service par le Juge des Enfants. Confiés au Service par le Juge des Enfants.	Loi du 4.6.1970 - Retrait du droit de garde Loi du 4.6.1970 - Assistance éducative Ordonnance du 2.2.1945 - Enfance délinquante	Judiciaire Judiciaire Judiciaire	Exercice de la garde Exercice de la garde Exercice de la garde
Pupilles de l'Etat	Art. 50-55 55-1 57 à 65-1 67 à 75	Voir page 135. Classement des 7 catégories de pupilles de l'Etat	Chapitre II du titre II du Code de la Famille et de l'Aide Sociale	Sociale	Exercice de la tutelle par le commissaire de la République
Mineurs sous protection conjointe du Juge des E. et du D.A.S.S.	Art. 86-6°	Confiés à des particuliers ou des institutions (ne sont pas immatriculés dans le Service).	Art. 2 du décret du 7.1.59	Judiciaire	Surveillance - prise en charge des frais de placement

(1) Code de la Famille et de l'Aide Sociale.

(2) Service de l'Aide sociale à l'enfance.

\* Les catégories juridiques ci-dessus sont celles en vigueur lors de notre enquête dans le département du Nord ; elles ont été modifiées par la loi du 6 janvier 1986.



## BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie sélective ne recense que les ouvrages, les articles et les travaux de référence eu égard au sujet traité, pour une bibliographie plus complète se référer à la thèse dont est issu cet ouvrage. Les titres ont été répertoriés sous trois rubriques:

1. Ouvrages
2. Articles et communications
3. Travaux universitaires et rapports

## 1. OUVRAGES

ANDRE C., DELORME R. (1983)  
L'Etat et l'économie  
Paris, le Seuil

BENARD J. (1985)  
Economie publique  
Paris, Economica, pp 1 - 430

BIANCO J.L., LAMY P. (1980)  
Aide à l'enfance demain. Contribution à une politique de  
réduction des inégalités  
Ministère de la Santé. Etudes et Documents pp 1 - 218

DUPONT-FAUVILLE A. (1973)  
Pour une réforme de l'Aide Sociale à l'Enfance  
Rapport Ministériel. Paris ESF. pp 1 - 262

GREFFE X. (1975)  
La politique sociale  
Paris, PUF. pp 1 - 254

GREFFE X. (1981)  
Analyse Economique de la Bureaucratie  
Economica pp 1 - 233

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (I.G.A.S.) (1986)  
Tutelle et controle dans le domaine social  
Paris, la Documentation Française pp 1 - 433

LAVERGNE F. (1979)  
Economie politique des équipements collectifs  
Paris, Economica, pp 1 - 391

LORY B. (1975)  
La politique d'action sociale  
Toulouse, Privat pp 1 - 302

LODEON M.C. (1973)  
Etudes R.C.B. sur la prévention des inadaptations  
Ministère de la Santé Publique et Secrétariat d'Etat,  
Paris, La Documentation Française. , Janv pp 1 - 230

MORVAN Y. (1976)  
Economie industrielle  
Paris, PUF pp 1 - 276

MOUGEOT M. (1986)  
Le système de santé  
Paris, Economica, Mars pp 1 - 184

OREAM-LORRAINE (1980)  
Les jeunes des foyers de l'enfance et des maisons d'enfants  
à caractère social : étude pour la région Lorraine  
Publications CTNERHI, série Documents pp 1 - 220

RAY J.C., DUPUIS J.M., TRICART J.P. (1986)  
Les politiques sociales transversales : une méthodologie de  
leurs effets locaux  
C.G.P., La Documentation Française, Dec. pp 1 - 162

Revue d'Economie Industrielle (1985)  
Les restructurations de l'industrie française  
Numero special, Janv pp 1 - 280

TERNY G. (1971)  
L'économie des services collectifs et de la dépense  
publique  
Paris, Dunod pp 1 - 402

THEVENET A. (1984)  
L'Aide Sociale aujourd'hui avec la décentralisation  
Paris,ESF pp 1 - 287

THEVENET A. (1986)  
Les institutions sanitaires et sociales de la France  
Que sais-je ? PUF, no 2319

VERDIER P. (1987)  
Nouveau guide de l'ASE  
Paris, le Centurion pp 1 - 340

## 2. ARTICLES ET COMMUNICATIONS

ANDREANI E. (1983)  
Qualification sociale et évaluation des politiques sociales  
Revue d'économie politique No 3 pp 362 - 376

ARCHAMBAULT E. (1987)  
Famille et dynamique des services personnels  
Colloque dynamique des services et théories économiques  
Lille, 30 Janvier 1987 pp 1 - 15

BAUMOL W.J. (1967)

Macroeconomics of unbalanced growth : The anatomy of urban crisis

American economic review Vol 57 , Juin pp 415 - 426

BENARD J. (1983)

Les progrès récents de l'analyse économique des dépenses publiques, Colloque de Paris

Revue d'Economie Politique No 4 pp 509 - 550

BOUGUET D., NOGUES H. (1985)

Rationnement administratif et groupes cibles

Vème journées d'économie sociale, 26-27 sept.1985

Nantes pp 1 - 40

C.N.A.F. (1985)

La demande sociale

Informations Sociales No 2 pp 1 - 104

DE BANDT J., MORVAN Y. (1985)

Les restructurations industrielles : Les idées et les faits

Revue d'économie industrielle No 31 , Janv pp 1 - 20

DUBRULLE N. (1970)

Les enfants du service de l'ASE

Population No 5 , Oct. pp 877 - 899

F.O.R.S. (1983)

Les familles de l'assistance

Recherche Sociale No 87 , Juil pp 1 - 160

FENET F., SAGOT-DUVAUROUX D. (1987)

Enfants Placés, Pourquoi? Une histoire de la protection sociale de l'enfance depuis 1945.

5eme Congrès AFSEA, UNESCO, 13-14-15/01/1987 , Janv pp 1 - 15

FENET F., SAGOT-DUVAUROUX D. (1987)

Constitution d'une branche et changement de mode de régulation : L'exemple de l'Aide Sociale à l'Enfance

VIIèmes Journées d'Economie Sociale, Aix-en-Prov. , Sept pp 1 - 17

S.E.S.I. (1986)

Les comptes de la protection sociale de 1959 à 1985

Documents statistiques No 29 , Dec.

S.E.S.I. (1987)

Aide Sociale: Dépenses 1984 - Bénéficiaires 1985

Informations rapides No 90 , Avril

S.E.S.I. (1987)

Les établissements pour personnes handicapées ou en  
difficulté au 31/10/83

Informations rapides . Fevr

S.E.S.I. (1988)

L'aide sociale à l'enfance, éléments statistiques

Documents statistiques No 45 , Janv

SAGOT-DUVAUROUX D. (1986)

Le Marché de la Subvention au Théâtre:

Du Monopsonne au Monopole

Colloque Cultural Economics, AVIGNON , Mai pp 1 - 16

TACHON M. (1985)

La construction d'une politique d'intervention sociale:

le secteur de l'enfance inadaptée

5èmes Journées d'Economie Sociale-26/27 sept 1985 pp 1 - 20

TERNY G. (1982)

Essai sur une theorie economique de l'offre

(avec la coll. de BARADUC P.)

Revue d'Economie Politique No 2 pp 139 - 169

TRICART J.P. (1981)

Initiative privée et étatisation parallèle.

Le secteur dit de l'enfance inadaptée.

Revue Française de Sociologie No 17 , Oct. pp 575 - 607

WORMS J.P. (1982)

Pour décentraliser l'action sociale

Futuribles No 56 , Juin pp 87 - 90

WEBER L. (1978)

L'analyse économique des dépenses publiques; Fondements et  
principes de la rationalisation des choix budgétaires

Paris, PUF pp 1 - 392

### **3. TRAVAUX UNIVERSITAIRES ET RAPPORTS**

BARTHE M.A. (1985)

Pauvreté et politiques sociales: des formes de la pauvreté

à leur gestion collective ou individuelle

Thèse de Doctorat de 3è cycle, Université Paris I pp 1 - 464

BLOCH-LAINE (1968)

Le problème général de l'inadaptation des handicapés

Annexe C : Les inadaptations sociales(l'enfance en danger)

Rapport Ministériel, Annexe C: Rapporteur BAUDOT M

BOUGUET D. (1981)  
Pauvreté et Aide Sociale Départementale en FRANCE  
Thèse de Doctorat d'Etat en Sciences-Economiques  
Université de RENNES 1

FENET F., SAGOT-DUVAUROUX D. (1987)  
Enfants Placés, Pourquoi? Une histoire de la protection de  
l'enfance depuis 1945 ;  
ADNSEA, Conseil Général du Nord, Mars pp 1 - 395

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (I.G.A.S.) (1977)  
Les établissements sanitaires et sociaux  
Rapport annuel

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES (I.G.A.S.) (1979)  
Les professions sanitaires et sociales  
Rapport annuel

LAFFONT J.J. (1984)  
Information imparfaite et économie publique  
Commissariat Général au Plan pp 1 - 123

■

## TABLE DES MATIERES

### PREFACE

#### CHAPITRE INTRODUCTIF : LA REGULATION DU SYSTEME D'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE.....

<b>1. Le "système" d'Aide Sociale à l'Enfance.....</b>	<b>4</b>
1.1. Un système structuré et complexe.....	4
1.2. Sa construction, son mode de régulation.....	10
1.2.1. Avant 1945 : un mode régulation extra économique.....	10
1.2.2. L'après-guerre : la constitution d'une branche autonome et l'apparition d'un nouveau mode de régulation.....	14
<b>2. Les outils de l'analyse économique.....</b>	<b>19</b>
2.1.L'économie publique non marchande.....	19
2.2.L'économie du travail - L'économie industrielle.....	25
<b>3.Une approche gigogne.....</b>	<b>26</b>
3.1. Aux trois niveaux du système.....	26
3.1.1. Le niveau national.....	26
3.1.2. Le niveau départemental.....	27
3.1.3. Le niveau associatif.....	28
3.2.Une double investigation.....	28
3.3.Limites méthodologiques.....	29
3.4.Plan.....	30

#### CHAPITRE I : LA CROISSANCE DES EQUIPEMENTS MISE EN CAUSE : LES DETERMINANTS DU REDEPLOIEMENT.....

<b>1.1. De la révélation des besoins à l'expression de la demande : les enjeux d'un bien tutélaire.....</b>	<b>35</b>
1.1.1. Une notion relative.....	35
1.1.2. Une notion alibi.....	37
1.1.2.1. La justification d'une intervention tutélaire.....	37
1.1.2.3. Une demande normative.....	40
1.1.3. Une notion contingente.....	42
<b>1.2. Une approche positive des besoins de l'Aide Sociale à l'Enfance.....</b>	<b>44</b>
1.2.1 Les évolutions socio-économiques : l'environnement de l'ASE.....	44
1.2.1.1. Les variables démographiques.....	44
a) Hypothèse sur le nombre d'enfants en difficulté à prendre en charge à l'horizon de l'an 2000.....	46
b) Hypothèse sur le nombre de personnes handicapées à héberger à l'horizon de l'an 2000.....	48
c) Hypothèse sur le nombre de personnes âgées à héberger à l'horizon de l'an 2000.....	49

1.2.1.2. La famille.....	50
1.2.1.3. La précarité économique.....	57
<b>1.2.2 L'évolution des caractéristiques des enfants placés depuis 1945 : l'exemple du département du Nord.....</b>	<b>59</b>
1.2.2.1. champ, objet et méthode d'enquête.....	60
a) Les dossiers DDASS.....	61
b) Les dossiers du CAA de Phalempin.....	62
1.2.2.2. Les résultats de l'enquête.....	64
a) Les caractéristiques socio-économiques des enfants placés.....	64
b) L'enfant placé, ses problèmes, sa famille.....	77
c) Quelques conclusions.....	84
<b>1.3. Une approche normative des besoins de l'ASE.....</b>	<b>87</b>
<b>1.3.1 Evolution des conceptions et des modalités de l'Action Sociale en référence au discours sur l'autonomie et l'intégration.....</b>	<b>87</b>
1.3.1.1. Une nouvelle philosophie de l'action sociale.....	87
1.3.1.2. Le recentrage de la famille sur sa fonction de production.....	91
<b>1.3.2 Rationalisation centralisée du système et émergence d'un Etat gestionnaire.....</b>	<b>94</b>
5.3.2.1. Les nouveaux moyens politico-institutionnels.....	95
5.3.2.2. Les premiers éléments d'un rationnement de l'offre.....	101
<b>Conclusion du chapitre I.....</b>	<b>104</b>
 <b>CHAPITRE II : BLOCAGES STRATEGIQUES ET DERIVES DU SYSTEME.....</b>	 <b>105</b>
<b>2.1. Rigidité de l'offre et croissance incontrôlée des dépenses.....</b>	<b>106</b>
<b>2.1.1 Rigidité de l'offre.....</b>	<b>106</b>
2.1.1.1. Une baisse du nombre des enfants placés non compensée par une baisse de la capacité d'accueil.....	106
2.1.1.2. Explosion des effectifs et tranformation de la structure des professions sociales : des ambiguïtés.....	116
a) La reconnaissance de nouveaux diplômés.....	116
b) Une croissance soutenue de effectifs.....	118
c) Des ambiguïtés.....	120
<b>2.1.2 Une croissance incontrôlée des dépenses d'ASE.....</b>	<b>123</b>
2.1.2.1. Les dépenses d'Aide Sociale à l'Enfance dans les dépenses sociales de l'Etat.....	123
2.1.2.2. Une évolution des coûts marquée par la prise en charge physique.....	124
2.1.2.3. La croissance inéluctable des frais de personnel.....	129
<b>2.2. Des facteurs explicatifs : les outils de l'analyse économique.....</b>	<b>130</b>
<b>2.2.1 Croissance à long terme des dépenses selon quelle loi ?.....</b>	<b>133</b>
2.2.1.1. La loi de Wagner.....	134
2.2.1.2. L'effet déplacement de Peacock et Wiseman.....	134
2.2.1.3. La thèse de la productivité inégale de Baumol .....	135
	136

2.2.1.4. La thèse Capitalisme Monopoliste d'Etat.....	140
<b>2.2.2. Les facteurs institutionnels et la stratégie des acteurs.....</b>	<b>142</b>
2.2.2.1. Les nouveaux apports de l'analyse économique de l'offre de biens publics.....	142
2.2.2.2. Une analyse des processus décisionnels dans le système d'Aide Sociale à l'Enfance.....	146
a) L'existence d'un comportement de risque moral du côté de l'utilisateur ? "L'effet Rousseau".....	146
b) Le placement en établissement , un cas typique d'aversion pour le risque.....	147
2.2.2.3. Offre d'accueil - Comportement bureaucratique et perversité du prix de journée.....	154
a) Biais bureaucratiques et maximisation de l'activité.....	155
b) Prix de journée et renforcement des biais bureaucratiques.....	161
2.2.2.4. Les stratégies de la tutelle.....	168
a) L'amélioration de l'information.....	169
b) Politique incitative et contractualisation des objectifs.....	169
c) La consolidation d'un pouvoir de marché.....	170
<b>Conclusion du chapitre II.....</b>	<b>174</b>
<b>CHAPITRE III : LE REDEPLOIEMENT OU LES CONDITIONS D'UN NOUVEAU MODE DE REGULATION.....</b>	<b>177</b>
<b>3.1 La décentralisation : la régulation par le politique.....</b>	<b>178</b>
<b>3.1.1 Rappel sur les enjeux et le nouveau cadre défini par la décentralisation de l'ASE.....</b>	<b>179</b>
3.1.1.1. Une réponse à la crise des politiques sociales.....	179
3.1.1.2. Un nouveau cadre pour les politiques d'Aide Sociale à l'Enfance...	179
a) La loi du 22 juillet 1983 : compétences et pouvoirs du Conseil Général..	179
b) La loi "particulière" du 6 janvier 1986 : La modernisation de l'action sanitaire et sociale.....	184
<b>3.1.2 Le renforcement du pouvoir politique et ses stratégies.....</b>	<b>188</b>
3.1.2.1. Le resserrement du contrôle tutélaire.....	188
a) La réorganisation et la responsabilisation administrative.....	189
b) La redistribution de l'information.....	190
c) La redéfinition de l'activité des institutions bureaucratiques.....	192
3.1.2.2. Les stratégies du pouvoir politique.....	193
a) Les stratégies électoralistes.....	193
b) Les stratégies bienveillantes.....	195
<b>3.2 La restructuration des établissements de l'ASE.....</b>	<b>200</b>
<b>3.2.1 Les adaptations à de nouveaux objectifs : les scénarios du redéploiement.....</b>	<b>202</b>
3.2.1.1. L'établissement : la rationalisation de l'activité.....	202
a) La respatialisation et la modernisation de l'activité.....	203
b) L'élargissement du champ d'activité ou le développement de la polyvalence.....	205

c) Le développement d'activités annexes.....	207
3.2.1.2. L'association gestionnaire : la diversification de l'activité.....	208
a) La diversification de l'activité au sein des filières de prise en charge institutionnelles.....	208
b) La diversification de l'activité en dehors de la prise en charge institutionnelle .....	209
3.2.1.3. Le dispositif d'aide sociale : le redéploiement de l'activité.....	210
<b>3.2.2 Les blocages techniques et stratégiques.....</b>	<b>212</b>
3.2.2.1. Les blocages techniques.....	212
a) Les contraintes réglementaires.....	212
b) Les contraintes humaines.....	213
c) Les contraintes financières.....	216
3.2.2.2. Les blocages stratégiques.....	218
a) "Marketing stratégique" et fonction de préférence da tutelle.....	218
b) La multiplication des financeurs.....	220
<b>3.3. Les instruments indispensables au redéploiement.....</b>	<b>222</b>
<b>3.3.1 Nouveau mode de financement ou nouveau mode des gestion.....</b>	<b>223</b>
3.3.1.1. Le prix de journée : un mode de financement de prospérité mis en cause.....	223
3.3.1.2. Le budget global : mode financement de "pénurie" ou nouveau mode financement.....	226
a) Principe, expérimentation et extention du champ d'application.....	226
b) Objectifs et limites de la réforme.....	228
3.3.1.3. Un système alternatif adapté aux missions de l'Aide Sociale à l'Enfance.....	231
a) Un système mixte.....	232
b) Un système éclaté.....	232
<b>3.3.2 Mode d'évaluation ou mode d'action.....</b>	<b>234</b>
3.3.2.1. L'évaluation à la recherche de méthode.....	234
a) Une problématique récente en évolution.....	234
b) La recherche de méthode.....	236
3.3.2.2. En guise de conclusion : les perspectives de la contractualisation.....	244
<b>Conclusion du chapitre III.....</b>	<b>247</b>
<b>CONCLUSION : QUELS SCENARIOS POUR L'AIDE SOCIALE A L'ENFANCE .....</b>	<b>249</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>255</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>271</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>277</b>

**Edité par le C.T.N.E.R.H.I.  
Tirage par la Division Reprographie  
Dépôt légal : Juin 1989**

**ISBN 2-87710-024-3  
ISSN 0223-4696  
CPPAP 60.119**

**Le Directeur : Annie Triomphe**

