

Protection de l'enfance :
l'action de l'association Olga Spitzer

Michèle Becquemin

Protection de l'enfance :
l'action de l'association Olga Spitzer
1923-2003

Préface de Michel Chauvière
Postface d'Alain Peyronnet



Une règle a été adoptée pour désigner les acteurs de cette histoire institutionnelle.
Les noms des salariés témoins, retraités ou en activité, ont été modifiés.
Apparaissent sous leur vrai nom, les personnes connues
ainsi que les directeurs et les directrices des établissements de l'association Olga Spitzer.

Conception de la couverture :
Anne Hébert

Photos de couverture :
Groupe de fillettes au foyer de Soullins
À gauche : Raymonde Gain, directrice du service social de l'enfance
À droite : Olga Spitzer, fondatrice et secrétaire générale de l'association
Groupe de garçons à L'IRP de Tigery

Version PDF © Éditions érès 2012
CF - ISBN PDF : 978-2-7492-2263-9
Première édition © Éditions érès 2003
33, avenue Marcel-Dassault, 31500 Toulouse, France
www.editions-eres.com

Aux termes du Code de la propriété intellectuelle, toute reproduction ou représentation, intégrale ou partielle de la présente publication, faite par quelque procédé que ce soit (reprographie, microfilmage, scannérisation, numérisation...) sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

L'autorisation d'effectuer des reproductions par reprographie doit être obtenue auprès du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, tél. 01 44 07 47 70, fax 01 46 34 67 19.

Table des matières

PRÉFACE de Michel Chauvière.....	9
INTRODUCTION.....	17
<i>Quelques repères chronologiques (1850-1928)</i>	28
1. UNE INSTITUTION POUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	31
<i>Les promoteurs</i>	33
Henri Rollet, fondateur (1860-1934).....	33
Chloe Owings, instigatrice (née en 1883).....	37
Olga Spitzer, bienfaitrice (1882-1971).....	40
<i>Un ingénieur</i>	42
Marie-Thérèse Vieillot, technicienne (1888-1985).....	42
<i>Les experts</i>	45
Théodore Simon et Lucie Bonnis, médecins psychologues.....	45
<i>Les façonneurs de droit</i>	49
Hélène Landry-Campinchi, avocate (1898-1962).....	49
Paul Fauconnet, sociologue (1874-1938).....	51
<i>Conclusion</i>	55
2. DÉVELOPPEMENT ASSOCIATIF ET POLITIQUES SOCIALES.....	57
<i>Le lancement de l'association SSEDM</i>	58
Sur des bases judiciaires, faire évoluer les pratiques et les lois.....	58

Le partage des missions	66
De l'action éducative prolongée à l'assistance éducative.....	70
Les consultations médicales, psychologiques et d'orientation professionnelle.....	75
Les activités non judiciaires	79
La prise en charge physique des enfants.....	80
<i>Une croissance au risque des politiques sociales.....</i>	81
Les tourments de la décennie 1934-1944.....	83
Les ambiguïtés des décrets-lois de 1935.....	86
Alarmes et fléchissements.....	91
<i>De l'hypertrophie à l'éclatement des services</i>	97
Le renforcement des interventions socio-familiales.....	103
L'ascension du secteur médico-psychologique	111
Le redéploiement de la structure associative : pouvoirs et territoires	116
Une direction générale pour un rééquilibrage.....	118
Initiatives récentes.....	120
<i>Conclusion.....</i>	121
3. ENJEUX PROFESSIONNELS AU SERVICE SOCIAL DE L'ENFANCE.....	123
<i>Le bénévolat : indispensable mais subordonné.....</i>	124
Un moyen pour débiter.....	125
Le bénévolat comme acteur de la professionnalisation.....	125
Aides privées et financements publics : des vases communicant ?.....	127
Le retour des formes privées d'aide aux démunis	130
<i>De la formation au recrutement.....</i>	131
Le milieu professionnel du SSEDM.....	132
Un réseau de recrutement privilégié : l'école pratique de service social.....	133
L'impact de la reconnaissance du diplôme par l'État.....	136
L'ouverture aux écoles d'éducation spécialisée	144
Assistante sociale spécialisée : l'échec d'une vocation.....	145
<i>Une organisation de femmes dans un monde d'hommes.....</i>	151
La progression des effectifs.....	151
Un ordre féminin drastique.....	155
Les juges des enfants : des garants... à façonner	160
Le renversement des rapports hiérarchiques.....	165
<i>Conclusion.....</i>	180

4. ÉMERGENCE DE LA RÉÉDUCATION	
DU FOYER D'ACCUEIL DE SOULINS À L'IRP DE TIGERY	185
<i>Observation versus rééducation</i>	186
Bref rappel des enjeux historiques de la prise en charge des enfants anormaux	186
Parfaire le système de reclassement	188
Itinéraire d'une institutrice spécialisée	191
L'orientation vers la rééducation : une volonté du département	196
<i>Les vertus de Soulins</i>	198
Faire mieux que les familles et que les maisons de correction	199
Des méthodes spéciales	200
Les actes médico-psychologiques	203
Les apports du scoutisme	204
<i>Les conditions politiques et pratiques du développement de la rééducation</i>	206
Le foyer Soulins dans le dispositif de l'enfance inadaptée	206
Vers un nouvel équilibre institutionnel	213
La division en unités fonctionnelles	223
<i>Conclusion</i>	227
ÉPILOGUE	229
POSTFACE d'Alain Peyronnet	237
BIBLIOGRAPHIE	241
SIGLES ET PRÉCISIONS TERMINOLOGIQUES	249
REMERCIEMENTS	251

*Cet ouvrage est dédié aux professionnels
de l'association Olga Spitzer.*

*Puissent-ils compléter, discuter ou contester cette histoire dans
laquelle nous nous inscrivons tous.*

Préface

La première leçon de ce travail est sans aucun doute de nous faire pénétrer de plain-pied dans la « fabrique du social » à travers l'exemple d'une œuvre presque idéal-typique. Nous sommes dans les années 1920, la création d'un service social de l'enfance en danger moral à Paris apparaît rétrospectivement comme un événement de première importance. C'est alors l'affaire de quelques personnages typés. Michèle Becquemin nous les présente en consacrant de belles pages aux promoteurs : le juge Rollet, l'instigatrice Chloé Owings et la mécène Olga Spitzer ; puis à celle qu'elle qualifie à juste titre d'« ingénieur » du service social spécialisé : Marie-Thérèse Vieillot ; enfin aux experts : des médecins psychologues, Simon et Bonnis, une juriste avocate, Hélène Landry-Campinchi, et un sociologue durkheimien, Paul Fauconnet. C'est là un échantillon tout à fait représentatif d'une fraction étroite de la société bourgeoise réformatrice, orientée vers les questions sociales de manière moderne, c'est-à-dire en mariant science et action, savoirs et autres ressources (y compris les proximités politiques).

Les portraits qui nous sont proposés éclairent les conditions générales de la technicisation des regards comme de la professionnalisation des intervenants sociaux. Ils révèlent d'abord l'opposition du réseau catholique à d'autres réseaux visiblement plus œcuméniques (radicaux-solidaristes, protestants, juifs etc.). Ils montrent aussi que les points de passage sont plus nombreux qu'on ne le laisse entendre généralement entre le monde du service social et celui de l'éducation spécialisée, entre le monde des assistantes sociales et celui des éducateurs. C'est là un des apports substantiels du travail réalisé. Ces portraits attestent aussi de l'exis-

tence de certains transferts de personnels et donc de compétences avec l'Éducation nationale. Mais les échanges resteront limités et chacun sait qu'ils ne sont toujours pas très faciles à négocier. Enfin, ces pages nous renseignent avec beaucoup de précision sur la division du travail entre les différents protagonistes et les affinités qui les relient, par exemple entre Vieillot, Owings et Simon. Dans cette aventure, derrière ces personnages en première ligne, l'influence américaine est tout à fait manifeste. Le service social de l'enfance en danger moral est, à cet égard, un exemple assez unique de création originale, sous influence et avec des partenariats très affûtés. Elle marque la transition professionnelle qui entretient des rapports étroits mais complexes avec la puissance publique républicaine.

Une seconde partie, tout aussi bien informée, aborde plus spécifiquement l'histoire institutionnelle ou plus exactement l'arborescence institutionnelle de l'association Olga Spitzer. De 1923 à aujourd'hui, l'institution s'est en effet considérablement développée, en même temps qu'elle a su consolider sa capacité d'interpellation du champ politique. Mais, contrairement à certaines idées trop simplistes pour être vraies, il n'y a pas nécessairement de lien direct entre ces deux processus, au mieux un jeu complexe d'interactions. C'est pourquoi Michèle Becquemin consacre de longues pages à nous exposer les grandes étapes de la croissance du service social, rapportées au contexte politique et social, par-delà du seul souvenir des acteurs. On y découvre avec beaucoup d'intérêt tout l'arrière plan de la politique de l'enfance inadaptée, telle que les années de Vichy vont la consacrer définitivement. On y voit aussi, selon une temporalité plus longue, l'évolution législative et pratique entre les décrets-lois de 1935 concernant les conditions juridiques de l'assistance éducative, et l'ordonnance de 1958 qui consolide la capacité d'intervention judiciaire au civil, dans l'intérêt de l'enfant et sans déchéance des parents. Des personnages essentiels comme le quaker Van Etten, le commissaire scout Henri Joubrel ou encore le journaliste Alexis Danan y forgent leurs convictions et s'y resourcent pour agir efficacement dans l'espace public.

Une double relation domine ces moments fondateurs : d'une part, aux normes juridiques, qui évoluent par sauts successifs, et plus spécialement à la magistrature, principal donneur d'ordre en l'espèce ; d'autre part et de manière plus tumultueuse, aux acteurs politiques. C'est dans ces conditions que le service social de l'enfance en danger moral acquiert à un moment donné de son existence un statut de quasi-expérimentation publique ; en tout cas, ce qui s'y trame est suivi de très près par les représentants de l'État et ceux des sciences sociales montantes. Évidemment, la concurrence entre le ministère de la Santé (nouveau venu) et celui de la Justice (dont la compétence est beaucoup plus ancienne)

traverse déjà le champ de la protection de l'enfance et cela se ressent au sein du service social de l'enfance en danger moral. Il faut aussi noter l'effacement relatif de l'Éducation nationale, notamment après 1932, et celle du ministère de l'Intérieur – à la différence de ce que nous connaissons aujourd'hui.

Pour donner sens à l'aventure, l'auteur consacre encore de belles pages aux pérégrinations de la notion d'« enfant en danger moral » inventée par le juge Rollet, à l'introuvable réforme d'ensemble de la protection de l'enfance qui subit les vicissitudes d'une conjoncture intérieure variable depuis les années 1930, aux décrets-lois de 1935 qui lui semblent intervenir surtout par défaut et selon d'obscures stratégies entre les parties concernées, aux lentes transformations de la politique en direction des œuvres, entre incorporation, autonomie subventionnée et auto-financement (mécénat Spitzer), à la traversée de la période de Vichy avec ses dangers mais aussi toute une nouvelle configuration conflictuelle qui fera date, à l'achèvement du droit des mineurs entre 1945 et 1958 ainsi qu'aux conflits récurrents entre appareils d'État, entraînant alliances et navigation fine, etc.

Après l'examen du cadre, Michèle Becquemin a pris le parti tout à fait justifié de consacrer un chapitre entier aux enjeux plus spécifiques de la professionnalisation au sein du service social de l'enfance. Sur longue période, cette approche est très précieuse. Elle permet de mieux comprendre les multiples raisons du dépassement stratégique du bénévolat, entre convictions, pragmatisme et qualité – ce qui contribue à éclaircir ce point d'histoire encore mal connu ; elle nous révèle aussi les ruses et techniques de la formation, dans une période où les efforts au sein du service social de l'enfance sont visiblement en phase avec l'organisation en cours des professions de service social puis de l'éducation spécialisée. Enfin – et c'est sans doute là une partie plus inattendue, l'auteur prend soin d'analyser le ratio bien peu paritaire des hommes et des femmes, et de tirer les conséquences pour la dynamique institutionnelle d'un ordre féminin « drastique » quand les juges garants de l'action sont tous des hommes et les éducateurs des jeunes gens récemment intégrés ! Quelques pages lumineuses apportent d'indéniables matériaux pour la compréhension des rapports sociaux de genre dans le travail social. Un tel travail a été récemment initié par le Conservatoire national des archives et de l'histoire de l'éducation spécialisée (CNAHES) à partir du thème : « Femmes d'éducateurs et éducatrices femmes », mais il reste fort à faire.

Au chapitre suivant, la monographie se déplace vers l'établissement phare du service social de l'enfance dans le champ de l'éducation spécialisée, à savoir le foyer d'accueil de Soullins, créé dès 1928 et qui se transformera en 1967 en un Institut de rééducation psychothérapique (IRP) à Tigery. Cette partie est importante à plusieurs titres. D'abord, elle nous donne à voir un établissement né avant la

période de Vichy et qui, avec deux ou trois autres de ce type, a manifestement servi de référence lorsque s'est organisée à partir de 1942-1943 la politique de l'enfance inadaptée en France. Comme le note Michèle Becquemin, cette création témoigne de la force du critère d'éducabilité, qu'on soit à l'école ou hors l'école, instituteur ou éducateur spécialisé. On y trouve également trace de ce contentieux historique qui sépare aujourd'hui encore les deux grandes familles d'éducateurs.

Comme le projet est technique, les choix stratégiques sont décisifs, par exemple entre Binet et Bourneville ou entre Éducation nouvelle (Decroly) et enseignement scolaire traditionnel. Comme dans de nombreuses institutions de ce type, le scoutisme y trouve une place de choix, au quotidien. Mais c'est très tôt l'« acte médico-psychologique » qui en réalité fait le cœur de cette institution très en avance pour son temps. Enfin, le foyer de Soullins nous renseigne sur les difficultés de remplir une mission de service public pour une association, fut-elle très proche de certains milieux politiques. Cette expérience correspond bien à un type de solution donné à cette difficulté qui n'a cessé de hanter le secteur rééducatif.

Par-delà des données factuelles, que nous apprennent encore ces pages tellement riches ? Dans une intervention en 1998 sur la protection de l'enfance comme « attribut de citoyenneté à l'épreuve d'un nouveau modèle de socialisation, sinon de société¹ », je m'étais efforcé de caractériser rapidement le « référentiel » d'action publique sur lequel me semblait installé tout le secteur de protection de l'enfance. Une monographie comme celle-ci met à l'épreuve de telles hypothèses et sert à limiter les généralisations imprudentes. Il en faudrait d'ailleurs beaucoup d'autres.

Ainsi, j'estimais que la professionnalisation de la protection de l'enfance s'était construite dans un rapport très ambivalent avec la question familiale. Dans l'expérience du service social de l'enfance en danger moral et ses relais, la place de la famille n'est pas univoque. Elle est présente tout au long du processus de l'intervention : légitime et responsable au départ, destination du service spécialisé, mais sans aller à cette époque jusqu'à la conception d'une éducation familiale normative (ce que fera l'École des parents de M^{me} Vérine à partir de 1930) et encore là pour l'insertion (ou plutôt le « reclassement social »). On reste frappé par une formule comme celle-ci : « Faire mieux que les familles et que les maisons de correction. » C'est une piste qui mériterait certainement d'être creusée et la

1. Michel Chauvière, « Protection de l'enfance et modèles de société », dans *Protection de l'enfance, des pratiques au carrefour des fractures de la société contemporaine*, cinq conférences-débats organisées par le Service social de l'enfance, Association Olga Spitzer, septembre 1997-janvier 1998, p. 61-72.

méthode comparative serait excellente pour aller au-delà des questionnements d'une seule monographie.

De même, j'observais que le champ éducatif français est durablement marqué par plusieurs césures historiques, non dépassées à ce jour, qui pèsent sur les conditions même de l'assistance comme de la suppléance professionnelles. Dans ce sens, remarquant que le principe d'opposabilité de l'éducatif au pénal ne s'était imposé qu'en 1945, j'en conclusais hâtivement que cette date est plus importante que toutes les autres. Or, à la lecture de ce livre, cela semble vrai et faux tout à la fois. Il apparaît en effet que le point d'orgue de 1945 doit aussi être rapporté à toutes sortes de pratiques institutionnelles, plus fréquemment associatives que publiques, cherchant à promouvoir l'éducatif durant les décennies antérieures. Visiblement, le service social de l'enfance a contribué de manière non négligeable à construire le consensus de l'après-guerre, ce consensus visiblement mis à mal depuis quelques années.

Au plan des connaissances, je faisais également remarquer que, plus que le droit et les sciences sociales, les sciences classificatoires et analytiques avaient fourni l'essentiel de l'étayage théorique du champ et bon nombre des médiateurs. Là encore, c'est un point à discuter après lecture de ces pages. Lorsque Marie-Thérèse Vieillot déclare qu'il faut « faire moins empiriquement notre travail de reclassement social », on perçoit très clairement le double enjeu des classifications. Un enjeu d'utilité des connaissances et un enjeu de d'efficacité dans l'action. En outre, le long chapitre consacré aux influences anglo-saxonnes en matière de diagnostic et de pronostic social illustre le souci de la pertinence chez les intervenants, mais aussi les limites pratiques du recours à certaines sciences « applicables ».

En outre, si on peut globalement soutenir que ces accords cognitifs et normatifs sont longtemps restés à la lisière du politique, l'histoire du service social de l'enfance montre un exemple contraire. On sait que le réseau catholique met en œuvre depuis longtemps le fameux principe de subsidiarité, où la distance à l'État est de règle ainsi que la méfiance à l'égard d'un social trop administré. Dans la configuration assez complexe d'acteurs à l'origine du service social de l'enfance, il n'en est rien. Nous sommes d'emblée dans le champ politico-administratif, ce qui permet de parler d'un véritable réseau d'action publique. Reste évidemment la question du financement et de la place tout à fait singulière du mécénat de M^{me} Olga Spitzer, tellement incontournable dans l'histoire de l'œuvre, en attendant que l'État prenne le relais. Mais au reste quel sens donner à cette argumentation ? Conviction philosophique des acteurs de l'époque ? Stratégie pour exister légitimement en profitant des carences et contradictions objectives de l'État

central ? Leitmotiv tactique pour obtenir toujours plus d'argent public ? Pas facile de s'y retrouver. Il faudrait d'ailleurs aborder aussi les variations dans le temps de cette rhétorique si répandue dans toutes sortes de domaines d'action sociale. On peut penser, par exemple, aux justifications apportées par les associations laïques (ANCE, APAJH...) au moment de leur entrée dans le secteur du handicap. Quoique contradictoires avec leurs conceptions du service public, ces initiatives leur semblaient alors nécessaires mais pour peu de temps seulement, « jusqu'à ce que l'État assume ses responsabilités ». Or, elles y sont toujours !

Enfin, il faut souligner, comme cela apparaît très nettement dans l'épilogue, combien ce travail est d'actualité. La période actuelle est en effet marquée par une série de transformations assez fondamentales de la philosophie politique de la protection de l'enfance : extension débridée de l'idée d'enfant en danger (notamment avec l'enfance maltraitée), décentralisation et rationalisation de la production de protection (comme si la protection était un service comme un autre), recours à de nouveaux outils d'intervention et de management (de la téléphonie sociale à la démarche qualité), valorisation sans précédent de la parentalité et des usagers, aux risques d'une éclipse de la question de l'enfant-sujet, plus largement de son droit à l'enfance et d'une « pénalisation » insidieuse des mauvais parents, soit tout ce qui avait été progressivement écarté par la législation et les pratiques de protection.

Ces différentes inflexions dans l'action publique ont besoin d'être comprises et surtout d'être évaluées, d'autant qu'elles se nourrissent d'une méconnaissance, à tout le moins d'une euphémisation des enjeux et de solutions du passé. Chez certains nouveaux décideurs, tout se passe un peu trop comme si on repartait à zéro, entre l'impératif de lutte contre l'insécurité, d'une part, et les droits exorbitants des usagers-clients, de l'autre. Car c'est bien pour ces deux raisons habilement combinées que les services sociaux sont aujourd'hui sommés d'être performants, sans qu'on dise d'ailleurs très clairement ce que c'est d'être performant en la matière. Une énième mission ne vient-elle pas d'être confié à M. Pierre Naves visant une fois encore les bonnes pratiques et l'innovation ? Elle révèle en réalité un fort besoin de transparence et de pilotage cohérent, contredisant ainsi le modèle de management appliqué depuis un quart de siècle. Mais la nouvelle économie politique de l'intervention sociale est loin d'être trouvée !

C'est pourquoi, en reconstituant aussi minutieusement la genèse multiplans (acteurs, organisation, connaissances) d'une institution prototype parmi les plus représentatives de l'action publique au temps de l'État providence, un travail comme celui-là est des plus utiles. Il contribue notamment à remettre en lumière un certain nombre de faits et à donner à tous ceux qui voudront bien s'en saisir

des arguments solides pour le débat démocratique, qu'il s'agisse du diagnostic de la situation faite aujourd'hui aux enfants ou de la nécessité de disposer de professionnels qualifiés pour agir dans ces domaines « sensibles ».

Au demeurant, toute monographie expose à une série d'écueils, a fortiori quand elle est réalisée dans le cadre d'une commande institutionnelle. D'aucuns pourraient reprocher à un travail de ce type d'être par moments peu fidèle à la mémoire vive des acteurs ou des témoins. D'autres, au contraire, d'avoir sacrifié la qualité scientifique du traitement des faits à quelques impératifs pas toujours faciles à justifier. Les derniers, tout en saluant la performance de l'auteur, pourraient objecter de l'inutilité finale d'un tel effort eu égard aux enjeux ou aux priorités du moment. Bref, se lancer dans une telle aventure tient toujours plus ou moins de la gageure.

Pour qui accepte une telle entreprise, il est encore d'autres délicats problèmes. Celui des sources privées, tout à la fois profuses et lacunaires. La plupart des institutions ne font pas grand cas de leurs archives, certaines ne conservent que ce qui leur semble « utile », voire seules les pièces comptables parce que c'est obligatoire. Les modes de classement adaptés – quand il en existe, ne sont pas forcément bien maîtrisés, combinant assez logiquement les intérêts de l'organisation, les convictions du documentaliste et quelques normes empruntées au milieu académique. Cependant, la difficulté de s'y retrouver n'a parfois d'égal que la chance de tomber sur telle ou telle pièce qui n'aurait pas dû être là : lettre privée, pelure ou brouillon d'un document égaré, etc.

S'y ajoutent le recueil et l'utilisation de ces archives qu'on dit orales, en d'autres termes des témoignages des acteurs encore vivants au moment de la recherche. Précieux concours qui ne sont pour autant pas la vérité incarnée, mais constituent une contribution parmi d'autres. Chacun a ses souvenirs, mais toute mémoire est à éclipses. Avoir été témoin direct, a fortiori dans la confidence de tel ou tel fait ne donne pas le droit de s'en approprier toute la signification. C'est ce que certains historiens qualifient d'« illusion comtemporanéiste » (Henry Rousso). Sans oublier également les difficultés de l'utilisation de matériaux de différentes factures : témoignages et archives reconstituées, archives privées et archives publiques. Vient enfin le casse-tête du plan de travail suivi du plan de rédaction. Comment définir un ordre de bataille avec tant de personnages, de dates, de faits et, qui plus est, tant de pièces introuvables ? Comment s'arrêter à ce qui devra être transmis et fixer la moins mauvaise solution pour ce faire ? Rudes questions, que le temps contraint d'une commande institutionnelle rend plus difficiles encore.

Michèle Becquemin a su éviter toutes ces embûches. C'est, avant toute autre considération, ce qui s'impose à la lecture de ce document original, fouillé

jusqu'au détail et écrit avec un souci didactique évident, comme en témoignent les encadrés et autres illustrations tirées des archives ou des interviews qu'elle a pu conduire. Elle en avait certes les compétences, en raison notamment de ses autres travaux et de ses nombreux centres d'intérêt concernant la protection de l'enfance. Éducatrice spécialisée à l'origine, elle est diplômée en sociologie, maître de conférence associée à Paris XII-Créteil et membre du Groupe de recherche École, Travail et Institutions de Paris VIII, animé par Jean-Michel Chapoulie et Jean-Pierre Briand. Pour autant, sa propre implication dans l'institution concernée qui est aussi à l'origine de ce projet – elle est en effet parallèlement conseillère technique dans un établissement de l'association Olga Spitzer – aurait pu devenir un sérieux handicap. Fort heureusement, de part et d'autre, des règles ont été posées visant à écarter tant le récit *pro domo* que la thèse universitaire. Nous voici donc dans une monographie au risque de la recherche. C'est un positionnement idéal.

Michel Chauvière

Introduction

Le 10 juillet 1923, le juge Henri Rollet déclare au *Journal officiel* une association dénommée *Service social de l'enfance en danger moral* (SSEDM¹). Il est soutenu dans cette entreprise par le magistrat Adolphe Aubry et par trois femmes : Olga Spitzer, une mécène, Chloe Owings, une américaine experte en justice des mineurs et en travail social, et Marie-Thérèse Vieillot, l'une des premières professionnelles du service social français. Le siège de l'association se trouve au Tribunal pour enfants et adolescents (TEA) du palais de justice de Paris (Seine). Le but est d'effectuer « des enquêtes et des démarches dans l'intérêt des enfants délinquants ou difficiles² ».

En prenant cette initiative, les fondateurs implantent en France les premiers jalons du secteur de la protection socio-judiciaire des mineurs en milieu familial.

En outre, dès le début des activités, ils éprouvent le besoin d'évaluer davantage les enfants qui leur sont confiés. Il leur apparaît surtout indispensable de préserver ces enfants de conditions de vie jugées néfastes. Dans ces perspectives, les fondateurs ouvrent en 1928 un établissement d'accueil et d'observation, le foyer de Soulins³, à Brunoy en Seine-et-Oise. Ils contribuent ainsi à l'émergence

1. C'est aujourd'hui le « Service social de l'enfance », situé 9 Cour des petites écuries, 75010 Paris, depuis 1980.

2. AAOS, JO « Déclarations d'associations, Art. 1^{er} du décret du 16 août 1901 », 8 août 1923.

3. Il s'agit maintenant de l'Institut de rééducation psychothérapique, Le Petit Sénart, 91250 Tigery.

d'un deuxième secteur de la protection de l'enfance : l'observation et la rééducation des enfants non intégrables à l'école.

Près de cinquante ans plus tard, l'association composée des dix établissements issus de ces deux institutions sera rebaptisée « association Olga Spitzer » en hommage à sa bienfaitrice.

Ce genre d'institutions est aujourd'hui bien connu, mais dans le courant des années 1920, les créations d'un service social près du tribunal pour enfants et d'un foyer d'accueil et d'observation sont des innovations en France. Les tribunaux pour enfants et adolescents ont été institués par la loi du 22 juillet 1912, mais ils sont peu implantés, sinon dans quelques grandes villes. En outre, les pratiques des magistrats intéressés par les problèmes de la jeunesse et de l'enfance relèvent plus du militantisme que de techniques éprouvées. Par ailleurs, si des foyers d'observation et de rééducation d'enfants arriérés, malheureux ou difficiles fonctionnent à l'étranger, rien de tel n'est encore réalisé sur le sol français. L'association Olga Spitzer, ou plutôt le Service social de l'enfance en danger moral, qui est la structure associative d'origine, peut donc être considérée comme la matrice d'une partie de la protection de l'enfance. À partir des années 1930, le SSEDM sert de modèle, ou au moins de référence, aux services sociaux près des tribunaux qui apparaissent à Marseille, Montpellier, Toulouse, Nancy, Amiens, Lille, Avignon, Nice, Grenoble⁴, etc. Les pratiques des assistantes sociales salariées de l'association contribuent à forger l'une des principale forme légale de la protection de l'enfance, l'assistance éducative, qui sera intégrée dans l'article 375 du code civil. De même, le foyer de Soullins devient rapidement un lieu d'expérimentation et de formation pour les pionniers de la rééducation. C'est donc en tant qu'entreprise, au sens initial d'*imprehendere* » qui signifie *mettre en œuvre, commencer*, que l'association est étudiée dans cet ouvrage.

Les quatre-vingts années qui ont suivi la naissance du SSEDM se caractérisent par un développement institutionnel considérable. L'association Olga Spitzer se compose aujourd'hui de quinze structures situées en Île-de-France, elle emploie 870 salariés qui s'occupent en moyenne d'environ 12 000 enfants par an. À Paris, le Service social de l'enfance est le plus important des services de protection sociojudiciaire de l'enfance comparativement aux sept autres associations⁵

4. Madeleine Policard, *L'assistance éducative*, thèse de droit, université de Lyon, Patissier, 1941.

5. À Paris, les principales associations dont les services effectuent des actions de protection sociale et judiciaire dites « en milieu ouvert » (AEMO) sont : l'association Olga Spitzer, l'Œuvre de secours aux enfants (OSE), l'association Jean Cotxet, l'association de sauvegarde de l'adolescence, l'association Vers la vie pour l'éducation de la jeunesse (AVVEJ), l'Association nationale d'entraide féminine,

implantées sur ce département. Inscrites dans des missions de service public, les activités des établissements de l'association Olga Spitzer sont autorisées, réglementées, contrôlées et financées par les pouvoirs publics : aide sociale à l'enfance (ASE) dépendant des conseils généraux, services de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), Sécurité sociale, et Direction des affaires sanitaires et sociales. Les missions sont définies par des textes législatifs qui ont progressivement structuré l'ensemble du secteur de la protection de l'enfance : ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante, ordonnance de 1958 sur la protection de l'enfance en danger, décret de 1959 sur les actions préventives, loi de 1970 sur l'autorité parentale, lois de 1975 sur les personnes handicapées et sur la réglementation des institutions sociales et médico-sociales.

Or, depuis plus d'une dizaine d'années, ces lois sont les objets de remaniements qui changent l'ordonnancement symbolique et organisationnel des secteurs concernés.

*Questions actuelles*⁶

De profondes modifications législatives et réglementaires se sont en effet enchevêtrées. Après la décentralisation de l'aide sociale à l'enfance en 1986, la loi de 1989 sur la prévention des mauvais traitements redéfinit les conditions et les modalités des signalements d'enfants. En 1996, une circulaire renforce le rôle des Parquets au sein du système judiciaire. En janvier 2002, un mouvement d'ensemble s'affirme : le droit des usagers s'affiche comme la condition nécessaire à la rénovation des institutions sociales et la réforme de l'autorité parentale rappelle aux parents leurs responsabilités éducatives. En mars 2002, la montée du droit individuel soutenu par les juridictions européennes passe dans le système socio-judiciaire par la mise en œuvre d'une procédure contradictoire en assistance éducative. En août 2002, l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante se trouve modifiée par les orientations sécuritaires de la loi d'orientation et de programmation pour la justice. Dans la foulée, la législation concernant les personnes handicapées s'oriente vers un mélange de rationalisation économique et de discrimination positive.

Le processus de réorientation des différents axes des politiques d'action publique sur les plans social, familial, éducatif et pénal engendre une redistribu-

l'Association nationale de réadaptation sociale (ANRS), et l'association Espoir. Le SSE, l'association de Sauvegarde et l'OSE ont été créés entre les deux guerres, et les autres après 1945.

6. Point de vue exprimé en 2003.

tion des rôles et des places des institutions et de leurs agents. Au cours des années 1990, l'attention des acteurs politiques s'est focalisée sur les questions d'insécurité. Le problème de la délinquance juvénile a fait l'objet de nombreux rapports et d'études statistiques dont la fiabilité est contestée⁷. Ces préoccupations sécuritaires ont conduit les derniers gouvernements à privilégier des solutions répressives visant essentiellement à réduire le nombre des délits. Cette politique est menée au détriment d'une compréhension des causes sociales et psychologiques des problèmes, même si parallèlement, elle affirme la nécessité de développer la prévention, sans qu'on sache d'ailleurs, ce que désigne exactement ce mot. En vingt ans, la conception de la protection de l'enfance a évolué dans les discours de certains acteurs politiques et des médias. L'agitation chronique de thèmes à sensation tels que les mauvais traitements, l'inceste, la pédophilie, la prostitution, et la délinquance cherche, de toute évidence, à provoquer l'émotion de l'opinion publique. Ce phénomène n'est évidemment pas nouveau, mais ses conséquences se font désormais sentir sur les catégories d'intervention telles qu'elles avaient été définies en 1958 et entérinées en 1970. Pourtant, le législateur de 1958 n'ignorait pas les situations dramatiques dans lesquelles se trouvent certains mineurs. Au contraire, il avait voulu globaliser les différentes catégories d'enfants à protéger par la notion d'enfance en danger qui, à l'époque, incluait les prédélinquants. Aujourd'hui, tout se passe comme si cette globalisation était devenue inadéquate⁸.

Ces enjeux concernent certains établissements de l'association où l'on peut observer des répercussions. À Paris, la protection judiciaire civile de l'enfance en danger a subi entre 1998 et 2001 une baisse d'activité⁹ en matière d'action éducative en milieu ouvert, et plus récemment, en matière d'enquêtes sociales et d'investigation d'orientation éducative. Par ailleurs, si les formes traditionnelles de la prévention telles que l'action éducative à domicile (AED¹⁰) et les actions collectives demeurent une priorité du conseil général ; leur application par l'établissement parisien n'engendre pas d'augmentation manifeste du volume global des activités.

Un double questionnement découle de ces constats.

7. Cf. Laurent Mucchielli, « L'évolution de la délinquance juvénile entre fantasme et réalités : essai de bilan critique », dans *La protection en péril ? Vie sociale* n° 3/2002, CEDIAS, Musée social, Paris.

8. Cf. CNFE-PJJ, *La protection de l'enfance : un espace entre protéger et punir. L'étape 1958/1959, les recompositions en cours*, 2004.

9. En 2001, une baisse de 10 % des mesures d'assistance éducative a été enregistrée par l'Aide sociale à l'enfance de Paris. L'année 2002 présente un taux d'activité sensiblement identique à 2001.

10. Dite aussi « AEMO prévention ».

INSTALLATION DU SSE RUE DU POT-DE-FER – 1932 –



Annonce du déménagement.

M. PAUL DOUMER INAUGURERA JEUDI LES NOUVELLES
INSTALLATIONS DU SERVICE SOCIAL DE L'ENFANCE.



LA FAÇADE ; LA SALLE DES ASSISTANTES ; UNE SALLE DE CONSULTATIONS
M. Paul Doumer, président de la République, inaugurerà jeudi, à 17 h., la
rue du Pot-de-Fer, la nouvelle installation du Service social de l'enfance.
Cette importante fondation s'occupe des enfants en danger moral, malingres
ou mal adaptés. Le nouvel immeuble a été dédié grâce à la
générosité de Mme Olga Arthur Spitzer, secrétaire générale de ce service.

Excelsior, 26 avril 1932.

M. P. Doumer visite...
LE SALON...



...ET LES LOCAUX DU SERVICE
SOCIAL DE L'ENFANCE?



Le petit parisien, 29 avril 1932.

APPEL À LA CHARITÉ – 1933 –

Une joyeuse vente au profit des enfants malheureux

Le succès remporté par la vente de charité du Service social de l'Enfance, à l'hôtel Salomon de Rothschild, a montré que les organisateurs ont trouvé la solution heureuse pour ces manifestations de la bonté.

En alliant au plaisir de faire le bien, le plaisir tout simplement, les généreux do-

comme but de surveiller, conseiller, préserver les petits êtres malheureux dans leurs familles, est présidée par M. Henri Rollet, le sympathique juge au tribunal des enfants.

En plus des conseils et des enquêtes qu'il prodigue, le Service social de l'Enfance recueille, dans la maison de Bru-



Le journal, 17 avril 1932.

PROGRAMME

MATINÉE
DU
17 MARS 1934

AU
BÉNÉFICE
DU
SERVICE SOCIAL
DE L'ENFANCE
19, Rue du Pot-de-Fer, Paris



Concert au bénéfice du SSE.



...NE DEVRAIENT-ILS PAS TOUS
RESPIRER CETTE JOIE DE VIVRE?...
ET POURTANT...

Propagande.