



L'ADSEA de Seine-Saint-Denis : une Sauvegarde de la nouvelle génération.

1968 - 1988

par *Françoise Tétard*

Historienne, ingénieur au CNRS, Centre d'histoire sociale du XX^{ème} siècle

Préambule.

Ce texte est la première étape d'une étude en cours, encore exploratoire et non achevée, qui pourra être poursuivie en 2009. Dans cette phase du travail, nous avons monté un groupe « Histoire » au sein de l'ADSEA-93. Il fonctionne depuis quelques mois et vise à créer les conditions d'une appropriation collective de l'histoire et de ses méthodes. Il est constitué de : Françoise Gendry, Silhem Elhaj, Colette Kanguem, Fatima Salhi, Brigitte Mezouani, et Dominique Poulain. Merci à toutes pour leur efficace collaboration.

L'acte fondateur.

L'assemblée générale constitutive de l'association « Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de la Seine-Saint-Denis » a eu lieu le 27 septembre 1968, de 18h30 à 19h30. Seize personnes se retrouvent dans une salle d'audience du Tribunal de Bobigny, situé alors dans l'ancienne cité administrative, avenue Paul Vaillant-Couturier. Elles ont été invitées par Marcel Puzin, président du Tribunal de Grande Instance (TGI), qui est à l'initiative de cette réunion. Ce dernier s'est montré prévoyant puisqu'il a déjà fait les démarches réglementaires durant l'été : l'association est déclarée à la Préfecture de Police de Paris depuis le 18 juillet 1968 et la publication en a été faite au Journal Officiel le 3 août 1968.

Marcel Puzin est un homme à forte personnalité et au caractère bien trempé (j'ai eu l'occasion, il y a quelques années, de le rencontrer à plusieurs reprises). Il a fait partie de la toute première génération des juges des enfants, puisqu'il a démarré dans cette nouvelle fonction le 1^{er} octobre 1945 (l'instauration du juge des enfants est inscrite dans les contenus de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante). Il est né à Nancy en 1913, c'est pendant qu'il était en captivité durant la deuxième guerre qu'il a opté pour la vocation de magistrat, et tout particulièrement celle de juge des enfants. Dès qu'il prend ses fonctions - son premier poste est à Nancy - il s'associe avec des délégués à la liberté surveillée, pour parrainer une nouvelle expérience : la création d'un Club de prévention, sous la houlette de Robert et Jacqueline Mathieu, tous deux pionniers de la prévention spécialisée. Marcel Puzin se passionne pour cette nouvelle manière d'agir auprès des jeunes, qui consiste à vivre à leurs côtés dans la rue et dans leur quartier, et non pas à les placer dans des internats à la campagne et loin de chez eux, ce qui était encore majoritairement le cas dans l'immédiat après-guerre. C'était encore très original pour l'époque et, pour faire reconnaître cette idée, il tente de se rapprocher de la Sauvegarde de Nancy, très active et très puissante, en espérant y trouver des soutiens. Il reste treize ans juge des enfants, en poste à Nancy jusqu'en 1952, puis au tribunal de la Seine ensuite. Il est passionné par la cause des mineurs. Il écrira même un ouvrage en 1956, sous le pseudonyme de Jacques Mipe, intitulé *Des Terre-Neuve pour la*

1 Voir Vincent Peyre, Françoise Tétard, *Des éducateurs dans la rue. Histoire de la prévention spécialisée*, Paris, La Découverte, 2006, 273 p.

Justice2 et il en fera un film ; tout cela « dans le but de trouver de l'argent pour ouvrir un foyer pour des mômes en situation d'errance »³.

La création de la Sauvegarde de Bobigny est une nouvelle phase pour Marcel Puzin, qui se retrouve alors dans une autre situation qu'à Nancy ; il a avancé dans sa carrière - il en est à l'aboutissement qu'il pouvait légitimement espérer - mais il n'a pas oublié ses engagements professionnels, il a su garder son côté pionnier.... Revenons à la séance du 27 septembre 1968 : il préside la séance, il s'est entouré de deux collègues magistrats à Bobigny : Jean Malbec, vice-président du TGI et Louis Derrien, juge au TGI. Il égrène consciencieusement l'ordre du jour, visiblement il a une idée assez précise du rôle que doit tenir la Sauvegarde : « Il rappelle le but poursuivi par l'association, donne des indications sur son champ d'activité dans le département, précise les besoins auxquels elle devra répondre, les tâches qui seront à accomplir et les moyens qui peuvent permettre de les réaliser »⁴. L'élection des membres du conseil d'administration a lieu aussitôt, les statuts prévoient 6 à 20 membres et un renouvellement par tiers tous les deux ans, « huit candidats sont élus à l'unanimité », soit six hommes et deux femmes. Ils se réunissent dans la foulée, à 19h30, et procèdent au vote à scrutin secret. La répartition des tâches dans le bureau sera la suivante : Amédée Cruzel comme président, Jean Malbec comme secrétaire général et André Nouaille comme trésorier. Marcel Puzin, pour sa part, préfère occuper le poste de vice-président, dans une volonté peut-être de discrétion, ce qui ne l'empêchera pas de se montrer très actif dans « sa » Sauvegarde et d'une omniprésence sans failles de 1968 à 1983.

Le conseil d'administration commence son travail, il « examine les ressources possibles » et réfléchit « à l'organisation future de l'activité d'assistance ». Le rédacteur du procès-verbal du 27 septembre 1968 résumera les échanges par cette phrase lapidaire : « Les membres du conseil listent les questions urgentes à régler pour que l'association puisse commencer à agir dans les plus brefs délais ». Il n'y avait pas de temps à perdre, visiblement, et l'association était d'emblée placée sous le sceau de l'efficacité ! Dès cette première séance, une professionnelle a été invitée, en la personne de Monique Baur-Halbwachs « dont la désignation en qualité de directrice générale administrative est envisagée »⁵. Elle vient d'une autre Sauvegarde, celle de Seine-et-Marne ; Marcel Puzin la connaît et voudrait « l'emprunter » au « baron » Meyer. C'est ainsi que le réseau des éducateurs spécialisés de l'époque nomme le directeur de la Sauvegarde de Seine-et-Marne, qui s'est taillé un empire sur les territoires très ruraux de ce département et qui y a constitué un solide patrimoine immobilier, constitué de plusieurs châteaux du social, tous plus massifs les uns que les autres ! Cette Sauvegarde fêtait ses vingt ans en 1964 et Monique Baur-Halbwachs figurait alors dans l'organigramme comme directrice du service social spécialisé, incluant : le service d'enquêtes, l'exercice des tutelles, l'éducation en milieu ouvert, la prévention.

Ces deux réunions du 27 septembre 1968 sont donc fondatrices à plus d'un titre. Tout était en place, celui qui en était à l'origine avait su anticiper un certain nombre de décisions. L'aventure pouvait commencer.

Une création de toutes pièces.

Cette Sauvegarde était une création de toutes pièces, modelée dans un département entièrement neuf, qui sortait de terre⁶. Elle ne reposait sur aucun héritage préalable, contrairement à beaucoup d'autres Sauvegardes, qui avaient dû gérer du patrimoine et des traditions, affronter des habitudes culturelles, s'appuyant sur des partenariats bien implantés et des réseaux de notables dont l'influence s'exerçaient depuis des décennies. Rappelons-nous que les sauvegardes appartiennent à un mouvement plus que centenaire. Il s'agit d'un emboîtement de plusieurs initiatives réparties sur tout le territoire français, dans le domaine de l'enfance délinquante ou en danger moral, et qui remontent pour certaines au début du XIX^{ème} siècle. Le mot « sauvegarde » recouvre en effet plusieurs niveaux à la fois et prend des sens différents selon les périodes. Au XIX^{ème} siècle, il y a déjà des sauvegardes qui sont en fait des sociétés de patronage pour le sauvetage de l'enfance, montées par des philanthropes ; dans l'entre-deux-guerres, il existe « des services de Sauvegarde », qui sont en fait des services sociaux auprès des tribunaux, conçus pour assister les magistrats dans leur travail quotidien et pris en charge par les toutes nouvelles assistantes sociales qui arrivent sur le marché du travail (ce modèle a peut-être inspiré la vision de Marcel Puzin...) ; entre 1943 et 1947, se créent progressivement les ARSEA (Associations régionales de

2 Jacques Mipe, *Des Terre-Neuve pour la Justice*, Paris, Les Editions ouvrières, 1956, 153 p.

3 Entretien avec Marcel Puzin par Françoise Tétard, daté du 19 mars 1993.

4 Assemblée générale constitutive, datée du 27 septembre 1968, Registre des procès-verbaux.

5 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 27 septembre 1968.

6 Voir à ce propos les travaux fondamentaux d'Annie Fourcaut sur l'histoire urbaine, et notamment : Annie Fourcaut, *Bobigny, banlieue rouge*, Paris, Les Editions ouvrières, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1986, 215 p.

sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence) qui sont des coordinations au niveau régional ; les 17 régions du territoire seront ainsi couvertes et dès 1948, ces ARSEA se constitueront en union nationale (UNARSEA) ; enfin à partir de 1949, sont progressivement fondées au niveau départemental les ADSEA, définies comme « des filiales départementales des associations régionales, destinées à assurer une certaine décentralisation des services ». La particularité des structures de sauvegarde est d'être ni tout fait publiques, ni tout à fait privées⁷. Chaque sauvegarde a sa personnalité, en fonction de son ancrage territorial, en fonction de ceux qui ont contribué à la façonner.

A côté des autres, celle qui vient de s'implanter sur le département de la Seine-Saint-Denis est une « jeune », elle fait partie de la dernière vague. Elle fut investie par de nouvelles générations de professionnels, fraîches émoulues des événements de 1968, coïncidant avec le lancement de l'association. En fait, elle accompagne la création des nouveaux départements de la ceinture parisienne, qui était déjà dans les tuyauteries depuis le milieu des années 1960. Créer d'un coup cinq départements, dans notre tradition administrative française, ce n'était pas une mince affaire ! Les Sauvegardes ont donc suivi le mouvement. Elles semblaient indispensables pour accompagner les nouvelles délimitations de l'action des politiques publiques dans ce secteur. L'émergence en 1968 de celle de Seine-Saint-Denis, tout comme celle du Val d'Oise⁸, est donc d'abord liée à une décision administrative et n'a pas été provoquée par les événements de mai, même si l'atmosphère était communicative et même si le vécu commun de ce moment d'effervescence a pu peser dans les dialogues entamés entre les uns et les autres.

Tout était entièrement à inventer et à configurer. Il fallut d'abord fixer le siège social. Dans les tout premiers temps, il fut provisoirement installé au sein même du Tribunal. Mais dès le 8 mai 1969, l'association se mit en quête de nouveaux locaux, plus adaptés. Et elle fera assez vite l'acquisition d'un immeuble au 41 rue de Moscou, qui appartenait à un médecin, le docteur Dupré. L'immeuble est « en excellent état » et comprend 17 vastes bureaux. Pour cet achat d'un montant de 390.000 F, il fallut chercher des subventions et solliciter des prêts, la CAF et la Caisse d'Epargne seront sollicitées. Pendant longtemps, ce bâtiment sera la seule acquisition patrimoniale de l'association. Mais des murs ne se suffisent pas à eux-mêmes, il faut les animer et les faire vivre. Et la question des personnels fut le premier dossier auquel les fondateurs se sont attaqués. Dès la deuxième réunion du conseil d'administration, le 25 octobre 1968, la philosophie du recrutement à venir était annoncée : « Le personnel ira en augmentant, les effectifs devront conserver une certaine souplesse qui permettra de s'adapter aux besoins ». Monique Baur-Halbwachs fut effectivement recrutée comme directrice à partir de novembre 1968, elle arriva avec quatre autres demoiselles, qui constituèrent « le noyau des créatrices ». Elles sont décrites comme des dames, plutôt bourgeoises, dont plusieurs avaient fait leur formation d'assistante sociale à l'école des surintendantes d'usine à l'école de Montsouris. D'autres salariés vont suivre assez rapidement : au 8 mai 1969, le personnel comporte 30 personnes, mais c'est un personnel surtout éducatif et « il faudra recruter un complément de personnel administratif ». Dans le rapport moral de 1969, il est indiqué « que l'équipe, après avoir appris à vivre ensemble, désire maintenant s'agrandir ». Les administrateurs se félicitent de cette première phase : « La Directrice a recruté un personnel expérimenté et compétent, dont le travail a donné satisfaction aux magistrats, la lettre du Premier Juge en témoigne »⁹.

La définition des missions.

On pourrait s'étonner de cette évaluation faite par des magistrats du tribunal sur un organisme associatif, qui est en principe extérieur à leur périmètre. Mais c'est bien ainsi qu'ils perçoivent leurs attributions par rapport à la Sauvegarde dans cette première phase. Jean Malbec rappelle leur position, elle est sans ambiguïté : « L'Association doit se limiter à seconder l'action des juges des enfants, en lui donnant sa pleine efficacité. Une aide sérieuse a d'ores et déjà été apportée »¹⁰. Il souligne que « c'est là l'objectif de l'association qui doit avoir une action complémentaire de celle du secteur public et ne contrarier en rien l'activité des autres organismes sociaux du département »¹¹. Les administrateurs établissent ensuite la liste des services « qui doivent fonctionner en première urgence », pour remplir un certain nombre de tâches jugées indispensables, comme : l'exécution d'enquêtes sociales, l'exercice des tutelles aux

⁷ Cf Françoise Tétard, « Les Sauvegardes dans leur rapport avec la loi 1901 : ni tout à fait privées, ni tout à fait publiques », dans *Sauvegarde de l'enfance*, vol. 56, n° 3, septembre 2001, p. 116-130.

⁸ Cf Françoise Tétard, *Une sauvegarde tardive... mais une politique active. Création et mise en place de la Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence du Val d'oise (1967-1977)*, ADSEA-95, Etude réalisée dans le cadre du 30^{ème} anniversaire, 1997, 47 p.

⁹ Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 22 octobre 1969.

¹⁰ Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 8 mai 1969.

¹¹ Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 22 octobre 1969.

prestations sociales, les services de placement et de transfert, ainsi que toutes actions éducatives en milieu ouvert. Lors de l'assemblée générale du 18 novembre 1977, qui fera un point sur les tâches remplies par la Sauvegarde, ces différentes missions se trouveront confirmées, quoiqu'un peu élargies dans leur énoncé.

La Sauvegarde de Seine-Saint-Denis obtient assez rapidement ses agréments et habilitations. Tout d'abord, c'est la convention d'habilitation pour le Service social spécialisé qui est signée, dès le 9 avril 1969 ; la dénomination changera en 1983 et deviendra « Service d'action éducative en milieu ouvert ». C'est ensuite le Service des tutelles aux prestations sociales qui obtient son agrément, le 10 février 1970. Puis c'est au tour du Service de placement familial, dont l'arrêté d'agrément est signé par le préfet le 18 juin 1971 et l'arrêté d'habilitation le 27 juin 1971. Il est limité d'abord à 50 mineurs, puis sera étendu à 100 mineurs par un arrêté préfectoral daté du 1^{er} décembre 1972. Marcel Puzin ajoutera à la liste une mission supplémentaire avec les Chambres de la famille. Il monte le service en 1973, sur son initiative personnelle, et cette expérience est présentée comme « unique en France »¹². Il s'appuie directement sur la Sauvegarde, puisqu'il sollicite auprès de Monique Baur-Halbwachs « au minimum deux assistantes sociales et une secrétaire »¹³. Une convention entre le conseil général, la DDASS et l'Association est établie le 25 juillet 1973.

Serait-ce une Sauvegarde sans lits ? Si l'on excepte en effet le placement familial, qui opère par placement dans des familles d'accueil, l'Association reste très longtemps sans structure d'hébergement propre. Sauf à utiliser des structures implantées ailleurs, il n'y a pas de foyer pour accueillir les mineurs délinquants ou en danger que le juge déciderait de retirer provisoirement de leur famille. Pourtant, l'idée d'une telle structure est discutée très tôt au conseil d'administration. Dès 1969 en effet, le projet d'un CATO (Centre d'accueil, de traitement et d'orientation) est esquissé, qui « serait un moyen pour le juge des enfants de placer des mineurs en difficulté dans les cas urgents »¹⁴. Cette construction apparaît d'ores et déjà comme indispensable, « sachant qu'il n'y a aucun établissement de ce type en Seine-Saint-Denis »¹⁵. Mais ce projet sera un véritable serpent de mer, puisqu'il faudra pas moins de seize ans pour le réaliser concrètement, à travers un foyer installé dans un pavillon à Bondy, au 7 rue du Potager, qui ouvre ses portes en mai 1986, habilité pour six lits.

Pourquoi cette lenteur ? Cette urgence revendiquée n'était-elle donc pas si urgente ? À moins que la solution d'un placement en institution n'ait pas, finalement, été soutenue par ceux qui eux-mêmes s'en réclamaient ? C'est en tout cas, semble-t-il, une spécificité de cette association, qui contraste fortement avec le destin d'autres Sauvegardes plus traditionnelles, toujours appuyées sur un patrimoine bâti important. Dès le conseil d'administration du 30 juin 1970, le dossier de construction du CATO est établi, mais il ne semble pas être tout de suite au point au niveau administratif. Surtout, il rencontre immédiatement des problèmes de financement : « Tout le monde est d'accord pour reconnaître la nécessité de création de cet établissement, mais personne n'est décidé à nous aider »¹⁶. Mais voilà, dit Jean Malbec, « le vrai problème financier pour nous ne réside pas dans le fonctionnement, mais dans les investissements ; la Sauvegarde n'est pas vieille et ses ressources propres sont négligeables »¹⁷. Le dossier est remis sur l'établi à de multiples reprises, on frappe aux différentes portes sans succès : le conseil général, la préfecture, la direction de l'Éducation surveillée, la DDASS¹⁸. Au fur et à mesure des années, la plainte des administrateurs se fait plus pressante, ils se sentent mal aimés des pouvoirs publics et Jean Malbec finit par se laisser aller à une certaine rancœur : « Les associations comme les nôtres sont en marge des activités et des souhaits des ministères. D'une manière insistante, on ne nous a pas caché qu'on faisait une concurrence déloyale aux services d'État. Les ministères n'envisagent pas de nous aider. On nous tolère parce qu'on ne peut pas faire autrement. Je me demande ce que font les syndicats employeurs, car je suis impressionné par le fait que des associations comme les nôtres sont si mal repérées au sein des ministères »¹⁹.

D'une manière générale, il faut bien reconnaître que, sur cette période des vingt premières années, la politique immobilière de la Sauvegarde est restée globalement timide et incertaine. Cette attitude se ressent y compris sur le développement du Service du placement familial, pourtant instrument principal

12 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 27 février 1975.

13 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 24 mai 1973.

14 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 30 juin 1971.

15 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 24 avril 1972.

16 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 30 juin 1971.

17 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 24 avril 1972.

18 C'est l'ancienne dénomination de la PJJ (Protection judiciaire de la jeunesse).

19 Procès-verbal de l'assemblée générale, datée du 26 juin 1972.

(unique) du placement. Dès 1972, l'extension de 50 à 100 places est envisagée, les besoins en effet vont en grandissant, car la population du département ne cesse d'augmenter. L'Association alors recherche un pavillon, Monique Baur-Halbwachs repère « une vraie maison » à Rosny-sous-Bois qui pourrait faire l'affaire et dans laquelle pourrait s'établir « une famille hôtelière » évolutive. Mais sur cette dernière idée, des administrateurs se montrent réticents, pensant que « ce serait une dépense exagérée ». L'Association finalement fait l'acquisition d'un terrain, 16-18 rue Virginie Lerebours à Bobigny, qui se révèle rapidement trop petit pour construire le lieu idéal et le terrain est finalement remis en vente²⁰. Marcel Puzin propose alors de reprendre les démarches pour obtenir un service d'OMO (Observation en milieu ouvert) et une COE (Consultation d'orientation éducative), au conseil d'administration du 24 mai 1973. C'est finalement la visite de l'inspectrice de l'Education surveillée, Madame Pierre, qui redéclenche le dossier en 1978. Elle regrette pour sa part que le Placement familial ne soit pas la plaque tournante de tous les services de la Sauvegarde. Elle souhaiterait qu'un petit centre d'accueil soit prévu, ou à défaut une famille hôtelière telle que l'idée avait été esquissée quelques années avant. Marcel Puzin rebondit immédiatement, pour suggérer de nouveau la possibilité d'un service d'OMO ou d'une COE. Oui, Madame Pierre serait favorable à une habilitation d'une COE sous réserve de convaincre la direction de l'Education surveillée de son utilité. Sur ces entrefaites, le 25 juin 1979, Monique Baur-Halbwachs rencontre Martial Dazat, le directeur de l'Education surveillée et l'affaire semble enfin conclue, mais l'habilitation ne sera obtenue que le 22 novembre 1985...

Deux acquisitions cependant ont été menées plus rondement : celle de l'agrandissement de la rue de Moscou, puisque l'achat de la maison et du terrain attendant au siège est acté en 1976. En 1979, des aménagements permettent que le siège soit aménagé plus confortablement au 39 et que le service des tutelles soit installé au 41. Il faut citer aussi l'achat de deux appartements F4 à La Courneuve acté en 1981, freiné un temps parce que le règlement du syndic ne permettaient pas à des associations de devenir propriétaires ! L'Association décidément joue de malchance. Cet achat sera réalisé en 1984 ; c'est la même année que des démarches sont entamées pour l'achat également d'un petit immeuble de deux étages rue Auguste Delaune à Bobigny.

Pour conclure sur cette question, reconnaissons que la question d'argent aura beaucoup mobilisé le conseil d'administration dans cette période de démarrage. Il doit régulièrement solliciter les financeurs et il n'en reçoit pas l'écoute qu'il est en mesure d'espérer. Par ailleurs, l'Association connaît des problèmes de trésorerie récurrents, elle doit gérer son découvert à la banque, elle manque de liquidités parce que, dit-elle, l'Etat ne paye pas à temps les sommes dues annuellement et que les retards s'accumulent.

Le recrutement du personnel, une préoccupation constante.

La Sauvegarde, finalement, qui était partie de rien, a grandi vite et il a fallu solidifier l'équipe au fil des années. Le souci d'attirer un personnel compétent et motivé, la volonté de le fidéliser, sont constants de la part de la direction. Les besoins sont là, et il faut faire fonctionner la machine. Marcel Puzin, au conseil d'administration du 22 octobre 1969 avait fait un rapide calcul : « On peut prévoir que les juges des enfants auront à traiter annuellement 7.000 mineurs dans le cadre de 3.500 dossiers ». Il pense donc « qu'un effectif de 50 travailleurs sociaux au moins serait nécessaire à la Sauvegarde, pour assurer le bon fonctionnement des services administratifs et techniques et pour permettre d'héberger et de traiter les mineurs qui lui seront confiés ». Il se plaint ce jour-là de « barrages administratifs regrettables ». Ceux-ci seront progressivement levés, mais l'effort doit être poursuivi : « (...) Une équipe, certes efficace mais encore très modeste pour apporter son concours nécessaire aux juges des enfants en plus de celui du secteur public, des COE du secteur public et des délégués permanents à la liberté surveillée. Dans ce département extrêmement dense qui augmente chaque année de 40.000 à 50.000 habitants, il y a vraiment du travail pour tout le monde, au bénéfice des jeunes en danger et des jeunes délinquants ».

Mais, dans ces premiers temps, il semble que le département de Seine-Saint-Denis, pourtant très proche de Paris, n'attire pas beaucoup les travailleurs sociaux, ni d'ailleurs les administrateurs. Monique Baur-Halbwachs évoque cette question à plusieurs reprises, tout en cherchant à la dépasser. Elle y voit plusieurs raisons : une « clientèle » difficile, le logement sur place pas toujours souhaité, les difficultés à se transporter et la quasi-nécessité d'avoir une voiture, les difficultés d'accès des bureaux, les difficultés du travail. Elle recrute au départ surtout de jeunes professionnels, qu'elle a le souci de former et de fixer. Ainsi en 1970, il est établi que, sur les 41 embauches, 32 ont été faites pour le Service social spécialisé, 7 pour les tutelles, 2 pour le placement familial.

²⁰ Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 24 janvier 1974

Dans le rapport moral de la même année, en 1970, le bilan est ainsi présenté, il est visiblement mitigé : « La Sauvegarde a grandi trop vite, elle a des problèmes de croissance. En effet, les méthodes qui étaient bonnes et valables lorsque nous avions quelques travailleurs sociaux ne peuvent plus l'être maintenant qu'il y en a 55. Par ailleurs, l'administration n'est pas bien structurée, il y a trop de comptables et pas assez de secrétaires. (...) Chaque fois que l'association se modifiera pour s'agrandir, il faudra prévoir des structures administratives nouvelles. Le fait de remercier du personnel n'est pas contraire à notre vocation sociale : il ne faut pas confondre ces deux aspects. Vis à vis du personnel, nous sommes des employeurs et comme tels nous sommes parfois obligés de prendre des décisions, même si elles sont désagréables, pour permettre une meilleure organisation et une meilleure répartition des tâches afin d'obtenir le maximum de rendement. L'essentiel reste quand même le travail social qui se fait bien. Il semble que tout le monde en soit satisfait. Il y a eu là aussi un problème de croissance : trop d'affaires pour le nombre de travailleurs sociaux. Actuellement, il semble qu'on soit parvenu à des normes plus raisonnables ».

Une remarque : le vocable de « travailleurs sociaux » semble avoir été utilisé dès le départ dans cette Sauvegarde. Cette désignation unitaire semble un peu étonnante et d'un usage peu fréquent dans le sens où, logiquement à cette période, le terme de « travailleur social » recouvre plusieurs professions, et au moins deux, qui d'ailleurs n'entretiennent pas forcément les meilleurs rapports : d'une part les assistants de service social qui détiennent l'antériorité chronologique puisque c'est une profession qui s'impose après la Première Guerre ; d'autre part les éducateurs spécialisés, nouvelle profession qui émerge autour de la Deuxième Guerre et qui se distingue assez fortement de la première. Ce qui est flagrant ici, c'est que, dans les premières années tout du moins, les assistants sociaux sont en nombre dominant, il faut d'ailleurs décliner ce terme au féminin, car ce sont alors essentiellement des femmes. Les éducateurs spécialisés arrivent un peu plus tard et au compte-gouttes, et ce sont majoritairement des hommes. Voilà une situation qui apparaît comme assez particulière car, dans d'autres Sauvegardes, les équilibres entre professions et la répartition des rôles par sexe ont pu se jouer différemment. Je rappelle que, lors de l'apparition des premières écoles d'éducateurs, à partir de 1943-1944, les promotions sont mixtes (moitié hommes, moitié femmes), à l'entrée comme à la sortie. Il y a donc en principe sur le « marché », autant d'éducatrices que d'éducateurs²¹.

Lorsqu'en 1978, sur la demande des pouvoirs publics, la Sauvegarde sera tenue de repreciser ses missions en vue d'un recentrage, il semblera alors nécessaire de présenter un organigramme - c'était la première fois - et d'établir un inventaire des tâches à accomplir par les équipes et les travailleurs sociaux. Elles sont très diverses : « relations avec les magistrats, démarches administratives et liaisons, bonne coordination des équipements locaux, travail avec les enseignants, études de cas et synthèse, visites à domicile, sorties avec les mineurs, groupes d'enfants, etc., sans oublier les tâches administratives et comptables »²². Cette multiplicité des actes professionnels nécessite des compétences précises et variées, et le recrutement des personnels en est d'autant plus exigeant. En 1977, on avait franchi un seuil, puisqu'on était passé de 44 salariés à 180. Ensuite, le nombre a continué à augmenter de façon régulière. En 1981, l'évaluation de l'effectif est de 225 personnes, y compris 5 directeurs de service et 7 chefs de groupe. En 1986, le nombre de salariés se montera à 284, dont 241 femmes et 33 hommes, ce qui fait encore un gros déséquilibre dans la répartition par sexe.

Une configuration centrifuge.

Lors de sa visite d'inspection au titre de l'Education surveillée, en octobre 1978, Madame Pierre, qui savait être parfois péremptoire, affirmait « qu'à l'extérieur, la Sauvegarde est taxée d'hermétisme, de perfectionnisme, et de prospérité qui suscite des jalousies ». Jugement quelque peu surprenant, qui visait peut-être à amener ses responsables à s'interroger sur l'intégration de l'association sur le département et sur la visibilité de ses actions. La Sauvegarde fut longtemps en effet le seul interlocuteur des pouvoirs publics dans le secteur (d'autres associations, telles l'AVVEJ ou Jean Cotxet, telles Jeunesse Feu vert ou Rues et cités, s'établiront sur la Seine-Saint-Denis, mais un peu plus tard) et, comme beaucoup de Sauvegardes, elle pouvait être parfois ressentie comme étant dans une position de domination de fait. Elle fut longtemps et essentiellement, on l'a vu, un outil du tribunal et cette fonction lui fut régulièrement rappelée, d'autant qu'il y eut toujours, dans toute cette période, des magistrats du tribunal parmi les administrateurs.

21 Voir à ce propos Mathias Gardet, Françoise Tétard, « Chercher les femmes ! Femmes d'éducateurs et éducatrices », dans *Vie Sociale*, Rôles masculins et féminins dans le travail social, CEDIAS-Musée social, n° 3, mai-juin 1998, p. 37-51.

22 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 23 mai 1978.

L'objectif de Marcel Puzin comme de Jean Malbec, les fondateurs, était avant tout géographique, il fallait couvrir le territoire. Les juges des enfants avaient chacun leurs « secteurs », découpés dans le département. La Sauvegarde aura pour fonction de fabriquer et d'installer ses « antennes », en correspondance directe avec les secteurs. L'antenne est donc vue essentiellement comme « une unité de secteur d'un juge »²³. À chaque juge son morceau de Sauvegarde ! C'est donc un ancrage et une mission essentiellement judiciaire dans les premiers temps. Ainsi, il est discuté « de l'opportunité de réaliser la division du département où l'association doit fonctionner en cinq secteurs ayant des populations sensiblement équivalentes »²⁴. L'objectif est « de permettre un équipement distinct pour chaque secteur ». En 1970, Jean Malbec annonce que des locaux ont été trouvés pour installer des antennes, par la location de deux appartements : un à Bobigny (secteur 3), l'autre à Bondy (secteur 4) et en 1971, un autre sera disponible à Aubervilliers (secteur 2). Et en 1974, il annoncera que désormais sept antennes sont créées : St Denis, Noisy le Sec, Clichy, Aulnay sous Bois, Stains et deux à Bobigny (toutes sont installées dans des appartements). Ensuite, des locaux s'ajoutèrent, d'autres furent transférés en d'autres lieux, d'autres furent abandonnés, mais les secteurs restèrent en place. Monique Baur-Halbwachs intègre cette configuration en attribuant à chaque travailleur social un secteur géographique particulier.

La présentation du rapport moral aux différentes assemblées générales va dans le même sens, il est présenté secteur par secteur. Ce qu'André Nouaille, le trésorier, regrette assez vivement : il préférerait un rapport plus homogène, il trouve en effet qu'il manque d'une synthèse. Ce à quoi Monique Baur-Halbwachs rétorque que « le Personnel tient beaucoup à écrire ce qu'il fait et que la directrice respecte ce vœu »²⁵. Elle réitère son argumentation l'année suivante, pour répondre à une nouvelle remarque du même André Nouaille, en précisant « que c'est le résultat de la collaboration de chaque groupe et que c'est un travail personnalisé, chacun avec son caractère et son langage propre »²⁶. Marcel Puzin y met son grain de sel, en remarquant que, selon les secteurs, il n'y a pas même façon de rédiger : « le secteur 4 montre un souci de clarté et de précision, tandis que le secteur 1 et 2 pratique un certain hermétisme du vocabulaire »²⁷. Un autre administrateur se soucie lui aussi de l'image générale de l'association et rappelle que « l'autonomie de chaque service ne semble pas devoir exclure une certaine recherche d'unité »²⁸. Ce sera la même préoccupation qu'exprimera Madame Pierre, lors de sa visite d'inspection déjà évoquée, en souhaitant « que tous les services se concertent et que les liaisons se fassent mieux entre eux »²⁹.

Les différentes générations de « travailleurs sociaux » intégreront sans problème cette configuration éclatée, et signaleront pour s'identifier qu'ils sont du « 2 » ou du « 4 », faisant des différents numéros une identification identitaire. Ils sauront qualifier sans hésitation l'ambiance de travail et l'atmosphère propre à chaque équipe, en fonction de l'appartenance au secteur-antenne, dessinant ainsi une personnalité collective pour chaque numéro. Cela contribua-il à l'hermétisme signalé par Madame Pierre ? En tout cas, même si cette organisation éclatée ou du moins centrifuge, pouvait parfois présenter des risques de dispersion ou de morcellement, la Sauvegarde se montra déterminée à continuer dans cette voie. Elle prônait « une démultiplication au niveau local, car c'est là que se fait le véritable travail d'équipe à équipe appartenant à des institutions différentes »³⁰. L'ancrage territorial était à ce prix. Le règlement général de l'association, annoncé dans les statuts de 1968, sera rédigé par le conseil d'administration seulement en 1979, mais avec la volonté tout de suite proclamée de prévoir en complément des règlements intérieurs par service. En 1980, il est réaffirmé qu'il faut « maintenir l'éclatement du Service social spécialisé en 7 antennes correspondant aux 7 secteurs judiciaires, afin de maintenir les équipes de travailleurs sociaux au plus près des populations concernées, favorisant la pratique des groupes d'enfants »³¹. Il semble que c'est de cette manière que la Sauvegarde a l'impression de se situer au plus près de la population du département, présentée comme spécifique car toujours en augmentation et sans cesse mouvante.

Cette philosophie du découpage judiciaire résista plutôt bien, jusqu'à la création du 8^{ème} secteur, correspondant à l'arrivée d'un 8^{ème} juge des enfants, en 1981. Là, pour la première fois, il fut dit au conseil d'administration que « cette répartition en huit secteurs judiciaires pouvait représenter, pour

23 Rapport moral de 1969.

24 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 20 mars 1969.

25 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 5 juillet 1973.

26 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 27 juin 1974.

27 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 27 juin 1974.

28 Rapport moral de juin 1973. Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 5 juillet 1973.

29 Procès-verbal du bureau, daté du 20 octobre 1978.

30 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 23 mai 1978.

31 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 25 novembre 1980.

l'avenir, plus d'inconvénients que d'avantages »³². Alain Monville était arrivé depuis peu (1983) ; il s'appuya sur ce constat pour commanditer une enquête auprès d'un centre d'études, proche des Sauvages, le CTNERHI³³. Et, en présentant les résultats de l'enquête³⁴, il suggéra de toucher au sacro-saint découpage sectoriel et proposa une nouvelle sectorisation, veillant à répartir les antennes de manière plus homogène. Pour le service AEMO qu'il dirigeait, désormais, chaque antenne pourrait travailler avec deux, voire trois magistrats, rompant ainsi la relation unique un juge/une équipe. En 1986, à l'assemblée générale, Monsieur Galou, l'expert-comptable, faisait la proposition de faire désormais des bilans autonomes par services (jusqu'alors, la présentation du bilan financier était globale) et parallèlement d'abandonner la trésorerie globale pour une trésorerie par sections.

Vers une conquête de l'autonomie.

Le conseil d'administration, à ses débuts, était solidement arimé au tribunal, il semblait alors presque évident que le président du Tribunal devait être en même temps président de l'association. Cela avait été le cas de Jean Malbec qui cependant avait démissionné au bout de quatre ans, trop pris par ses obligations au tribunal. Dès 1973, il y aura cinq administrateurs à remplacer. Et Marcel Puzin, soulignant que, jusque là, le conseil était constitué par un nombre important de magistrats, affirma qu'il serait intéressant de diversifier les professions³⁵. Par ailleurs, dans la discussion qui s'ensuivit, certains exprimèrent le souhait « de ne pas se sentir pots de fleurs » ! Ce jour-là, il fut également suggéré que les réunions, tant au conseil d'administration qu'au bureau, deviennent plus fréquentes.

Le conseil d'administration s'efforça de garder un certain rythme, avec l'objectif de convoquer quatre réunions par an. Mais, à partir de 1974, les réunions de bureau se firent plus régulières, « pour apporter un concours plus efficace à la directrice »³⁶, au détriment des réunions du conseil d'administration qui s'espacèrent. Lorsque Amédée Cluzel démissionna en 1975, car appelé en province, le vigilant Marcel Puzin crut devoir assurer l'intérim. Mais, prétextant que la double charge de présidence (tribunal et association) était trop lourde, il voulut s'en dégager et proposa la candidature de Félix Colin, qui cette fois n'était pas un magistrat mais un directeur de société spécialisé dans les problèmes de gestion. En 1977, deux ingénieurs furent élus parmi les administrateurs, Messieurs Dardare et Ballard ; en 1978, deux notaires furent candidats. L'année 1979 fut incontestablement un tournant : d'une part Monique Baur-Halbwachs fit valoir ses droits à la retraite (elle fut remplacée par Françoise Savarit), d'autre part le trésorier, Monsieur Dardare, souhaite être relevé de ses fonctions et enfin Marcel Puzin déclara vouloir « se retirer entièrement de toute activité ». Mais dès 1981, notre fondateur revenait sur la scène, dans le rôle de président d'honneur, et dès 1982, il était réintégré au bureau ! Etait-ce à lui de reprendre les choses en mains ? Il s'enquit de la périodicité des réunions du conseil, qui à l'époque était ramenée à deux par an. Il demanda comment se passait les réunions avec le personnel : « Bien dans l'ensemble, lui répondit Françoise Savarit, mais la direction générale vient d'être saisie d'un préavis de grève pour le 1^{er} décembre 1981 »... Elle précisa néanmoins que cette grève n'était pas vis à vis de l'association, mais que c'était un mouvement d'ampleur nationale, dans le but d'obtenir les 35 heures hebdomadaires !

Les instances représentatives du personnel furent très tôt mises en place dans cette Sauvegarde. Les élections des délégués du personnel furent organisées à partir de 1970. En 1971, le conseil d'administration s'interrogeait par rapport au fait d'intégrer en son sein un représentant du personnel (membre élu du comité d'entreprise, représentant syndical ou personne représentative). Le président Jean Malbec se montra assez réticent, arguant du fait « que le personnel avait déjà ses instances et qu'il ne souhaitait pas aller plus loin pour l'instant pour ne pas semer le désordre »³⁷. La question fut reposée dix ans plus tard dans une réunion de bureau, mais ne trouva toujours pas de suite favorable, « dans la mesure où certains administrateurs y étaient hostiles ou réticents »³⁸. Le souci de la démocratie à l'intérieur de l'association était suffisamment présent pour que, en 1982, soit brandie une note du Gouvernement signée d'André Henry, relative à un projet de loi sur la promotion de la vie associative et visant à établir pour les associations en France une reconnaissance d'utilité sociale. Finalement, ce projet n'aboutira au niveau national, mais il suscita dans les rangs du conseil d'administration de la Sauvegarde

32 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 27 novembre 1981.

33 Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations.

34 Etude réalisée par Nicole Bouchez et Jean-Philippe Marty.

35 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 24 mai 1973.

36 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 27 juin 1974.

37 Procès-verbal du conseil d'administration, daté du 26 juin 1971.

38 Procès-verbal du bureau, daté du 23 février 1981.

une préoccupation renouvelée sur « la vie démocratique réelle de l'association »³⁹. Et à cette occasion, la question de l'entrée des salariés dans les organes dirigeants fut remise en débat.

La suite de l'histoire pourra être racontée dans une deuxième partie, à prévoir dans des travaux ultérieurs. D'ores et déjà, nous pouvons affirmer que, dans les années qui suivirent, l'Association est entrée dans une nouvelle phase de maturation, avec une volonté de plus grande autonomie et d'une plus grande diversification des services, jusqu'à un moment qui s'est cristallisé en 1992, et que désormais on nomme à la Sauvegarde « le tournant de la restructuration ». C'était un changement d'orientation et d'identité associative qui se voulait radical, mais que tout le monde ne partageait pas forcément. Notamment le tribunal qui, pour sa part, a réagi et a fait connaître sa position. Il en a résulté ce que certains décrivent comme « le jeu des chaises musicales » ou « la valse des services et de leurs responsables ». L'action au niveau de la direction fut ressentie par les personnels comme assez volontariste si ce n'est autoritaire, jusqu'à provoquer ce qui ressemble à un traumatisme dont les traces, me semble-t-il, pèsent aujourd'hui encore dans le récit qui m'en a été fait par les témoins. L'arrivée de Xavier Bombard, en 1995, eut pour effet de remettre sur les rails ce collectif qui cherchait ses marques et de refabriquer un consensus devenu nécessaire. Le nouveau directeur général sollicita le personnel sur la production d'un projet associatif partagé, dont la rédaction a duré plus de huit mois.

Le mot-clef qui semble caractériser l'histoire de la Sauvegarde dans la deuxième période, c'est le mouvement. Tout bouge, toujours et partout. Les antennes-secteurs bougent ; les locaux bougent ; les services bougent ; dans un même local, les bureaux bougent ; les personnels bougent d'un poste à l'autre. Mais en fin de compte, nombreux sont ceux qui sont restés dans l'Association - beaucoup y ont fait toute leur carrière - très fidèles finalement à leur employeur et très attachés à leur territoire, le département de Seine-Saint-Denis. Quelle fut alors la fonction de ce mouvement permanent ? Adaptabilité, souplesse, inscription dans le territoire, inventivité, opportunité ?

Le 10 décembre 2008
Françoise TETARD

Remerciements

Le groupe « Histoire » a engagé une campagne d'entretiens auprès d'un certain nombre de témoins (soit des personnes qui ont travaillé à la Sauvegarde, soit des interlocuteurs extérieurs). Que celles et ceux que nous avons rencontrés jusqu'à présent soient remerciés d'avoir accepté de nous accorder de leur précieux temps : Maria Besançon, Xavier Bombard, Monique Bouelharrag, Anne Bruslon, Yvette Corsino-Régné, René Dias, Gilles Garnier, Marie-Christine Kervella, Monique Jacques, Alain Laval, Alain Monville, Antoine de Rancourt, Maryse Radojcic, Reine Varlet. Cette liste n'est pas close, nous avons encore d'autres rendez-vous à venir. Nous leur avons demandé quel fut leur trajet avant d'entrer en contact avec la Sauvegarde, les différents postes qu'ils ont occupés, les missions qu'ils ont remplies. Nous avons voulu aussi connaître leur propre vision de l'histoire de l'ADSEA-93 sur ces quarante ans : les étapes chronologiques, les moments de rupture, les tournants.

³⁹ Procès-verbal de l'assemblée générale extraordinaire, datée du 4 juin 1982.