

Lors de la manifestation nationale, organisée le 4 novembre 2014 par l'ANCREAI au Ministère des Affaires Sociales et de la Santé pour saluer les 50 ans d'existence des CREAI, Pierre BODINEAU s'est vu légitimement confier la conférence introductive retraçant les étapes de création de l'Association Nationale des CREAI dont il fut le président fondateur. Nous publions le texte de cette conférence.

## DU COMITE DE LIAISON ET DE CONCERTATION (CLCC) A L'ASSOCIATION NATIONALE DES CREAI

par **Pierre BODINEAU**  
*professeur à l'Université de Bourgogne,  
président du CREAI de Bourgogne de 1981 à 2004  
et président de l'ANCREAI de 1989 à 1998*

### Introduction

Faire l'histoire de l'ANCREAI, dont nous célébrons le 25<sup>ème</sup> anniversaire – elle fut créée le 17 mars 1989 à Lille, c'est nécessairement faire aussi l'histoire des CREAI, puisqu'ils sont nés avec l'arrêté ministériel du 22 janvier 1964, il y a donc cinquante ans. On pourrait encore célébrer la date de 1984 ; il y a 30 ans paraissait la circulaire du 13 janvier 1984 définissant les missions nouvelles des CREAI sans remplacer d'ailleurs l'arrêté de 1964, toujours en vigueur.

Comment oublier, enfin, que les CREAI ont pris la suite des ARSEA (Associations Régionales de Sauvegarde de l'Enfance et l'Adolescence) nées dans le contexte particulier de l'après-guerre, associations regroupant dans les régions d'alors les œuvres privées, les institutions, les établissements œuvrant dans le champ de l'enfance en danger ou en situation d'inadaptation ou de handicap, bien que ce mot ne soit pas alors employé.

C'est sur la base d'inspections systématiques de ces ARSEA que le Ministère de la Santé Publique et de la Population réfléchit à une nouvelle organisation : entre le « tout public » évoqué par Bernard LORY en 1963 « solution onéreuse et difficile » et la mission de service public confiée à des organismes privés, l'Etat choisit en définitive une formule mixte, pouvant assurer selon Bernard LORY « la liberté dans l'interdépendance », avec la création d'associations dépendant étroitement de l'administration.

Il s'agissait alors de créer dans chaque région « une organisation administrative solide techniquement, socialement et même politiquement » qui se voyait assigner trois missions principales :

- le « concours technique » apporté aussi bien aux organismes privés qui créent ou gèrent des établissements qu'au service de l'Etat ;
- la création ou l'accompagnement des créations des établissements nécessaires dans le cadre nouveau de la planification (décrets du 2 juin 1960 sur les circonscriptions d'action régionale) ;
- l'exécution de la politique des pouvoirs publics dans le domaine de l'enfance et l'adolescence inadaptées.

Au terme d'une négociation difficile avec la FNAR (Fédération des ARSEA), l'arrêté de 1964 instituait un Centre National et des Centres régionaux, associations loi de 1901 dotées de commissaires du Gouvernement (santé, justice), de statuts-types, agréées par l'Etat et sous son étroite surveillance<sup>1</sup>.

Comme Phoenix renaissant de ses cendres, les CREAI succédèrent alors aux ARSEA, conservant en général leur président(e), souvent des personnalités influentes comme le professeur LAFON en Languedoc Roussillon ou Germaine POINSO-CHAPUIS, ancien ministre, en Provence – Alpes Côte d'Azur – Corse.

Très tôt, les présidents se rencontrent régulièrement dans un Comité de Liaison et de Concertation des CREAI (CLCC) dont le nom dit bien l'esprit et les limites.

## **I - Du CLCC confronté à la réforme des CREAI à la fondation d'une association nationale des CREAI (1964-1995)**

### 1) Une réforme « française » trop rapide et appliquée de manière rigide

Un rapport d'inspection générale menée en 1978-1979 dresse un tableau critique des CREAI : le reproche principal qui leur est fait porte sur le poids de la gestion « qui tend à envahir le champ visuel des responsables au détriment des missions spécifiques (animation, aide technique)... l'accessoire devient l'essentiel ». Trop proche de l'administration, le CREAI risque d'être contesté, accusé de « concurrence déloyale ». Le constat est juste mais la réforme est brutale et aurait gagné à être plus souple et moins rapide ; les subventions sont fortement diminuées, les CREAI doivent céder la gestion de leurs établissements à d'autres associations dans un délai très bref. Certains CREAI disparaissent, d'autres gèrent avec difficulté leur mutation car la réforme s'accompagne d'une diminution drastique des subventions.

Un dialogue difficile s'ouvre alors entre le CLCC et les directeurs successifs de l'Action sociale, pour redéfinir le rôle nouveau des CREAI, une fois la transformation menée à bien par la circulaire du 13 janvier 1984. Il s'agit, dans le cadre d'un groupe de travail DAS/DRASS/CREAI, de « vérifier leur adéquation avec les évolutions et les besoins constatés aujourd'hui ».

Ce groupe aboutit à la conclusion que « les CREAI restent des organismes d'une utilité bien réelle dès lors qu'ils sont disposés à assumer pleinement leurs missions et sous réserve d'une relative réactualisation de celles-ci ». Et, pour que les choses soient bien comprises, il est écrit : « l'enjeu est bien clair pour les CREAI : préserver ou reconquérir une légitimité, seul moyen de justifier leur pérennité ».

La balle est donc clairement dans leur camp. C'est ce qui conduit à transformer le CLCC, longtemps club de présidents où dominaient les psychiatres (le Professeur FONTAN de Lille avait quitté la présidence en 1984) en une association nationale dotée d'un bureau, d'un secrétariat général et qui puisse assurer une représentation efficace des 20 CREAI, présidents et directeurs, des organismes devenus très différents du fait de la réforme et de leur positionnement régional respectif.

Ainsi fut créée l'ANCREAI à Lille le 17 mars 1989, dont le directeur du CREAI Nord Pas de Calais Jean-Paul ORIENT assura longtemps le secrétariat général, René CLOUET, directeur du CREAI Pays de Loire étant trésorier, et dont j'assurai la présidence de 1989 à 1998, suivi par Claude MEYER (Champagne Ardenne).

<sup>1</sup> P. BODINEAU : Du bon usage des associations par l'Etat : les débuts du CREAI. Dans C. BARRAL, F. PATERSON, H.J. STIKER, M. CHAUVIERE (dir). L'institution du handicap, le rôle des associations, Presses Universitaires Rennes 2000 p. 207-219. Sur les activités du CLCC puis de l'ANCREAI, on peut se reporter aux Archives du CREAI de Bourgogne déposées et classées aux Archives Départementales de la Côte d'Or / ADCO 125 / 256 à 265.

## 2) Des missions nouvelles dans un paysage social en mutation

Le relevé de conclusions du groupe de travail avait tenté de repérer l'ensemble des missions à assurer par les CREAL. Il y avait les fonctions historiques qu'il fallait parfois repositionner :

- animation et information,
- conseil technique,
- formation, plusieurs CREAL ayant conservé au moins pour un temps, la gestion d'une école de travail social (éducateurs spécialisés, EJE, moniteurs éducateurs, assistants du travail social...).

Deux fonctions apparaissaient comme prioritaires :

### A) L'observation

Les décideurs (Etat, collectivités territoriales, associations sont « demandeurs d'informations précises, exactes et cohérentes pour déterminer leurs orientations et conduire leur politique... Le besoin se fait sentir d'un lieu de rassemblement des informations permettant de dégager des repères et des indicateurs d'aide à l'analyse et la décision ».

Lorsque j'ai présidé le CTNERHI, j'ai le souvenir de ce qui se passait régulièrement à l'arrivée d'un nouveau secrétaire d'Etat dont le cabinet demandait les chiffres détaillés de la population handicapée, qu'il était toujours très difficile de réunir, malgré l'existence d'outils statistiques toujours en retard d'un recensement !

On pourrait « bâtir » un outil d'observation modulaire avec une base minimum ouverte sur des possibilités d'extensions souples et multiples, outil valorisé par la bonne connaissance des acteurs de terrain.

- B) La fonction d'études devait être, elle aussi, valorisée, ne serait-ce que par la nécessité pour les CREAL de disposer de ressources nouvelles : là encore, on comptait sur leur expérience pour étudier la pratique sociale et médico-sociale, la connaissance des populations, la méthodologie de l'analyse des besoins pour ne prendre que quelques exemples.

L'association et les CREAL devaient aussi prendre en compte l'élargissement des populations handicapées, qui n'étaient plus limitées aux enfants et aux adolescents : la plupart des CREAL modifièrent d'ailleurs le sens du sigle CREAL mais ils le firent dans le désordre : Centre Régional d'Etudes et d'Actions sur le Handicap et l'Inadaptation, Centre Régional d'Etudes et d'Actions pour l'Insertion). Il y avait encore des efforts à faire pour parler d'une seule voix dans l'association nationale.

Le paysage institutionnel connaissait encore d'autres changements : le plus important était certainement la mise en place de la décentralisation<sup>2</sup> qui plaçait les CREAL au cœur d'un paradoxe.

L'une des premières institutions régionales constatait que les politiques sociales étaient de la compétence principale des Conseils Généraux et l'on vit bien des Conseils Généraux faire appel, pour un premier examen de leur compétence, à des cabinets privés plutôt que de s'adresser au CREAL, suspect d'être trop liés à l'Etat ; les cabinets venaient chercher les données nécessaires... auprès du CREAL et les présentaient ensuite aux élus.

Il faudrait ensuite, pour les CREAL, se faire connaître des nouveaux services départementaux, montrer leur savoir-faire pour la construction des futurs schémas que prévoyaient les diverses lois votées dans le sillage de la décentralisation.

<sup>2</sup> Pierre BODINEAU et Michel VERPEAUX : Histoire de la décentralisation - Paris PUF - 2<sup>ème</sup> édition 1997

Avec le Conseil Régional, d'autres pistes de collaboration allaient se révéler, à partir des compétences régionales : formation continue, entreprises d'insertion, rapports entre travail et développement économique.

Et c'est toujours dans le cadre de la région administrative qu'étaient prises les décisions de création de nouveaux établissements, pour lesquelles l'avis technique des CREAI reste souvent sollicité et écouté ; c'est à ce niveau que l'on identifie les besoins et que l'on planifie les équipements collectifs nécessaires.

Il fallait que la nouvelle association nationale organise désormais des manifestations permettant de rassembler les acteurs de l'action sociale et médico-sociale. Elle le fit dès 1990 avec les premières assises de l'ANCREAI à la Baule, sur le thème « De l'enfance inadaptée aux nouvelles solidarités ». Dans son discours d'accueil, le président présente ces journées comme « les entretiens de Bichat du handicap » ; elles sont un succès et se tiendront régulièrement sur des thématiques particulières : les SESSAD à Orléans (1994), à Caen (1996), axé notamment sur les « pratiques en construction » ; les foyers de vie à Dijon (1995). Ces rencontres n'ont jamais cessé depuis...

La mise en œuvre des « nouvelles annexes 24 » donne l'occasion du premier ouvrage écrit et publié sous l'égide de l'ANCREAI<sup>3</sup> ; rapport de synthèse écrit par Mme le Docteur Elizabeth ZUCMAN : on peut y mesurer la « contribution des CREAI à la mise en œuvre du changement » et y constater que les CREAI ont su dans leur majorité occuper une position médiane, médiatrice du changement qui font d'eux un « tiers intervenant, garant de l'adaptabilité continue du système ».

Six ans plus tard, paraît aux éditions de l'ENSP un second ouvrage sur « l'observation dans le secteur médico-social : enjeux et méthodes » ; œuvre de Jean-Yves BARREYRE et Jean-Philippe MARTY, sous l'égide de l'ANCREAI<sup>4</sup>. L'ouvrage propose en conclusion une « architecture territoriale de l'observation » dont les CREAI peuvent être des constructeurs essentiels. Les CREAI réalisèrent aussi un « Guide pour des interventions de qualité » qui permettaient aux établissements de se préparer à l'évaluation et d'améliorer leurs pratiques à partir de leur propre contrôle.

A partir de 1995, s'ouvre une nouvelle phase, où l'on passe :

## **II – De l'association nationale à la construction d'un réseau d'expertise en région (1995-2014)**

Le dialogue difficile de l'ANCREAI avec les pouvoirs publics trouvait en partie son origine dans les conséquences de la réforme des années 1980 : les CREAI attendaient qu'un texte remplace l'arrêté de 1964 et que soient redéfinis le rôle et les missions des CREAI dans un texte réglementaire. Ce texte ne fut jamais élaboré, en partie parce que la décentralisation avait modifié profondément compétences et responsabilités, sans doute aussi parce que les CREAI ne donnaient pas tous les mêmes réponses aux nouveaux enjeux qui s'imposaient à eux.

L'association de défense, qu'avait d'abord été l'ANCREAI, devait devenir un véritable réseau de compétences, au dessus des intérêts respectifs des grandes associations, porteur des aspirations et des attentes de l'ensemble des acteurs des politiques sociales, capable de remplir les missions et d'aider l'Etat et les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de ces politiques. Cette mutation s'est poursuivie sous l'impulsion des présidents successifs Claude MEYER, Richard JOUBERT, Maurice BOLLARD pour me limiter aux débuts de l'association.

<sup>3</sup> La mise en œuvre des nouvelles annexes 24 et les CREAI – ANCREAI 1993

<sup>4</sup> Editions de l'ENSP 1999

## 1) Nouvelles méthodes, nouvelles stratégies

Les CREAI ont commencé de mettre en commun leurs « plateaux techniques » : certains avaient des conseillers techniques très spécialisés, d'autres avaient des expériences et des partenaires différents : certains étaient plus axés sur la justice, l'éducation surveillée ; d'autres avaient beaucoup travaillé sur les problématiques du vieillissement. Il fallait mettre en commun ces savoir-faire, ces capacités d'expertise pour élaborer des méthodologies, construire des outils. Il fallait organiser des séminaires techniques, donner aux conseillers techniques l'occasion de travailler ensemble et, de plus en plus, avec les services de l'Etat.

Les CREAI eurent un rôle essentiel dans l'accompagnement et la mise en œuvre des nombreuses lois votées depuis 2000, comme celle du 2 janvier 2002 sur les droits des usagers, celle du 4 mars 2002 sur les droits des patients, celles de 2007 réformant la protection de l'enfance et relatives à la prévention de la délinquance.

Mais c'est dans l'aide à l'élaboration des nouveaux outils imaginés par la loi que la plupart des CREAI vont pouvoir démontrer leur utilité : schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale, programmes interdépartementaux d'accompagnement du handicap et de la perte d'autonomie, mise en place, pour n'en citer que quelques-uns, des plans autisme, etc...

Détenteurs de la mémoire du secteur, connaissant de l'intérieur les structures et les besoins, ils sont souvent bien placés pour établir des diagnostics partagés et pour construire de bonnes pratiques.

Certains sauront piloter des dispositifs de formation-action sur des sujets délicats comme la vie affective et sexuelle ou la perception de la fin de vie chez les personnes handicapées (travaux d'Anne DUSART). D'autres aideront à organiser une gestion harmonisée des listes d'attente de Maisons des personnes handicapées (MDPH) de certains départements.

Ce qui demeure la valeur ajoutée des CREAI, c'est la capacité à construire une démarche innovation-action ; à partir d'une expérimentation, il faut évaluer puis, si cela est opportun, généraliser, en fonction des choix politiques et des possibilités financières.

Pour qu'un réseau soit efficace, il faut aussi qu'il soit le plus complet possible pour que des politiques publiques territoriales assurent le mieux possible une certaine égalité des citoyens.

Pour tenir compte de l'absence ou de difficultés de certains CREAI, l'association a mis en place des délégations (Franche-Comté auprès du CREAI de Bourgogne ; Lorraine auprès du CREAI de Champagne Ardenne, etc...) qui permettent d'intervenir sur des territoires voisins avec l'accord et le concours des associations et des administrations du territoire : cela fait déjà longtemps que le CREAI de Bourgogne travaillait sur le territoire de la Franche-Comté, en particulier sur les schémas départementaux du Doubs, du Jura, de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort.

## 2) Des champs et des partenaires nouveaux

Les urgences sociales, la montée de la pauvreté et de la précarisation, le vieillissement de la population ont confronté les CREAI comme les collectivités territoriales à de nouvelles problématiques. Le bilan dressé chaque année des travaux du réseau, notamment en 2011 est éloquent sur cette complexité<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Les CREAI pour aider à cheminer dans la complexité en santé publique et en action sociale. Les réalisations 2011. ANCREAI. Sur cette problématique, J.Y. BARREYRE : Eloge de l'insuffisance. Les configurations sociales de la vulnérabilité. Paris Editions Erès 2014.

La réorganisation des services de l'Etat a conduit de plus en plus à travailler avec les Agences régionales de santé (ARS) : dans le cadre de la loi Hôpitaux Patients Santé Territoires (HPST) du 21 juillet 2009, des CREAI ont trouvé leur place et aident au repérage des équipements et des besoins dans les « territoires de santé » ; ils ont souvent coordonné leurs objectifs en matière d'observation avec les ORS (Observatoires Régionaux de Santé) ; ils ont contribué à l'élaboration du schéma régional de santé pour son volet médico-social, participé aux conférences régionales de santé. D'autres ont aidé à une meilleure connaissance des quartiers pour mieux ajuster la politique de la ville et la rendre plus efficace, mieux adaptée à des besoins qui ont varié dans les trente dernières années.

Le caractère global de leurs interventions les a conduit à se doter d'une nouvelle dénomination en déclinant autrement leur sigle historique, qui parle encore à tant d'acteurs sociaux : ils sont devenus les CREAI, Centres Régionaux d'Etudes, d'Actions et d'Informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité.

A la fin de ce mois, les 11<sup>èmes</sup> journées nationales des SESSAD se réuniront à Besançon, à l'initiative du CREAI de Bourgogne, délégation Franche-Comté et du CREAI de Champagne Ardenne, délégation Lorraine, soit 4 régions en synergie sur le thème : « Les SESSAD à l'heure du bricolage ? Une inventivité permanente au service de parcours singuliers » où plus de 1 400 professionnels y assisteront et y confronteront, une fois encore leurs pratiques, leurs expériences, leurs convictions et repartiront dans leurs régions mieux armés pour poursuivre leur action et exercer leurs professions.

### Il est temps de conclure :

Ces transformations profondes conduisent à s'interroger sur la fidélité des CREAI à leurs origines, celles de l'enfance et de l'adolescence inadaptée, cause que défendaient les pionniers que j'ai connus dans mon CREAI, dans les années 1970.

Est-ce toujours le même combat que mènent aujourd'hui les CREAI ? A la réflexion, je pense qu'ils sont restés fidèles à leur histoire et à leurs valeurs.

Ils tirent toujours leur légitimité de leur statut associatif – même s'il est parfois difficile à assumer – qui associe à leur gestion – notamment par la contribution volontaire des établissements – la plupart des associations et des établissements de leur région qui font vivre les groupes techniques et les commissions techniques.

Ils la tirent aussi de leur expertise qui justifie que l'on se tourne vers eux pour des études, dans le cadre d'appels d'offre ; pour des conseils techniques, pour une aide à la décision que doivent prendre aujourd'hui des Conseils Généraux, des Conseils municipaux, ou des métropoles, des régions, des services de l'Etat, ou simplement des associations.

La diversité de leur financement (subvention de l'Etat, contribution des établissements et services, vente de leurs services ou de leurs études demandés par les collectivités territoriales) leur assure aussi une certaine indépendance, qui donne un caractère unique à leur légitimité.

Enfin, les CREAI sont demeurés fidèles aux valeurs qui animaient déjà les ARSEA puis leurs fondateurs : ce sont toujours celles de l'après-guerre, que préconisait, entre autres, Pierre LAROQUE<sup>6</sup>. Il s'agit toujours de protéger, de réduire l'insécurité, d'organiser la « solidarité consciente » (P. LAROQUE), de la renforcer en direction des plus faibles, des plus « vulnérables ».

Pour cela, les CREAI demeurent utiles et nécessaires pour les cinquante années qui viennent... et au-delà !

---

<sup>6</sup> Collette BEC : La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie – Paris Gallimard 2014