

Un souffle nouveau pour le secteur ?

par Pascal Henry *

Après des années de concertation... et de tergiversations, le Gouvernement de la Communauté française a adopté, en mars dernier, seize arrêtés qui constituent le cadre de la réforme des services privés de l'aide à la jeunesse.

Ces arrêtés s'inspirent d'importants travaux qui ont été menés depuis quelques années, entre autres :

- la radioscopie du secteur de l'aide à la jeunesse, et son actualisation en 1998 à l'initiative du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse (C.C.A.J.);
- les Assises de l'aide à la jeunesse (1994);

- le rapport général sur la pauvreté.

Nous aborderons successivement dans cet article :

1. les grandes orientations de la réforme;
2. le nouveau paysage des services de l'aide à la jeunesse;
3. les enjeux pour le nouveau Gouvernement.

à une analyse plus nuancée des fonctions et des discours des acteurs.

A partir de notre position d'observateur privilégié du secteur, nous pouvons formuler au moins trois hypothèses.

1° La dispersion des acteurs handicapée fortement la concertation

Elle hypothèque les chances d'une décision consensuelle.

Le nombre de fédérations (d'employeurs ?) est pléthorique. Il y a des fédérations par type de services, des fédérations qui regroupent plusieurs types, des fédérations organisées selon les clivages philosophico-religieux, des fédérations «dissidentes».

Il y a au moins trente instances consultatives : treize Conseils d'arrondissement de l'aide à la jeunesse (C.A.A.J.), la Commission d'agrément, la Commission de déontologie, le Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse, la Commission permanente de l'enfance maltraitée et les Commissions de

1. - Les grandes orientations de la réforme

La lenteur des réformes

Quinze années entre le Livre blanc de la Protection de la jeunesse (1976), dans lequel le Conseil de la jeunesse d'expression française dénonçait les dérives des homes, et le décret de l'aide à la jeunesse (1991).

Il a fallu huit années encore pour que ce décret modifie l'offre des services...

Le moins que l'on puisse dire, c'est que les évolutions légales sont particulièrement lentes dans le secteur de l'aide à la jeunesse.

Encore heureux que les institutions et services n'aient pas attendu aussi long-

temps pour s'adapter, pour créer, pour innover, pour diversifier !

Il n'est pas sans intérêt de s'interroger sur les raisons de la lenteur des réformes.

Certains acteurs l'attribuent aux clivages traditionnels qui marqueraient fortement le secteur : catholiques/laïcs, résidentiels/extra-muros, juges/conseillers, etc.

Les premiers pourraient être rangés dans le camp des conservateurs, qui chercheraient à bloquer toute réforme, et le second dans le camp des progressistes, qui seraient les seuls partisans des réformes.

Cette lecture simpliste est régulièrement présente. Elle ne résiste cependant pas

* Président du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse, adjoint au directeur de l'Institut Cardijn (Louvain-la-Neuve).

Aucune étude scientifique n'a été à ce jour réalisée en Communauté française sur les besoins de placement

coordination instaurées par le décret «maltraitance» de mars 1998...

Il y a 51 membres au C.C.A.J. !

A force de vouloir donner la parole à tous, on finit par diluer le poids de chacun dans le processus de décision. Pour redonner une crédibilité aux acteurs, une rationalisation s'impose. Des initiatives en ce sens devraient être prises tant par les organisations fédératives que par les autorités politiques. Si ce n'est pas le cas, nous craignons que l'aide à la jeunesse ne soit de plus en plus marginalisée dans le champ politique.

2° Le secteur souffre d'un manque de vision politique

Nous avons déjà souligné la capacité d'innovation et de créativité sur le plan de l'offre de services.

On ne peut en dire autant au niveau d'une vision politique. Les différents Gouvernements qui se sont succédé depuis vingt ans à la Communauté française n'ont pas vraiment fourni la preuve qu'ils avaient un projet politique pour l'aide à la jeunesse. Ils ont - tant bien que mal - assuré l'héritage et tenté de définir dans des cadres réglementaires des pratiques existantes. Ils ont toujours eu plusieurs longueurs de retard sur le terrain. Le propre du politique, n'est-ce pas d'ouvrir de nouveaux chantiers, de nouveaux espaces ? La réforme de 1999 s'inspire (enfin !) quelque peu de législations récentes, comme par exemple celles pour les services de santé mentale, les services d'intégration des personnes handicapées, les services actifs en toxicomanie, etc.

C'est un premier pas dans la bonne direction.

3° Le secteur souffre d'un manque d'intérêt du politique

On peut se demander si, depuis la loi de 1965 sur la protection de la jeunesse, les responsables politiques ne se sont pas désintéressés progressivement du secteur...

Surtout dans les dix dernières années, où les quelques débats politiques se sont presque exclusivement concentrés sur la

délinquance juvénile, en négligeant l'aide à la jeunesse.

Une illustration en a été encore fournie lors de la répartition des compétences au sein du Gouvernement de la Communauté française.

Dans la présentation de l'accord à la presse, les trois partis de la majorité n'ont pas explicitement précisé à quel ministre on avait attribué l'aide à la jeunesse...;

Ce secteur «pèse» pourtant 6 milliards, soit le troisième secteur budgétaire de la Communauté française, après l'enseignement et l'audio-visuel.

On se soucie plus de savoir qui aura les arts de la scène... Les jeunes en difficulté sont relégués dans les coulisses... Paradoxe suprême pour un pays qui a vécu ces dernières années à l'heure blanche !

Moins de lits, plus de projets

La réforme de 1999 s'inscrit dans le prolongement de deux priorités du décret de 1991 : le maintien du jeune dans son milieu familial et la prévention.

Elle vise principalement à diversifier l'offre de services de l'aide à la jeunesse en assurant une reconversion des institutions résidentielles.

En 1995, la ministre-Présidente du Gouvernement de la Communauté française, Laurette Onkelinx, alors en charge de l'Aide à la jeunesse, avait annoncé qu'une restructuration s'imposait pour toutes les grosses institutions résidentielles.

En 1996, la médiatisation de l'affaire Dutroux, avec son cortège de réactions émotionnelles, l'obligeait à renoncer à son premier projet de réduction linéaire.

Les nouveaux arrêtés s'inspirent cependant de la même philosophie (intuition ?) : moins de lits, plus de projets extra-muros. La comparaison avec la Communauté flamande, où le nombre relatif de placements est nettement moindre, sert d'argument. On peut cependant regretter qu'aucune étude scientifique n'ait été à ce jour réalisée en Communauté française sur les besoins de placement. Les choix politiques sont essentiellement fondés sur des a priori,

alors même que les autorités mandantes (juges, conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse) déplorent très souvent le manque de places !⁽¹⁾

Trois nouvelles options

Parmi les principaux éléments du cadre de la réforme, nous en avons pointé trois, car ils nous paraissent les plus déterminants pour modifier l'offre de services.

1. L'agrément sur la base d'un projet pédagogique

Le C.C.A.J. a fortement insisté pour que l'agrément et les subventions soient accordés non plus sur le nombre de lits occupés, mais sur la base d'un projet pédagogique.

C'est capital si l'on veut privilégier l'accompagnement en milieu familial.

La réforme fait un pas dans la bonne direction, mais un pas trop timide encore. L'agrément repose effectivement sur le projet pédagogique du service, mais les subventions sont encore trop fonction du nombre de jeunes pris en charge.

Passer d'une «culture du lit» à une «culture du dossier», c'est positif. Mais ne pourrait-on pas imaginer de définir l'agrément et les subventions en fonction des objectifs et missions assumés par le service ?

2. Les subventions triennales

Les services pourront envisager une gestion pluri-annuelle, puisque les subventions leur sont allouées pour une période de trois ans. Cela permettra plus de cohérence et de souplesse pour la gestion des ressources humaines.

3. L'évaluation périodique

L'évaluation du projet pédagogique se fera au moins à deux niveaux :

- une évaluation interne annuelle, en concertation avec le personnel et le Conseil pédagogique, un nouvel or-

(1) Voir à ce sujet les travaux du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse sur la programmation des services (1998).

La réforme vise à diversifier et réorienter les pratiques résidentielles

gane interne à chaque service qui réunit la direction et le personnel;

- une évaluation triennale par le C.A.A.J. qui remet un avis sur l'opportunité du projet pédagogique du service, au vu des besoins de programmation locale.

Nous plaitions pour un agrément à durée déterminée (par exemple cinq ans), renouvelable après une procédure contradictoire d'évaluation. Le Gouvernement n'a malheureusement pas osé

aller jusque là. L'aide à la jeunesse reste ainsi un des seuls secteurs où l'agrément est accordé pour une durée indéterminée (en fait jusqu'à un hypothétique retrait d'agrément).

On notera également sur ce point que la plupart des acteurs restent très sceptiques sur la capacité des C.A.A.J. à exercer leurs nouvelles missions, compte tenu du peu de ressources et de reconnaissance qui leur est accordé.

2. - Le nouveau paysage des services de l'aide à la jeunesse

La réforme vise à diversifier et réorienter les pratiques résidentielles. Elle s'appuie donc essentiellement sur les services existants, ce qui n'est pas sans poser question au regard de la programmation géographique, et ce d'autant plus que des garanties auraient été données sur le maintien de l'emploi.

Quatorze arrêtés règlent les conditions d'agrément et de subventionnement pour quatorze types de services !

Cette inflation réglementaire peut sans doute se comprendre dans le cadre d'une stratégie de diversification de l'offre.

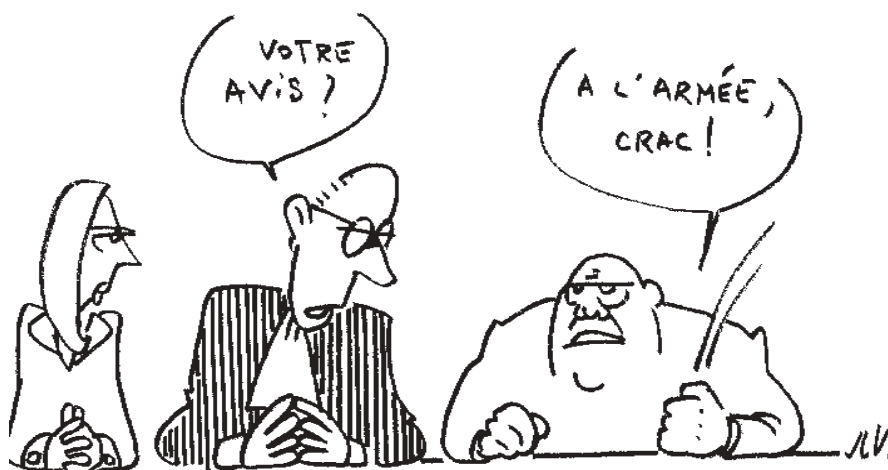
La multiplication des types de projets pédagogiques risque cependant de compliquer la lisibilité - et partant la crédibilité - des services. La simplification n'est malheureusement pas à l'ordre du jour.

Un bref inventaire du panel :

- 1) **les services d'aide en milieu ouvert** (A.M.O.) travaillent sans mandat institutionnel, en apportant aux jeunes une aide préventive (aide individuelle, action communautaire et éventuellement action collective);
- 2) **les centres d'orientation éducative** (C.O.E.) apportent aux jeunes et à leurs familles un accompagnement social, éducatif et psychologique dans le milieu socio-familial;
- 3) **les services de prestations éducatives ou philanthropiques** (S.P.E.P.) apportent une réponse éducative par l'organisation de prestations d'intérêt général pour les mineurs qui ont commis des infractions;

- 4) **les services d'aide et d'intervention éducative** (S.A.I.E.) apportent une aide éducative dans le milieu familial ou en logement autonome;
- 5) **les centres d'aide aux enfants victimes de maltraitance** (C.A.E.V.M.) organisant une permanence d'accueil résidentiel pour des jeunes victimes de maltraitements;
- 6) **les centres d'accueil spécialisés** (C.A.S.) accueillent résidentiellement des jeunes qui ont des comportements agressifs ou violents, des problèmes psychologiques graves, des comportements délinquants, ou qui ont été placés dans une institution publique de protection de la jeunesse (I.P.P.J.);

- 7) **les centres d'accueil d'urgence** (C.A.U.) accueillent résidentiellement et en urgence des jeunes pour une durée de quarante jours maximum;
- 8) **les services d'accueil et d'aide éducative** (S.A.A.E.) organisent l'accueil résidentiel et apportent une aide aux jeunes dans leur milieu familial ou en logement autonome;
- 9) **les services de placement familial** (S.P.F.) organisent l'accueil et l'éducation d'enfants placés en famille d'accueil, ainsi que l'encadrement pédagogique, la sélection, la supervision des familles d'accueil;
- 10) **les centres d'observation et d'orientation** (C.O.O.) établissent pour chaque jeune accueilli résidentiellement (en principe pour une durée de cinq mois maximum) un bilan d'observation et un projet d'orientation;
- 11) **les centres de premier accueil** (C.P.A.) ont le même rôle que les C.O.O. pour les jeunes placés pour la première fois;
- 12) **les services de protutelle** (S.P.) recherchent et accompagnent les protecteurs, désignés lorsque des parents sont déchus de l'autorité parentale;
- 13) **les centres de jour** (C.J.) apportent une aide éducative par un accueil et une guidance en journée ... et en soirée !



On perçoit le risque d'une confusion des approches préventives et répressives

14) et pour ceux qui ne pourraient pas se retrouver dans une des treize catégories, ils peuvent organiser un **projet pédagogique particulier**

d'aide aux jeunes en difficulté ! Seuls les S.A.I.E., les C.A.E.V.M., les C.A.S. et les C.J. constituent de nouvelles catégories de services.

Et les sous !

Sur les moyens budgétaires, la déclaration est malheureusement muette. L'inquiétude n'en est que plus grande.

Le C.C.A.J. avait, lors du débat sur la réforme, indiqué deux priorités qui nécessitent des moyens budgétaires supplémentaires pour le secteur :

1° le renforcement des A.M.O. (création et augmentation du personnel dans les équipes);

2° l'adaptation des masses salariales, pour éviter le plafonnement des rémunérations des travailleurs qui ont des barèmes moins favorables que dans d'autres secteurs.

On n'en retrouve pas trace dans la déclaration.

Si l'on évoque bien l'augmentation du nombre d'A.M.O., cela semble s'opérer au départ de la seule reconversion des services résidentiels.

Ce qui est précisément un point très contesté par les acteurs du terrain, qui souhaiteraient créer de nouveaux services (A.M.O., S.A.I.E., C.A.S., etc.) en plus de la reconversion du résidentiel ! Comme certains le disent, il faut arrêter cette logique qui consiste à «*en déshabiller certains pour en habiller d'autres*».

La diversification de l'offre des services, une meilleure adéquation entre l'offre et les besoins des jeunes en difficulté, une meilleure répartition géographique des services sont conditionnées par une croissance des moyens alloués au secteur.

Madame Nicole Maréchal, la nouvelle ministre de l'Aide à la jeunesse, bénéficie, nous semble-t-il, d'un a priori favorable de la part des acteurs de l'aide à la jeunesse. Sans doute parce que son appartenance à Ecolo donne à penser qu'elle valorisera le secteur associatif, qu'elle s'écartera des pratiques clientélistes ataviques de ce secteur.

Recevra-t-elle du Gouvernement (et du Parlement) les moyens de sa politique ? L'avenir nous le dira. ■

3. - Les enjeux pour le nouveau Gouvernement

Prévention et parfum sécuritaire

La place accordée à l'aide à la jeunesse dans la déclaration du nouveau Gouvernement de la Communauté française (juillet 1999) est insignifiante.

En outre le chapitre qui y est consacré est plutôt inconsistant.

Il s'articule autour de trois titres : priorité à la prévention, combattre la délinquance juvénile et application du décret à Bruxelles.

Passons rapidement sur le dernier élément, le Gouvernement se contentant d'annoncer qu'il soutiendrait toute proposition de la Commission commune de Bruxelles-capitale pour permettre l'application des décrets communautaires à Bruxelles : comme Sœur Anne, on attend...

Les premières propositions ont été déposées par Dominique Harmel et Serge Moureaux il y a six ans !

Pour la prévention, le Gouvernement envisage l'augmentation du nombre d'A.M.O. par la reconversion de services d'hébergement.

Dans ce même chapitre, on trouve des réflexions qui concernent plutôt les jeunes «*délinquants*» : «*le Gouvernement veillera (...) à maintenir et à développer des moyens diversifiés, de manière à permettre une réponse rapide et adaptée au bénéfice de chaque jeune ayant commis un fait qualifié infraction*» ou encore «*les mesures d'aide éducative dans le milieu de vie seront également privilégiées de manière à permettre une remédiation*

dès l'apparition des premiers comportements délictueux (...)».

On perçoit le risque d'une confusion des approches préventives et répressives, à l'image des contrats de sécurité qui hypothèquent les perspectives du travail social et éducatif.

Notre appréhension se trouve renforcée par l'extrait «*combattre la délinquance juvénile*».

On y apprend que le Gouvernement va confier à l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse une étude exhaustive (sic) sur la délinquance des jeunes.

Ne serait-il pas plus judicieux de laisser l'initiative sur ce point au ministre de la Justice, président de la Conférence interministérielle sur la protection de la jeunesse, afin d'articuler cette étude avec les projets de modification de la loi de 1965, dans le prolongement des travaux de la Commission «*Cornélis*» et du professeur Walgrave et son équipe ?

Par ailleurs, le Gouvernement envisage explicitement d'augmenter le nombre de places en milieu fermé.

S'agit-il d'aller au-delà des travaux de construction et de transformation en cours ? Avec quels moyens budgétaires ? Pourquoi ne pas attendre que le Fédéral modifie la loi de 1965, ce qui permettrait de clarifier ses options en matière de milieu fermé ?

Autant de questions qui pèsent lourdement sur la réforme, car les coûts de fonctionnement des institutions publiques fermées (au moins quatre millions par an par place) risquent d'être prélevés sur les moyens des services privés !