

« Pour qu'un enfant grandisse, il faut tout un village »

**Les enjeux d'un travail en réseau en matière de prévention
générale**

**Intervention de Madame Liliane Baudart,
Directrice générale de l'aide à la jeunesse**

Dans le cadre de la matinée de travail

« La Prévention générale en question »

Organisée par le CAAJ de Charleroi
Mercredi 30 mai 2012

Auditoire René De Cooman
706, route de Gozée – 6110 Montigny le Tilleul

Monsieur le Président du Conseil d'Arrondissement,
Monsieur le Délégué général aux droits de l'enfant,
Mesdames, Messieurs,

« Pour qu'un enfant grandisse, il faut tout un village », telle est la conclusion de la brochure qui, en mars 2010, présentait le plan opérationnel 2009-2013 de la Direction générale de l'aide à la jeunesse, c'est-à-dire ses valeurs et leurs traductions en engagements.

Ce proverbe a tout son sens pour introduire l'intervention que les organisateurs de cette matinée de réflexion m'ont demandé de développer en introduction des travaux, à savoir « Les enjeux d'un travail en réseau en matière de prévention générale ».

Non, l'aide à la jeunesse n'est pas une île isolée au milieu d'un océan plus ou moins hostile. Les jeunes et leurs familles ne sont pas que des enfants en danger, des jeunes en difficulté ou des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction. Ils sont bien plus que cela, bien plus que des bénéficiaires d'une aide spécialisée à la jeunesse.

Si le législateur de 1991 a mis en exergue le principe de complémentarité et de suppléativité de l'aide spécialisée à la jeunesse par rapport à l'aide sociale générale, il a également voulu mettre un accent fort sur la priorité à accorder à la prévention. Ce faisant, il a, implicitement, inscrit la nécessité d'un travail de réseau au cœur de la politique communautaire d'aide et de protection de la jeunesse.

Si effectivement, le décret a voulu accorder une place importante à la prévention, encore fallait-il dessiner les contours de ce travail en réseau et donner au concept de prévention son sens. De l'avis 50 du Conseil communautaire de l'aide à la jeunesse qui définit le champ de la prévention comme un processus visant à réduire les violences invisibles, au travail réalisé par RTA pour le CAAJ de Charleroi dont Jean Blairon va nous présenter les résultats, la question de la prévention est sans cesse remise sur le métier depuis 20 ans, et c'est heureux. Arrêtons de tout vouloir standardiser. En effet, un tel concept ne saurait se satisfaire d'une définition figée, coulée dans le bronze. Bien au contraire, le concept de prévention doit rester un objet de débat, voire de controverses, afin de rester vivant et ferment d'innovations.

Je suis particulièrement heureuse que le CAAJ de Charleroi ait choisi de mener une recherche-action sur les perceptions croisées de deux acteurs majeurs du champ de la prévention : l'aide à la jeunesse, singulièrement à travers les AMO, et les Plans de cohésion sociale. Cette approche démontre à souhait que la réduction des inégalités et la lutte contre les conséquences de ces inégalités impose de mettre ensemble la créativité, les énergies et les moyens de tous.

La prévention : un concept polysémique

La prévention est un concept polysémique, ce qui peut lui donner un caractère flou.

Est-elle l'affaire de tous ? En effet, tout le monde parle de prévention, à tous les niveaux, tout le temps, du Ministère de l'Intérieur au Ministère de la Justice. Mais de quelle prévention parlons-nous au juste ?

La prévention peut être conçue dans une optique de prévention des risques ou plus précisément de gestion des groupes dits « à risque ». Cette prévention relève d'une approche sécuritaire. Ce n'est pas la prévention telle que nous l'entendons dans l'aide à la jeunesse.

La philosophie du décret de 1991 inscrit nécessairement la prévention générale développée par l'aide spécialisée à la jeunesse dans une logique d'émancipation sociale et culturelle des jeunes et de leurs familles. Il s'agit de les considérer comme des acteurs, des sujets de droits. Les professionnels veilleront donc à

s'appuyer sur leurs ressources et à favoriser leur expression individuelle et/ou collective afin d'en faire progressivement des citoyens critiques et responsables.

La prévention : parent pauvre de l'aide à la jeunesse ?

Force est de constater qu'à côté des moyens déployés pour venir en aide aux enfants en danger ou en difficulté grave, les moyens dévolus à la prévention restent faibles - très faibles, trop faibles -, malgré une augmentation du budget des AMO de 20 % entre 2008 et 2011. Le budget de la prévention (c'est-à-dire les AMO et les dépenses de prévention générale des CAAJ) représente 7,7 % du budget total de l'aide à la jeunesse en 2011, soit un peu plus de 20 millions d'Euros, sur un budget total de 261 millions d'Euros. A côté de ce montant, 214 millions d'Euros ont été dépensés pour la prise en charge individuelle des jeunes, ce qui représente 82 % du budget total de l'aide à la jeunesse.

A côté des moyens budgétaires dégagés pour la prévention qui restent certes limités, je voudrais souligner les efforts réalisés par la DGAJ pour fédérer et donner du sens et de la cohérence aux missions de prévention générale dévolues au SAJ et particulièrement aux sections de prévention générale. On observe en effet une grande disparité dans la conception des missions des sections de prévention générale entre les SAJ et dans la manière dont ces sections s'articulent tant avec le CAAJ qu'avec les partenaires du réseau. La prévention est un métier complexe, qui s'invente tous les jours. Il est normal et intéressant que les CAAJ, les AMO et les sections de prévention générale des SAJ développent des actions différentes, tiennent compte des particularités de l'arrondissement, développent des projets innovants.

Cependant, permettre des partages d'expériences, diffuser les pratiques probantes, donner un cadre conceptuel et des balises communes, harmoniser les pratiques en matière de prévention générale m'est apparu nécessaire dès le début de mon mandat afin de donner ses lettres de noblesse au travail de prévention mené dans les services publics de l'aide à la jeunesse. On parle trop peu, on valorise trop peu ce qui est fait et bien fait par ces agents.

Ainsi, dès 2009, j'ai inscrit dans le plan opérationnel de la DGAJ la mise en chantier d'une démarche d'analyse et d'évaluation des processus liés au métier de la prévention au sein des sections de prévention générale. Ce travail a été piloté, en collaboration avec le service de l'Audit et de la Qualité du Ministère, par Monsieur Yves POLOME, Directeur général adjoint qui a la prévention dans ses attributions. Pour la première fois, les agents des sections de prévention générale des 13 arrondissements ont participé à un travail de réflexions sur le sens de leur métier, sur l'organisation des services ainsi que sur les articulations à prévoir avec l'ensemble du réseau.

Les conclusions de cette analyse ont été présentées aux conseillers de l'aide à la jeunesse ainsi qu'aux agents des sections de prévention générale en septembre 2011. Un certain nombre de recommandations ont été effectuées. Ces recommandations visaient le politique, d'autres visaient directement l'administration. Dès lors, un groupe de travail composé de conseillers d'aide à la jeunesse et d'une représentante des directeurs de l'aide à la jeunesse s'est emparé de ces recommandations, sous la houlette de mon collègue Yves POLOME.

Je ne vais pas dévoiler ici les résultats de ces travaux, ils seront soumis prochainement à la Ministre de l'aide à la jeunesse. Toutefois, je tiens particulièrement à souligner l'importance à accorder à l'élaboration d'un diagnostic social, avant toute mise en œuvre de projets de prévention. Le rôle de la section de prévention générale est fondamental dans ce cadre. Il revient, en effet, aux délégués de ces sections de contribuer à la réalisation de ce diagnostic en faisant remonter vers les différentes instances compétentes les constats provenant du travail réalisé par les délégués de la section sociale mais aussi par ceux du SPJ. Ce travail doit être mené à la fois sur base de données quantitatives et sur base de données qualitatives. Cet ensemble d'information devra remonter vers les CAAJ afin de nourrir leurs réflexions et leurs travaux.

Un tel travail doit être réalisé en collaboration avec l'administration centrale, particulièrement avec :

- le Service des projets et de la prévention dépendant de Monsieur POLOME, dont Madame Mélanie LIENARD est la nouvelle directrice ;
- la Direction de l'Inspection Pédagogique, dépendant de Monsieur LOECKX. Il s'agira ici d'intégrer à l'analyse, les données en provenance des rapports annuels d'activités des AMO, qui réalisent également un diagnostic social ;
- la Direction des méthodes, de la recherche, de la formation et des statistiques qui fournira les données relatives à la prise en charge individuelle des jeunes par arrondissement.

Enfin, en collaboration avec l'administration centrale, l'Observatoire de l'enfance, de la jeunesse et de l'aide à la jeunesse (OEJAJ) fournira des données, dites de cadrage. Il s'agira d'apporter pour chaque arrondissement un kit des données significatives et traitées de manière à être utilisables aisément par des non-statisticiens. Ces données seront notamment relatives à la population, au taux de chômage, au taux de personnes relevant du Revenu d'Intégration Sociale (RIS), au revenu moyen par arrondissement, ...

En tant que Directrice générale, je souhaite développer une politique de formation spécifique pour les agents des sections de prévention générale, ce qui fut quasiment inexistant jusqu'ici. Il s'agira par exemple d'outiller ces agents en matière statistique et de gestion de projets.

Enfin, il est indispensable d'utiliser la mine d'informations que constituent les rapports annuels d'activités éducatives des AMO et les diagnostics sociaux qu'ils réalisent. En effet, les AMO sont des opérateurs incontournables quand on parle de prévention.

Travailler en réseau : une obligation morale

Les ambitions de la Fédération Wallonie-Bruxelles en matière d'aide et de protection de la jeunesse sont clairement énoncées dans l'article 3 du décret du 4 mars 1991. L'aide à la jeunesse se doit de tout mettre en œuvre afin de permettre au jeune de « se développer dans des conditions d'égalité de chances en vue de son accession à une vie conforme à la dignité humaine ».

Cette définition est somme toute assez proche de celle de la cohésion sociale défendue par la Wallonie : « *La cohésion sociale est l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap.* »

A la lecture de cette définition, on ne peut que regretter le fait que des projets ciblés prioritairement sur les jeunes ne puissent plus émarger au budget des plans de cohésion sociale. A l'heure où l'on parle sans cesse de transversalité, de synergie et de mutualisation, aussi bien à la Région bruxelloise, à la Région wallonne qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles, il est incompréhensible de renvoyer, de Charybde en Sylla, des promoteurs de PCS et des AMO qui souhaitent développer des actions communes en faveur d'un groupe particulier de jeunes.

Je souhaite ici mettre en exergue une des recommandations issues du séminaire « *Réductions des inégalités* », mené récemment en partenariat par le Délégué général aux droits de l'enfant, l'ONE et la DGAJ, recommandations qui ont fait l'objet d'une publication en juin 2011¹ ;

¹http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/Brochures_et_documentations/rapport-seminaire-reduction_inegalites_DEF-light.pdf

« Face à des difficultés multifactorielles, l'intervention d'un seul acteur social se révèle le plus souvent insuffisante ou inefficace. Un travail en réseau s'impose afin de mutualiser les approches et les compétences. ...Réduire les inégalités ne peut se faire sans une implication globale des acteurs du secteur public et du secteur associatif, afin de repenser les articulations de leurs actions tant au niveau préventif qu'au niveau de l'aide individuelle. ... S'interroger sur les conditions de faisabilité, de cohérence et de pertinence de ce travail en réseau constitue donc une priorité. »

Dans le cadre de ces travaux, nous nous sommes positionnés très clairement. Nous avons mis en évidence la nécessité de mutualiser les outils et les ressources. Sans tomber dans l'angélisme, plusieurs recommandations visent à développer des partenariats entre services publics et secteur associatif, entre AMO et un service communal ou un PCS. Il y a évidemment lieu d'interroger en permanence les conditions de faisabilité, de cohérence et de pertinence de ces projets réalisés en partenariat. Autrement dit : que personne n'y perde son âme.

Les enjeux du travail en réseau

L'enjeu pour l'aide à la jeunesse est bien de développer, au-delà des partenariats « incontournables » avec les acteurs de la petite enfance, de l'enseignement, de la santé mentale ou du secteur du handicap, un réel travail de réseau avec les plans de cohésion sociale (PCS), travail que vous avez entamé de longue date comme le montre les résultats de la recherche présentée aujourd'hui.

Ce travail de réseau, j'ai voulu le consolider dès mon entrée en fonction, notamment en élaborant des protocoles de collaboration. Ainsi, nous avons finalisé un protocole de collaboration avec l'ONE² et conclu un accord-cadre avec l'AWIPH³. Je gage que nous arriverons à conclure le protocole de collaboration, actuellement en élaboration, avec la sphère de l'enseignement (en tout cas pour la Wallonie).

Une des conditions nécessaires à un partenariat fructueux est de garantir qu'une des parties ne soit pas instrumentalisée par l'autre. Pour ce faire, je préconise l'élaboration d'une charte ou d'un protocole de collaboration garantissant le respect des missions, de la philosophie de travail de chacun des partenaires. Ce protocole stipulera ex-ante les modalités d'évaluation du partenariat. A titre

² Protocole de collaboration entre l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE) et les conseillers de l'aide à la jeunesse, d'une part, et les directeurs de l'aide à la jeunesse, d'autre part :

http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/ajss_editor/documents/protocole_ONE-DGAJ.pdf

³ Protocole de collaboration entre l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées (AWIPH) et la Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse (DGAJ) :

http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/Brochures_et_documentations/brochure.DGAJ-AWIPH.pdf

illustratif, à l'occasion du séminaire sur la réduction des inégalités⁴, Xavier Dupuis, directeur de l'AMO « CIAC » à Couvin, a témoigné de l'importance de conclure un protocole offrant des garanties de non-instrumentalisation des différentes parties (ici en l'occurrence l'AMO et le PCS) et de procéder à une évaluation continue de l'application dudit protocole.

Les maître-mots d'un partenariat fructueux devraient être, selon moi :

- **la participation des jeunes et des familles.**
Cela semble aller de soi mais cela nécessite de réfléchir. Quel mode de travail en réseau privilégions-nous ? Un travail de réseau avec les usagers ou un réseau uniquement entre professionnels ? Le secret professionnel et notre code de déontologie n'empêchent absolument pas d'inviter les bénéficiaires de l'aide aux réunions du réseau dès lors où ils sont réellement considérés comme des partenaires, des sujets et non comme des objets. Leur participation ne peut être un alibi.
- le fait de considérer les jeunes et leurs familles comme des sujets de droit, capable de dire des choses sur eux, d'exprimer et de défendre leur point de vue et leurs intérêts particuliers. C'est une posture éthique que je préconise : il s'agit de **développer une relation éthique** avec ces personnes. Les écouter, c'est bien. Tenir compte de ce qu'elles disent, c'est mieux.
- **la « conflictualité »**, ce que l'on nomme parfois la « *coopération conflictuelle* », c'est-à-dire que les professionnels participant au réseau devront tenir compte des intérêts en jeu. Il s'agit de sortir de la politique du « faux » consensus où l'on fait l'impasse sur les intérêts parfois contradictoires des personnes en présence. Il s'agit, grâce au débat, de constater les divergences, d'analyser les intérêts en jeu, et de conclure un accord déterminant un programme d'actions à court, moyen, voire long, terme où chacun des partenaires voit ses intérêts pris en compte. A titre d'exemple, je vous invite à aller voir la vidéo « *Pas de quartiers* » réalisée par le CVB-VIDEP avec une AMO du quartier de Cureghem à Bruxelles.

⁴ "Comment contribuer à la réduction des inégalités sociales dans le champ socio-éducatif ? Problématisation et recommandations" :

http://www.aidealajeunesse.cfwb.be/fileadmin/sites/ajss/upload/ajss_super_editor/DGAJ/Documents/Recherches/rapport-seminaire-reduction_inegalites_DEF-light.pdf

La nécessaire innovation dans le champ de la prévention

Le travail en réseau fait émerger de nouveaux partenariats et donne parfois le jour à des projets innovants. En effet, des acteurs de champs différents se rencontrent et construisent, face aux besoins nouveaux des jeunes et de leurs familles, des projets à la croisée de différents secteurs.

Trop souvent, hélas, les promoteurs de ces projets innovants sont confrontés à des cadres règlementaires restrictifs qui entravent le partenariat ou le financement des projets.

J'appelle de mes vœux le développement d'une **politique intégrée de prévention**, qui favorise le travail en réseau, qui permette l'émergence et le subventionnement de projets innovants, par définition non prévus dans les réglementations existantes. Souvent, les promoteurs de projets innovants et/ou transversaux sont confrontés à des cadres administratifs ou politiques déterminés par les répartitions des compétences. Les promoteurs de ces projets doivent alors présenter leur dossier sous des angles différents, à deux ou trois instances politiques et à deux ou trois administrations différentes, alors que l'innovation réside justement dans la construction d'un projet intégré. Hélas, souvent, ces promoteurs sont renvoyés d'un département à l'autre.

Je plaide dès lors pour la création d'un mécanisme de mutualisation et qu'on permette à ces promoteurs de projets d'élaborer un seul dossier de subventionnement adressé à des départements différents.

△ △ △

Enfin, et je terminerai par là, j'ai l'ambition dans la seconde partie de mon mandat d'engager un nouveau chantier : celui des indicateurs de pilotage de l'aide à la jeunesse. Il s'agira notamment d'identifier les indicateurs à prendre en compte pour piloter une politique de prévention générale. Mais ceci est une autre histoire ... Je vous donne rendez-vous dans deux ans.