



Facultés Universitaires Saint-Louis
Centre d'Etudes Sociologiques

**" Comprendre les mécanismes de sorties
du système de prise en charge
dans l'Aide à la jeunesse "**

Rapport de recherche

Décembre 2011

Promoteur :

Abraham FRANSSEN

Chercheuse :

Marie JOACHIM

Avec la collaboration de :

Alice JASPART et Gaëtan CLIQUENNOIS

Une recherche à l'initiative de l'Observatoire de l'Enfance,
de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse

REMERCIEMENTS

Nos remerciements s'adressent en priorité à tous les professionnels des arrondissements de Bruxelles, Liège et Nivelles qui ont accepté de consacrer du temps pour réfléchir avec nous aux sorties et non-sorties du secteur de l'Aide à la jeunesse et/ou de leur service. Une quarantaine de personnes ont été interviewées ; parmi celles-ci, plusieurs personnes ont également participé à une analyse en groupe ; et deux juges de la jeunesse ainsi qu'un conseiller de l'Aide à la jeunesse, travaillant tous trois à Bruxelles, ont accepté d'être observés dans leur travail. Qu'ils en soient tous chaleureusement remerciés.

Nous souhaitons aussi remercier les acteurs de terrain et les responsables administratifs qui ont fourni des éclaircissements à l'équipe au cours de la rédaction du rapport.

Nous avons veillé à rester fidèles aux informations et impressions communiquées par tous ces acteurs. Nous assumons toutefois l'entière responsabilité des propos tenus dans ce rapport et des éventuelles erreurs qui s'y seraient glissées.

Enfin, nous tenons également à remercier l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse de nous avoir choisis pour réaliser cette recherche ainsi que tous les membres du comité d'accompagnement pour leur suivi. Ce comité était composé des personnes suivantes : Michel Vandekeere et Malvina Govaert pour l'Observatoire, rejoints en cours de route par Anne-Marie Dieu et Anne Swaluë ; André Peters et Denis Van Doosselaere pour le cabinet de Madame la Ministre Huytebroeck ainsi que Liliane Baudart et Didier Fripiat pour la Direction Générale de l'Aide à la Jeunesse.

Abraham Franssen, promoteur

Marie Joachim, chercheuse

SYNTHESE

Alors que le secteur de l'Aide à la jeunesse se revendique comme une aide spécialisée et supplétive (prenant donc le relais dans le cas où l'aide générale serait insuffisante), qui vise la déjudiciarisation, l'autonomie des « bénéficiaires » et l'action (ou le retour) dans le milieu de vie des jeunes – autrement dit, comme une aide transitoire dans les parcours des mineurs et de leur famille –, des statistiques indiquent une progression régulière du nombre de jeunes pris en charge ainsi qu'une proportion de jeunes entrants plus importante que les jeunes sortants. Au-delà de ces statistiques, la majorité des acteurs perçoivent le système comme largement saturé. D'où l'intérêt de **s'interroger sur les facteurs, processus et mécanismes qui permettent de comprendre les (non-)sorties de l'Aide à la jeunesse** – les processus d'entrée ayant déjà, en bonne partie, été investigués et documentés.

Cette recherche sur la problématique des mécanismes de (non-)sorties de l'Aide à la jeunesse pour les mineurs en difficulté ou en danger (les mineurs « délinquants » ne faisant pas partie de l'objet d'étude) est donc née d'une **double préoccupation** : *éthique* d'une part – en lien avec les principes qui régissent le secteur et qui viennent d'être cités : désinstitutionnalisation, déjudiciarisation, ... – et *gestionnaire et pratique* d'autre part – en lien avec l'importance du flux à gérer dans le secteur et la recherche de pistes pour réduire celui-ci ou faciliter son traitement.

In fine, l'identification des mécanismes de (non-)sorties vise à aider les acteurs de terrain, les responsables de l'administration et les responsables politiques à mieux gérer les flux en travaillant sur ces mécanismes.

Néanmoins, **les buts de système** (ou préoccupations gestionnaires de l'organisation) ne peuvent être visés de manière désincarnée, sans prendre en compte **les buts de mission** qui sont d'aider des mineurs et leur famille à sortir d'une situation de danger/de difficulté. Les sorties ne peuvent donc constituer un but en soi. Elles sont pertinentes et souhaitables dans certains cas – en particulier, nous dit le décret, en cas de placement, pour éviter l'institutionnalisation durable ; en cas d'intervention judiciaire également car les problèmes sociaux doivent être pris de préférence en charge par des acteurs sociaux et parce qu'il faut laisser le plus possible les

personnes maîtres de leur situation ; ou encore quand les difficultés se sont apaisées ou que le danger a disparu, pour éviter de créer et d'entretenir une dépendance à l'aide ; etc.

Pour instruire cette problématique, nous avons procédé en **cinq phases**.

Premièrement, nous avons caractérisé et schématisé le système comme un système de gestion des flux, décomposé en un ensemble de scènes sur lesquelles s'opèrent des bifurcations et potentiellement des sorties. Celles-ci peuvent être de trois types : des sorties totales du secteur (le jeune sort du système, n'apparaît plus dans les chiffres, son dossier est clôturé), des sorties internes (sorties d'un service non suivies d'une fermeture du dossier, passages de l'aide consentie à l'aide contrainte via la judiciarisation du dossier ou passages inverses via la procédure d'homologation) et enfin, des sorties « partielles » ou des « pré-sorties » qui peuvent laisser présager une sortie complète du secteur mais qui, dans certains cas, peuvent être à l'origine d'une prolongation de prise en charge.

Deuxièmement, pour éclairer finement les différents mécanismes et logiques qui conditionnent les processus et décisions de sortie du système de prise en charge, une trentaine d'entretiens ont été réalisés avec le réseau des acteurs impliqués (conseillers et délégués en chef du Service d'Aide à la Jeunesse, directeurs et délégués en chef du Service de Protection Judiciaire, intervenants, responsables d'institution, magistrats et avocats) dans trois arrondissements judiciaires (Bruxelles, Liège et Nivelles) ainsi que **des observations non participantes de séquences du processus décisionnel** (audiences publiques au tribunal de la jeunesse et réunions de formalisation au SAJ). Cette deuxième phase visait la **confrontation entre le système conçu et le système vécu** par les acteurs.

Dans la confrontation du système conçu au système vécu, les divers inrerlocuteurs rencontrés ont **mis en lumière des « facilitateurs » et des « freins » aux sorties ainsi que des facteurs qui influencent, pas nécessairement de manière univoque, les processus de décision**. Ces multiples facteurs peuvent être regroupés par niveau : institutionnel (ex. de frein aux sorties : la possibilité réglementaire de renouveler indéfiniment la majorité des mandats), organisationnel (ex. de facilitant : l'organisation d'une permanence spécialisée au sein des SAJ), facteurs liés aux fonctions et aux cultures professionnelles (ex. de facteurs pouvant constituer un frein ou un facilitant : vision large ou restrictive du danger, impact de l'intervention et effets supposés de la poursuite ou de la clôture), facteurs liés aux relations entre professionnels et « bénéficiaires » (ex. de frein : attachement réciproque) et enfin, des facteurs liés aux ressources, caractéristiques, comportements et vécus des familles tels que perçus et évalués par les intervenants (ex. de freins : difficultés multiples, nécessité qu'une personne extérieure impose ses décisions ; ex. de facilitateurs : présence d'un réseau mobilisable, remise en question ; ex. de facteur dont l'influence varie : âge du jeune).

Troisièmement, pour approfondir les constats, discuter des enjeux et des pistes

d'amélioration du système, **une analyse en groupe** a également été organisée avec les interviewés. Elle a conforté la plupart des enseignements tirés de l'analyse des entretiens, ce qui explique qu'un chapitre ne lui ait pas été consacré.

Quatrièmement, le travail empirique s'est doublé d'un travail analytique et théorique dans le cadre d'un **séminaire « Catégorisation des publics et gestion des flux »** organisé au sein du Centre d'Etudes Sociologiques, réunissant une dizaine de chercheurs abordant cette problématique à partir de leurs terrains respectifs (travail social en justice, gestion des populations carcérales, aide sociale, accompagnement des demandeurs d'emploi, ...). Des apports de ce séminaire sont présentés dans le chapitre 4 afin **d'ouvrir les perspectives sur le fonctionnement d'autres terrains**, sans pour autant suggérer qu'il s'agisse de modèles à suivre pour l'Aide à la jeunesse.

Et cinquièmement, les quatre phases précédentes ont été synthétisées sous forme de **perspectives et pistes**, mettant en exergue des points d'attention, des noeuds, des éléments problématiques qui méritent une réflexion approfondie du secteur et qui encouragent celui-ci à se positionner. Aucune de ces interpellations ne s'impose d'elle-même, c'est à l'AAJ d'opérer des choix tout en gardant à l'esprit que la question des sorties ne peut être posée de manière purement gestionnaire, in abstracto ; les sorties ne peuvent être recherchées à tout prix sans inévitablement entrer en conflit avec les missions et fonctions de l'AAJ.

Parmi les perspectives et pistes exposées, citons **la nécessité de clarifier les rôles respectifs de l'aide générale et de l'aide spécialisée et les articulations entre elles** – puisque le problème des flux se pose bien entendu aussi à l'entrée du secteur et que l'AAJ, en tant qu'aide supplétive, dépend en partie de l'efficacité des services de première ligne –, notamment par la mise en place de protocoles de collaboration mais aussi par des rencontres entre professionnels car les relais et les collaborations sont facilités par la connaissance mutuelle.

Il nous paraît également indiqué, au vu de l'analyse des entretiens, de **s'interroger sur le rôle du parquet** : réel filtre, garant d'une appréciation plus stricte de l'état de danger ou simple escale pour les dossiers sans réelle incidence sur le parcours de ceux-ci ? Bien sûr, entre ces deux extrêmes, il peut y avoir plusieurs scénarios.

Les missions de l'Aide à la jeunesse et les critères qui justifient son intervention sont aussi à questionner. La prise en charge et/ou sa poursuite se justifient-elles parce que le jeune rencontre des difficultés/est en danger ou, notion beaucoup plus large, parce que c'est dans l'intérêt du mineur selon les professionnels ? La seule volonté des bénéficiaires de voir l'aide se poursuivre est-elle suffisante pour prolonger la prise en charge ?

Pour éviter les renouvellements à l'infini de certaines prises en charge, ne faudrait-il pas **envisager d'élargir les mandats non renouvelables (qui existent déjà pour quelques mesures : API¹, Code M² et intervention d'un SIIF³)** ? Si cette pratique présente plusieurs avantages, elle entre aussi en contradiction avec « le rythme des familles » et la sensation d'une série d'acteurs – perçue par ceux-ci comme un fait – que certaines familles sont « irrécupérables ». Comment le secteur de l'Aide à la jeunesse se positionne-t-il par rapport à cela ? Soit il continue de viser, dans tous les cas, l'aide la plus courte possible (et pour cela, limiter davantage les renouvellements de mandat paraît constituer une piste intéressante), soit il assume qu'il est parfois préférable, dans l'intérêt et pour la protection des mineurs, que certaines familles fassent l'objet d'un accompagnement structurel et à durée indéterminée.

Enfin, les entretiens ont montré la réflexivité dont font preuve les professionnels interviewés vis-à-vis du système et de leurs pratiques (l'instauration d'une permanence spécialisée dans certains SAJ, notamment, témoigne de cette réflexivité, réflexivité aussi attestée par la mesure des effets de la permanence sur le nombre de demandes et leur traitement plus égalitaire, cf. chapitre 2) mais ont aussi mis en évidence l'intérêt de **disposer d'outils, de tableaux de bord pour favoriser cette démarche d'évaluation collective**. Il est bien entendu que les données et les indicateurs statistiques ne peuvent constituer en eux-mêmes le critère d'évaluation de l'action des professionnels, des services et du système. Mais suffisamment fins, fiables, documentés et croisés avec une analyse qualitative des pratiques, ils peuvent constituer une base informationnelle donnant l'occasion de s'interroger sur la pertinence, les impacts et les effets des stratégies d'intervention.

¹ Accompagnement post-institutionnel (accompagnement dans le milieu de vie après un passage en IPPJ).

² Retour en famille encadré par un service de l'Aide à la jeunesse après un passage en institution.

³ Service d'intervention intensive en famille.

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
SYNTHESE	3
TABLE DES MATIERES	7
INTRODUCTION	1
1. LA PROBLEMATIQUE DES SORTIES DE L'AIDE A LA JEUNESSE	1
1.1 POURQUOI S'INTERROGER SUR LES SORTIES ?	1
1.2 OBJECTIFS DU PROJET DE RECHERCHE	4
2. METHODOLOGIE ET PLAN DU RAPPORT	4
2.1 PHASE 1 : OBJECTIVATION DU SYSTEME CONÇU : CADRES LEGAUX, REGLEMENTAIRES, INSTITUTIONNELS ET ORGANISATIONNELS	4
2.2 PHASE 2 : APPROCHE QUALITATIVE SUR BASE D'ENTRETIENS AUPRES DES INTERVENANTS IMPLIQUES EN VUE DE LA MISE A JOUR ET DE LA COMPREHENSION DES MECANISMES DE (NON-) SORTIE	5
PHASE 2 BIS : OBSERVATION DE SEQUENCES DU PROCESSUS DECISIONNEL	7
2.3 PHASE 3 : CONSTRUCTION D'UN DIAGNOSTIC PARTAGE ET DE PISTES D'ACTION SUR BASE DE LA METHODE D'ANALYSE EN GROUPE	7
2.4 PHASE 4 : MISE EN PERSPECTIVE ET COMPARAISON INTER-SECTORIELLE	8
2.5 PHASE 5 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	8
DELIMITATION DU TERRAIN EMPIRIQUE	8
3. LISTE DES PARTICIPANTS A LA RECHERCHE	9
3.1 PAR LE BIAIS DES ENTRETIENS SEMI-DIRECTIFS	9
3.2 PAR LE BIAIS DE L'ANALYSE EN GROUPE	10
CHAPITRE 1 : LE SYSTEME DE L'AIDE A LA JEUNESSE	11
CADRES LEGAUX, INSTITUTIONNELS ET ORGANISATIONNELS	11
INTRODUCTION	11
1. LE DECRET DE L'AIDE A LA JEUNESSE	11

Table des matières

1.1 L'ESPRIT ET LA LETTRE DU DECRET DE 1991 DE L'AIDE A LA JEUNESSE	11
1.2 LES ACTEURS DU SECTEUR DE L'AIDE A LA JEUNESSE	17
2. LE SYSTEME DE L'AIDE A LA JEUNESSE ET LES DIFFERENTES VOIES DE SORTIE	24
<u>CHAPITRE 2 : DU SYSTEME AUX PRATIQUES EFFECTIVES</u>	<u>29</u>
<u>SCENE PAR SCENE : CARACTERISATION ET ANALYSE DES PROCESSUS CONDUISANT, OU NON, A LA SORTIE DE L'AAJ</u>	<u>29</u>
INTRODUCTION	29
1. SCENE 1 : AU STADE DE LA PERMANENCE DU SAJ	31
1.1 CADRE LEGAL, REGLEMENTAIRE ET PROCEDURAL	31
1.2 LE SYSTEME VECU	34
1.3 RESUME DES FACTEURS DETERMINANTS	38
1.4 SUGGESTIONS DES ACTEURS	39
2. SCENE 2 : AU STADE DE L'INVESTIGATION DU SAJ	40
2.1 CADRE LEGAL, REGLEMENTAIRE ET PROCEDURAL	40
2.2 LE SYSTEME VECU	41
2.3 RESUME DES FACTEURS DETERMINANTS	42
2.4 SUGGESTIONS DES ACTEURS	42
3. SCENE 3 : AU STADE DU PROGRAMME D'AIDE DU SAJ	43
3.1 CADRE LEGAL, REGLEMENTAIRE ET PROCEDURAL	43
3.2 LE SYSTEME VECU	48
3.3 RESUME DES FACTEURS DETERMINANTS	73
3.4 SUGGESTIONS DES ACTEURS	76
4. SCENE 4 : AU STADE DU PARQUET (SECTION JEUNESSE)	79
4.1 CADRE LEGAL, REGLEMENTAIRE ET PROCEDURAL	79
4.2 LE SYSTEME VECU	81
4.3 RESUME DES FACTEURS DETERMINANTS	84
4.4 SUGGESTIONS DES ACTEURS	85
5. SCENE 5 : AU STADE DU TRIBUNAL DE LA JEUNESSE	86
5.1 CADRE LEGAL, REGLEMENTAIRE ET PROCEDURAL	86
5.2 LE SYSTEME VECU	87
5.3 RESUME DES FACTEURS DETERMINANTS	110
5.4 SUGGESTIONS DES ACTEURS	112
6. SCENE 6 : AU STADE DU SPJ	113
6.1 CADRE LEGAL, REGLEMENTAIRE ET PROCEDURAL	113
6.2 LE SYSTEME VECU	116
6.3 RESUME DES FACTEURS DETERMINANTS	123
6.4 SUGGESTIONS DES ACTEURS	124
7. SCENE 7 : AU STADE DE LA COUR D'APPEL (SECTION JEUNESSE)	125
7.1 CADRE LEGAL, REGLEMENTAIRE ET PROCEDURAL	125
7.2 LE SYSTEME VECU	126
7.3 RESUME DES FACTEURS DETERMINANTS	128

7.4 SUGGESTIONS DES ACTEURS	129
-----------------------------	-----

CHAPITRE 3 : CONSTATS ET ENJEUX TRANSVERSAUX **130**

INTRODUCTION	130
1. LA PERCEPTION ET L'EXPERIENCE D'UN SYSTEME LARGEMENT SATURE	130
2. AU-DELA DE LA DUREE ET AU-DELA DES INQUIETUDES, LE CRITERE DE LA PERTINENCE DE L'INTERVENTION	133
3. LES « IRRECUPERABLES »	137
4. L'ÉVALUATION DE LA SITUATION ET L'APPRÉCIATION DE L'ÉTAT DE DANGER	140
4.1 LES FACTEURS LIÉS À LA SITUATION DU JEUNE ET DE LA FAMILLE	141
4.2 LES FACTEURS LIÉS AU TRAVAIL DES PROFESSIONNELS	145
5. LA « PRIORISATION »	153
6. LA MAJORITE	159
7. LE CHANGEMENT DE RESIDENCE	162
8. LE CIVIL ET LE PROTECTIONNEL QUI S'ENTREMELENT	164
9. LES ALLERS-RETOURS DANS LE SYSTEME	165

CHAPITRE 4 : GESTIONS DES FLUX, PRISES DE DECISION ET MECANISMES DE SORTIES DANS D'AUTRES SECTEURS DE L'ACTION SOCIALE **167**

INTRODUCTION	167
1. ETAT GENDARME, ETAT SOCIAL ET ETAT RÉSEAU	168
2. DIFFÉRENTS MODÈLES DE GESTION DES FLUX	171
2.1 LE MODELE DE GESTION "ACTUARIELLE" DES RISQUES	171
2.2 LE MODELE DE GESTION MANAGERIALE DES FLUX	174
2.3 LE MODELE DE L'ACCOMPAGNEMENT DISCURSIF ET CLINIQUE DES SINGULARITES	175
3. LE MILIEU PENITENTIAIRE : MODALITES DE SORTIE DE PRISON ET GESTION DES FLUX	177
3.1 LA GESTION DES FLUX DE DEMANDES DE CONGES ET DE LIBERATION ANTICIPEE PAR LE JUGE D'APPLICATION DES PEINES	179
3.2 VITESSE ET LOGIQUE D'OCTROI DES SORTIES DE PRISON PAR LE JUGE D'APPLICATION DES PEINES	181

PERSPECTIVES ET PISTES **187**

INTRODUCTION	187
1. CLARIFICATION DES ROLES DE L'AIDE GENERALE ET DE L'AIDE SPECIALISEE	188
2. ROLE DU PARQUET	189
3. MISSIONS DE L'AIDE A LA JEUNESSE	190
4. ORGANISATION DE L'ENTREE DANS LE SECTEUR	190
5. LA « PRIORISATION »	190
6. DEFINITION ET DUREE DES MANDATS	191
7. DIAGNOSTIC PARTAGE	193

Table des matières

8. DISTINCTION ENTRE AIDE VOLONTAIRE ET AIDE CONTRAINTE	193
9. OUTILS ET DEMARCHE D'EVALUATION COLLECTIVE	194
10. UN RECRUTEMENT ET DES FORMATIONS A ADAPTER, AINSI QUE LA REVALORISATION DU METIER DE DELEGUE	197
<u>BIBLIOGRAPHIE</u>	198
