

ENJEUX DU SECTEUR ASSOCIATIF EN REGARD DU SECTEUR DE L'AIDE À LA JEUNESSE.

La Belgique et singulièrement la Communauté française ont une longue tradition de délégation de leurs missions à des associations dans le secteur de l'aide à la jeunesse et ce processus a été confirmé au fil des réformes qui ont jalonné l'histoire. Mon propos ne sera pas de rappeler les différentes étapes qui l'ont marquée mais simplement, à titre d'exemple, souligner que les derniers textes réglementaires de base, tous datés du 15 mars 1999, sont chapeautés par un arrêté cadre qui vise clairement les services auxquels fait référence le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, c'est-à-dire pour la plupart, des services dépendant d'associations sans but lucratif et donc relevant du monde associatif.

Ce n'est pas demain que cette orientation changera de cap.

Ce point est acquis: dans le secteur de l'aide à la jeunesse, le monde associatif fait et continuera à faire partie intégrante des différents processus. Cette manière de faire est régulièrement rappelée par les différents gouvernements.

Un mot, bref, pour évoquer une question qui s'est posée à nous lors de l'adoption par l'Union européenne en décembre 2006 de la Directive « Services ». N'allait-elle pas mettre à mal le modèle qui est le nôtre d'étroit partenariat public-privé?

C'est en se basant sur l'article 2 de cette Directive que nous avons pu préciser que les services relatifs à l'aide à l'enfance et à l'aide aux familles, donc les services du secteur de l'aide à la jeunesse, échappent aux normes édictées par la Communauté européenne.

Mon développement se cantonnera dans le cadre réglementaire de la Communauté française. Que couvre le partenariat public-privé? Des relations figées? Imposées? Des balises intangibles? Des luttes d'influence, de pouvoir? Et en réalité, l'autorité publique, délègue-t-elle vraiment ses missions au secteur associatif?

Dans le secteur de l'aide à la jeunesse, nos textes parlent abondamment de mandat. Le conseiller de l'aide à la jeunesse, le directeur de l'aide à la jeunesse, voire le tribunal de la jeunesse « mandate », dit-on, un service agréé. Le terme « mandat » est utilisé pour qualifier la situation où une institution administrative ou judiciaire confie l'exécution d'une mission à un service.

Qu'est-ce que ce mandat dans notre contexte? La commission de déontologie de l'aide à la jeunesse a tenté de répondre à cette question. Je vais me baser sur son avis pour développer ce point.

Ce concept, d'origine juridique, recouvre des relations et dispositions variées dans le domaine du travail psycho-social.

L'article 1984 du Code civil dispose que « le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire ». Cette définition implique en réalité une délégation de pouvoir.

Par rapport à cette définition, on constate d'emblée que lorsqu'une autorité administrative ou judiciaire confie une mission à un service, on est

loin de cette notion de délégation de pouvoir. En effet, comme l'indique la Commission de déontologie, le service « mandaté » n'exerce pas les pouvoirs de l'autorité lorsqu'il remplit sa mission. D'ailleurs la loi n'autorise pas une telle délégation par les autorités. Ainsi les articles 31 à 35 du décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse ne prévoient pas de délégation de pouvoir par les conseillers et directeurs de l'aide à la jeunesse et au sens du code judiciaire, les juges ne peuvent déléguer leur juridiction.

Par conséquent, le terme « mandat » est utilisé de manière impropre pour qualifier la situation qui met en scène l'autorité et le service concerné.

A cet égard, trois étapes peuvent être définies. Première étape: l'autorité s'adresse à un service qui lui est présenté comme pouvant remplir la mission qu'il souhaite lui confier. Comme le souligne la commission de déontologie, l'exécution de la mission ne peut s'entamer que si l'autorité et le service sont tombés d'accord sur la mission qui doit être réalisée et sur les modalités à mettre en oeuvre.

A ce stade, le service n'agit en aucun cas en lieu et place de l'autorité. Le pouvoir de décision appartient à cette dernière. Elle détermine la mesure à mettre en oeuvre, choisit le service auquel elle confie son application, contrôle l'exécution de la mission par le service, l'interrompt ou la modifie éventuellement.

Toutefois, et c'est la deuxième étape, dans le secteur de l'aide à la jeunesse, la relation qui unit l'autorité au service n'est pas de l'ordre de l'injonction. Le service dispose d'une marge d'autonomie et d'indépendance. Tout d'abord, le service reste libre de refuser la mission.

Le service dispose également d'une liberté sur le plan méthodologique pour l'exécution de la mission qui lui est confiée. Sans préjudice des exigences méthodologiques fixées par la législation, je vise essentiellement les principes directeurs du décret relatif à l'aide à la jeunesse et les dispositions réglementaires relatives à l'agrément des services, l'intervenant peut recourir aux moyens qu'il juge les plus appropriés pour s'acquitter de sa tâche, étant bien entendu qu'il lui importe de choisir ces moyens dans le respect des règles de déontologie, en particulier l'article 2, alinéa 1er du code de déontologie de l'aide à la jeunesse qui

dispose que « l'intervenant recherche les solutions les plus épanouissantes pour le bénéficiaire ».

Enfin, à la troisième étape, s'il est clair que le service n'agit pas au nom et pour le compte de l'autorité, il va cependant être amené à lui rendre compte de l'exécution de sa mission. C'est, à mes yeux, sans doute à ce stade que l'autonomie du service est la moins prégnante. En effet, non seulement, à nouveau, il devra inscrire sa démarche dans les balises fixées par les normes légales et réglementaires, je pense notamment à la transmission de rapports à l'autorité, mais aussi dans les exigences qui seraient contenues, explicitement ou tacitement, dans le contrat passé avec l'autorité qui lui a demandé d'exécuter la mission. C'est à cette étape que se nouent des débats. Je pense en particulier au débat fort actuel sur l'opportunité, le fondement de la transmission de copie des rapports des services aux familles.

En conclusion de ce développement, il faut donc constater que le terme « mandat » dans le secteur de l'aide à la jeunesse ne correspond pas au sens commun de la notion. On devrait plutôt évoquer la commande d'une mission passée par une autorité à un service qui, dans une large mesure, est libre de l'accepter ou de la refuser et que, si elle l'accepte, jouit d'une autonomie dans sa réalisation tout en ayant l'obligation de collaborer avec l'autorité.

Je reviens à mes questionnements de départ. Que couvre le partenariat public-privé? Des relations figées? Imposées? Des balises intangibles? Des luttes d'influence, de pouvoir? Et en réalité, l'autorité publique, délègue-t-elle vraiment ses missions au secteur associatif?

Un autre volet des relations secteur public/secteur privé au niveau de l'aide à la jeunesse retient mon attention. Je veux parler des relations entre le secteur associatif et son « Autorité subsidiaire ». Sous ces termes, je veux couvrir à la fois l'Autorité politique et l'Administration qui a l'aide à la jeunesse et la protection de la jeunesse dans ses attributions.

Rappelons que dans le secteur de l'aide à la jeunesse, pour être subsidié, il faut être agréé. Il y a bien quelques modalités particulières mais je

m'en tiendrai à ce principe général. Donc, fort de ce rôle d'autorité subsidiaire, l'administration assume aussi un rôle de contrôleur. À ce sujet, je souhaite vous livrer l'un ou l'autre commentaire.

La réglementation applicable aux services agréés dans le cadre de l'aide à la jeunesse présente quelques exemples de ce que je voudrais appeler de formidables carrefours d'échanges entre les intervenants et les bénéficiaires des aides apportées.

Ainsi, la notion de « conseil pédagogique », la notion de « projet éducatif individualisé du jeune ».

- le conseil pédagogique: un lieu de réflexion des partenaires que sont les membres du personnel d'un service et les jeunes pris en charge,
- le projet éducatif individualisé du jeune qui comporte toutes les données relatives à son évolution et est une véritable articulation entre le service et l'autorité qui lui a confié la mission.

Ainsi aussi, un type de service fondamental dans notre éventail: le service d'aide en milieu ouvert.

Par rapport à ces carrefours d'échanges, il ne faudrait pas que le secteur public, par son poids, par un interventionnisme trop lourd, par une lenteur à adapter ses normes, en arrive à étouffer toutes les facultés créatrices et innovantes de bon nombre d'acteurs du monde associatif.

Je reprends mes exemples. Le conseil pédagogique est une obligation réglementaire: il doit être réuni dans chaque service agréé mais les modalités, la forme et le fond doivent pouvoir être laissés à l'initiative de ces mêmes services. Le projet éducatif individualisé soulève les mêmes commentaires. L'autorité subsidiaire ne doit pas en arriver à formaliser un modèle type. Il faut laisser s'exprimer la créativité au niveau des différents services.

Les AMO: attention à la dérive réglementaire.

Je dis que lorsqu'on indique dans une disposition réglementaire que les AMO devraient communiquer à diverses instances des informations sur les jeunes pris en charge et sur les modalités de l'aide apportée, on place ces services face à des dilemmes.

Je dis aussi: attention à la tentation de la surenchère des circulaires, des notes méthodologiques formalistes.

EN GUISE DE CONCLUSION.

Un des principes fondateurs du décret de l'aide à la jeunesse est rappelé à l'article 2 du code de déontologie: Les intervenants « ont le devoir d'envisager la solution la plus adaptée et la plus accessible au jeune et s'il échec à sa famille ».

Les intervenants: ce sont d'une part les conseillers de l'aide à la jeunesse, les directeurs de l'aide à la jeunesse et les tribunaux de la jeunesse et d'autre part, les services dits mandatés. J'ai dégagé à cet égard trois étapes où les degrés d'autonomie respectifs doivent s'articuler dans la recherche de ces solutions les plus adaptées et les plus accessibles.

Les relations « pouvoir subsidiant »/ monde associatif doivent quand à elles veiller à la complémentarité entre l'action associative et l'action publique. Ceci implique des missions d'évaluation et de contrôle mais aussi une attention permanente au rôle essentiel du secteur associatif qui en offrant des services fondamentaux aux personnes, participe au renforcement de la cohésion sociale et de la solidarité. Je constate avec satisfaction que cette attention particulière est soulignée par la Charte associative mais également par le Plan opérationnel de la Direction générale de l'aide à la jeunesse qui vient d'être élaboré par la nouvelle directrice générale, Madame Baudart.