

L'hébergement des jeunes dans le cadre de l'aide à la jeunesse

L'aide à la jeunesse est destinée aux personnes de 0 à 18 ans, en difficulté ou en danger, pour lesquelles aucune solution ne peut être trouvée dans leur cadre familial habituel ou auprès des services de première ligne qui dispensent une aide générale. Les actions développées incluent la prévention générale, l'orientation et l'accompagnement des jeunes. Elles comprennent également la mise en œuvre de mesures individuelles qui se concrétisent notamment dans la prise en charge par des services spécialisés opérant en milieu de vie ou en hébergement.

Le présent audit vise la gestion de l'hébergement des jeunes, à l'exclusion des actions spécifiques aux institutions publiques de protection de la jeunesse.

La première partie de l'audit porte sur la stratégie, les actions et l'organisation mises en place pour répondre aux besoins des jeunes en difficulté ou en danger.

La seconde partie concerne la légalité et la régularité de l'agrément et du subventionnement des services privés d'hébergement, du défraiement d'autres services pratiquant l'hébergement et le versement, en temps opportun, des subsides aux familles d'accueil encadrées.

Gestion des prises en charge

La Cour des comptes a constaté des délais d'attente pour le placement de jeunes dans les services d'hébergement, lesquels, selon la Communauté française, deviendraient importants : les besoins en matière de prise en charge des jeunes dépasseraient en effet largement l'offre actuelle de places disponibles. Cette pénurie conduit par ailleurs certains services mandants à effectuer des placements dans des structures qui, a priori, n'offrent pas une solution adéquate aux besoins du jeune. Ainsi, des entités telles que des internats ou des hôpitaux sont sollicitées par défaut.

Globalement, la Cour a relevé l'absence d'objectivation et de quantification des problèmes liés à l'engorgement : lors de l'audit, le nombre de jeunes en attente d'une prise en charge et les délais d'attente n'étaient pas déterminés.

Dans le contexte de saturation actuel, le travail de prévention constitue un maillon essentiel du dispositif. Si l'évaluation de l'efficacité de ce type d'actions se révèle complexe, la Cour des comptes recommande néanmoins à l'administration de l'aide à la jeunesse d'instaurer un système de suivi quantifié des réalisations menées dans le cadre de ses compétences.

Par ailleurs, le secteur de l'aide à la jeunesse serait amené à traiter de nombreuses situations dont aucun autre secteur ne peut ou ne veut s'occuper. Si aucune donnée objectivée n'appuie cette hypothèse, la Cour relève toutefois que le caractère supplétif et la délimitation peu précise du périmètre d'action de l'aide à la jeunesse sont susceptibles de lui conférer, dans les faits,

une position d'acteur de premier plan lorsque les autres intervenants sont défaillants. Outre la poursuite du travail d'information et de collaboration mis en œuvre avec ces intervenants, la Cour suggère également d'examiner la possibilité de préciser davantage la définition du champ d'intervention de l'aide spécialisée afin de minimiser les ambiguïtés.

Dans une situation où la demande d'interventions de l'aide à la jeunesse excède l'offre, le processus de placement des jeunes se heurte à la nécessité d'opérer des priorités.

Jusqu'en avril 2014, la recherche des prises en charge s'effectuait dans un cadre concurrentiel où chaque mandant, par l'entremise de ses délégués, négociait le placement des jeunes sous sa responsabilité auprès des services de son choix. À partir de mai 2014, un nouveau système de « capacités réservées » a été instauré de manière à garantir, pour la moitié des prises en charge, des conditions plus sereines pour leur attribution. En effet, un nombre de places déterminé est dorénavant réservé pour chaque service mandant au sein de services agréés déterminés.

Une véritable égalité de traitement entre tous les jeunes demandeurs ne peut cependant être garantie puisque la sélection se réalise au sein de chaque service mandant. Si une centralisation à l'échelle de la Communauté française est difficilement praticable, il convient néanmoins d'établir des procédures qui donnent une assurance raisonnable d'une sélection comparative entre tous les jeunes d'un même service mandant.

Outre les difficultés liées à la sélection, le processus de prise en charge des jeunes est par ailleurs confronté aux spécificités de l'offre de services et aux prérogatives des services agréés.

D'une part, l'offre s'est développée, spécialisée et pérennisée sans qu'aucune analyse objective n'établisse son adéquation aux besoins effectifs. La Cour recommande de procéder à cette évaluation et d'examiner les possibilités d'adapter l'offre. D'autre part, les services agréés conservent la possibilité d'opposer un refus motivé à la prise en charge d'un jeune. À défaut de données objectivées en la matière, la Cour recommande d'assurer un recensement systématique des refus ainsi qu'un contrôle de la pertinence de leur motivation. Plus globalement, il conviendra d'opérer un suivi systématisé des activités des services agréés.

En vue de réduire les tensions pesant sur la capacité d'hébergement, 500 prises en charge ont été créées en recourant au subventionnement facultatif. La Cour souligne qu'aucun contrôle de leur occupation effective n'a été réalisé. Elle recommande donc de procéder à une évaluation de l'ensemble du mécanisme de renforcement.

Par ailleurs, deux nouveaux dispositifs réglementaires instaurés en 2014, à savoir les principes de programmation et le système des capacités réservées, visent à assurer une répartition davantage équitable et maîtrisée de l'offre et des prises en charge.

Les principes de programmation arrêtés en février 2014 privilégient ainsi la création des nouvelles capacités dans les arrondissements considérés comme déficitaires selon, notamment, la proportion des jeunes y résidant. La Cour relève néanmoins que ces principes ne s'appuient pas sur une analyse objectivée des besoins. À terme, il conviendra d'évaluer l'adéquation du dispositif au regard des besoins réels. En ce qui concerne le système des capacités réservées, une évaluation devra en confirmer les avantages et, le cas échéant, en déceler les inconvénients.

Ces deux dispositifs demeurent néanmoins insuffisants car ils ne résolvent pas entièrement la question de l'engorgement. La Cour recommande dès lors d'opérer une réflexion globale reposant sur l'analyse objectivée des besoins et intégrant les paramètres liés aux coûts des structures assurant les prises en charge. Dans un contexte de restrictions budgétaires, les solutions à mettre en œuvre ne peuvent exclure une reconfiguration de l'offre de services.

En ce qui concerne la gestion opérationnelle des situations individuelles, la Cour constate que l'administration se dote progressivement d'un système d'information centralisé adéquat, qui permet de rendre compte de l'offre et de la demande ainsi que des disponibilités. La gestion de la problématique des jeunes en attente gagne notamment en transparence. La Cour ajoute cependant que la performance de l'application informatique demeure affectée par un manque de fiabilité et d'actualité de l'encodage. Des mesures spécifiques devront être mises en œuvre afin de garantir l'exhaustivité, l'exactitude et la contemporanéité des données.

Toutefois, en ce qui concerne le pilotage de la politique de l'aide à la jeunesse, ce système d'information n'est pas encore suffisamment développé pour assurer la production d'un ensemble cohérent de statistiques utiles.

Pour l'heure, le suivi et le rapportage des activités présentent des faiblesses, particulièrement à l'égard des services agréés. La Cour des comptes recommande de renforcer et de systématiser ces pratiques, ainsi que d'établir, de façon aisée et contemporaine, un accès aux données utiles. Ces informations constitueront des éléments d'analyse essentiels tant pour évaluer l'adéquation de l'offre de services que dans une perspective de pilotage des services concernés.

Dans leurs réponses, l'administration et le ministre ont fait savoir que le futur contrat d'administration du ministère de la Communauté française devrait répondre à de nombreuses recommandations de la Cour : y figureront l'analyse des besoins en matière de places nécessaires, l'évaluation de l'offre de services et son adaptation potentielle sur la base d'une révision des projets pédagogiques, le recensement et le contrôle de la pertinence des refus de prise en charge, ainsi que le développement du système d'information et de pilotage. Par ailleurs, une réflexion sur l'offre de services sera mise en œuvre à la suite de la réforme décrétable actuellement en cours en matière d'aide et de protection de la jeunesse. Le ministre a également annoncé que la création de places sera favorisée dans le cadre de l'arrêt de programmation du 6 février 2014. Il a en outre déclaré la fin du subventionnement facultatif de places supplémentaires liées au plan de renforcement des services d'accueil et d'aide éducative (SAAE). Intégrées dans l'agrément, elles seront ainsi pérennisées.

Agrément et subventionnement

Le contrôle interne s'est développé de manière inégale au sein des services administratifs gestionnaires et ne résulte pas d'un système à proprement parler. Au vu des carences détectées (absence d'objectifs mesurables, de rapportage structuré, de formalisation des processus, des procédures et de la jurisprudence, défaut de supervision et hiérarchie absente), la Cour recommande de définir des objectifs évaluables, d'instaurer un rapportage adéquat et d'appliquer une méthode de contrôle en liaison avec les risques. En outre, les emplois prévus au cadre pour les postes de direction devraient être conférés afin d'assurer au mieux la gestion des services et la supervision des activités.

En matière d'agrément, la Cour préconise, faute de régularité des contrôles, d'en renforcer la fréquence et de les programmer de façon objective.

Par ailleurs, l'inspection n'est pas à même d'assurer le contrôle annuel de l'emploi des subsides alloués aux services agréés. La Cour a, de surcroît, noté plusieurs non-respects de la réglementation : ainsi, pour les subsides organiques, les barèmes prévus ne sont pas nécessairement appliqués, le cadre subventionné ne correspond pas toujours au cadre agréé et la vérification des normes d'encadrement n'est plus assurée. Pour les subsides facultatifs, entre autres, les arrêtés ne précisent pas nécessairement la qualification du personnel subsidié et leur objet n'est vérifié que partiellement puisque le nombre de prises en charge supplémentaires créées par ce subventionnement n'est pas examiné.

Par conséquent, la Cour recommande d'observer la réglementation ; en particulier, concernant l'application des barèmes, elle ne peut souscrire à la position défendue par l'administration, selon laquelle ils ne doivent pas être nécessairement appliqués. La Cour préconise également d'employer un logiciel de calcul des frais de personnel afin de simplifier le travail de l'inspection comptable ; elle suggère en outre de préciser davantage les qualifications du personnel subsidié par le subventionnement facultatif.

Enfin, la Cour a constaté que son observation relative au financement des dépenses des services non agréés, formulée en 2004, a reçu une réponse positive bien que tardive. En effet, la base légale définissant le rôle d'intermédiaire financier des services de placement familial (SPF) pour le versement des subventions aux familles d'accueil est instaurée à partir du 1^{er} janvier 2016. Compte tenu de la faiblesse du contrôle administratif des paiements effectués par les SPF aux familles encadrées, la Cour recommande de contrôler avec attention, dès à présent, la manière dont ces intermédiaires s'acquittent de leur mission envers ces familles d'accueil.

Par ailleurs, des internats, des hôpitaux et des services résidentiels pour jeunes personnes handicapées bénéficient d'interventions financières sans base réglementaire.

En outre, des retards de paiement ont été observés pour les familles d'accueil, les internats, les hôpitaux et les services résidentiels pour jeunes : il conviendrait dès lors de prendre des mesures afin de réduire ces délais.

L'administration et le ministre ont marqué leur accord sur les constats et recommandations formulés par la Cour. Ils ont annoncé leur intention d'adopter et de formaliser différentes mesures de contrôle interne au niveau des agréments, des travaux de l'inspection comptable, de la formation des agents et des activités du service qui gère les subventionnements particuliers. Ils envisagent également de regrouper la gestion des diverses subventions au sein d'un service unique afin d'optimiser le subventionnement.

De plus, le ministre a signalé son intention de développer le contrôle interne dans le cadre du contrat d'administration qui sera mis en œuvre entre l'administration et le gouvernement, et de pourvoir aux fonctions de direction demeurées vacantes. Par ailleurs, le regroupement, dans l'arrêté du 9 décembre 2015, des trois arrêtés qui régissaient les frais individuels afférents à la prise en charge de jeunes ne satisfait pas totalement aux observations formulées par la Cour. Enfin, le subventionnement facultatif lié au plan de renforcement des SAAE est supprimé.