



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Le dialogue, une démarche féconde pour l'effectivité des droits

Agora, un exemple inspirant

**Une expérience de dialogue entre des personnes en situation
de grande pauvreté rassemblées en associations et des
professionnels de l'aide à la jeunesse**

**SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA
PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE**

Mars 2021

Le dialogue, une démarche féconde pour l'effectivité des droits

Agora, un exemple inspirant

Une expérience de dialogue entre des personnes en situation de grande pauvreté rassemblées en associations et des professionnels de l'aide à la jeunesse

Table des matières

Préface	2
Introduction	4
I. La genèse de la démarche	6
1.1. Le rapport général sur la pauvreté (RGP).....	6
1.2. La Conférence interministérielle Intégration sociale.....	7
2. Le contexte	9
2.1. Le cadre législatif.....	9
2.2. Le contexte sociétal.....	10
3. Les acteurs	12
3.1. L'administration centrale de l'Aide à la jeunesse, les SAJ et SPJ.....	12
3.2. Les associations ATD Quart Monde et Luttes-Solidarités-Travail.....	13
3.3. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.....	15
3.4. Les modifications dans la composition du groupe.....	16
4. Les rencontres	18
4.1. Le rythme.....	18
4.2. Le déroulement.....	19
4.3. Les comptes rendus.....	21
4.4. La publicité des travaux.....	22
5. Les avancées	23
5.1. Le dialogue au sein du groupe Agora.....	23
5.2. Les pratiques au sein de l'administration et sur le terrain.....	24
5.3. La législation.....	26
Conclusion	27
Annexe I : aperçu des étapes de la démarche Agora	29
Annexe II : bibliographie	30
A. Textes rédigés en commun par les partenaires de la démarche Agora.....	30
B. Autres publications.....	30

Préface

Le texte qui suit est la narration de la démarche très intéressante du groupe de dialogue Agora. Le récit d'un groupe actif depuis plus de 20 ans et dont la composition est spécialement diverse: participants issus d'associations au sein desquelles des personnes pauvres se rassemblent, de l'administration de l'aide à la jeunesse de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de différents services du secteur (les services de l'aide à la jeunesse (SAJ) et les services de protection judiciaire (SPJ)). Le Service de lutte contre la pauvreté a eu et a toujours le privilège d'accompagner et soutenir ce groupe, à la demande de la ministre de l'Aide à la jeunesse.

Le groupe de dialogue se réunit sur la base d'un mandat fort et clair, ce qui s'explique par le fait qu'il a été créé à la demande de responsables politiques. Tout au long de son existence, ce mandat a continué à prendre forme grâce à l'appui de la présidence du groupe, exercée par les responsables successifs de l'administration, actuellement Liliane Baudart, administratrice générale. Le Service tient à les remercier ainsi que leurs collaborateurs, pour la reconnaissance accordée au groupe Agora dès le début.

Le groupe de dialogue a reçu la mission d'offrir un espace de dialogue entre parents en contact avec l'aide à la jeunesse, membres de l'administration compétente pour l'élaboration et la mise en oeuvre de la législation (à savoir le décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse décret), et professionnels chargés de l'appliquer au quotidien. Les parents concernés vivent dans une situation de grande pauvreté et sont confrontés à ce qui touche le plus des parents puisqu'ils sont mis en cause dans leur rôle de parents et doivent même vivre séparés de leurs enfants. Les membres de l'administration, sur la base des besoins des enfants, des jeunes et des parents, tentent de concevoir une politique et un accompagnement. Et les professionnels de divers services développent quant à eux un accompagnement sur le terrain et veulent porter un regard critique sur leurs propres pratiques et les mettre en question.

La volonté de faire de ce groupe un outil permanent a rendu possible différentes choses. En premier lieu, un dialogue a pu naître entre les différents acteurs, chacun avec son propre contexte et point de vue. Durant les échanges, des personnes dont les conditions de vie sont très difficiles ont pu exprimer ce qui, dans les situations de pauvreté, est vécu comme particulièrement problématique. Le groupe de dialogue a aussi donné l'opportunité de pouvoir lancer des signaux à propos de points d'attention et de problèmes. Et enfin, cela a donné l'opportunité de réagir à de nouveaux textes législatifs sur la base des travaux menés durant les années précédentes, comme ce fut le cas pour les modifications récentes du décret. Les processus d'élaboration de textes législatifs ne sont pourtant la plupart du temps pas adaptés au rythme de la participation des plus vulnérables. Le groupe Agora a bien créé l'occasion d'une telle participation.

Que ce travail n'aurait pas été possible sans un immense investissement des différentes parties prenantes apparaît clairement des pages qui suivent, investissement tant des associations, des professionnels que du Service. Dans les paragraphes relatifs à la façon de procéder, on peut lire quel investissement cela a exigé en termes de temps, de préparation au sein des associations, d'organisation de formations, et pour le Service de rédaction de comptes rendus très complets auxquels les différents participants ont pu se référer pour se mettre au travail au sein de leur propre organisation. Nous saisissons cette occasion pour rappeler le courage, l'énergie et l'engagement des

familles et des personnes engagées à leurs côtés, pour reprendre chaque fois la confrontation et revenir sur des expériences particulièrement douloureuses, avec la volonté de réfléchir avec les professionnels à un accompagnement et une aide conformes aux principes du décret.

Les expériences des familles constituaient et constituent toujours la base du groupe de dialogue et le cadre dans lequel le travail se réalise, c'est un point essentiel que nous voulons souligner. Il est frappant de constater que ce fut aussi le cas lors de l'élaboration d'une recherche au cours de laquelle, dès le début – y compris au moment de formuler la question de recherche – les associations ont été impliquées.

Pour le Service, ce fut et c'est toujours une expérience particulièrement intéressante d'accompagner ce groupe et de le soutenir. Les caractéristiques de la démarche sont en effet conformes en tous points avec ses missions définies il y a un peu plus de 20 ans, dans un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés, adopté suite au Rapport général sur la pauvreté. Nous constatons que des textes politiques et des réglementations, dont les principes et les mesures sont bien réfléchis, ne sont souvent pas tout à fait appliqués. La question posée ici est celle de l'effectivité des droits dans des situations de pauvreté, une donnée centrale dans les missions et le travail du Service. Françoise De Boe, impliquée dès le début dans le groupe de dialogue Agora et également coordinatrice du Service durant des années, a joué un rôle important dans les travaux, aussi bien ceux de ce groupe de dialogue que du Service. Nous l'en remercions.

Avec cette présentation de la démarche du groupe de dialogue Agora, nous tenons à exprimer notre reconnaissance pour cette initiative et espérons aussi offrir une source d'inspiration. Un tel espace de dialogue permanent, structurel, avec la participation de familles pauvres, est sans doute possible aussi dans d'autres domaines de vie, dans les autres entités de notre pays ou sur le plan international. Les différents partenaires d'Agora et le Service de lutte contre la pauvreté sont à votre disposition pour partager leur expérience.

Henk Van Hootegem

Coordinateur

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

* Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale se veut attentif aux discriminations liées au genre. Cependant, pour des raisons de lisibilité, nous n'utilisons pas l'écriture inclusive afin d'éviter des difficultés de lecture pour certaines catégories de personnes (personnes dyslexiques, malvoyantes...).

Introduction

L'expérience 'Agora' que nous décrivons et analysons dans ce texte montre qu'un dialogue en profondeur entre des familles vivant dans des situations de grande pauvreté rassemblées en associations, des professionnels de terrain et une administration est possible et s'avère fructueux. Lorsqu'une telle réflexion collective se fonde sur l'écoute des besoins et aspirations des personnes pauvres, elle permet en effet d'avancer vers une plus grande effectivité des droits.

Cette démarche a été initiée dans le domaine de l'aide à la jeunesse, il y a un peu plus de vingt ans. Les associations qui y participent ont pensé que le moment était venu de se soucier de garder une trace de ce dialogue tout à fait inédit et ont proposé au Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale de rédiger un texte en ce sens. L'administratrice générale de l'Aide à la jeunesse, qui préside le groupe, a soutenu cette demande.

Même si la démarche dont il est question ici n'est pas reproductible comme telle, il est intéressant de réfléchir aux éléments qui ont rendu possible les échanges, les confrontations parce que cela pourrait inspirer d'autres secteurs. Les professionnels de l'aide à la jeunesse qui ont pris part au dialogue posaient déjà la question, en juin 2003, de la mise en route de groupes similaires sur d'autres questions. « *On pourrait penser que ce qui est expérimenté dans notre contexte pourrait être vécu sur d'autres terrains et problématiques, comme celui de l'école par exemple¹.* » C'est ainsi que dans le secteur de la petite enfance, l'ONE réfléchit à la mise en place d'un espace de concertation avec les parents, à la suite de son prochain contrat de gestion 2021-2025 (en cours de finalisation au moment de publication de ce texte).

Le texte est construit dans cette perspective tout en étant ancré dans une expérience singulière. Il s'adresse à une large palette d'acteurs susceptibles d'initier un dialogue de cette nature mais veut tout à la fois rendre honneur à l'engagement des professionnels et associations impliqués dans la démarche. Il a aussi l'ambition de contribuer à rendre visible cette expérience pour les professionnels de l'aide à la jeunesse qui n'y ont pas directement participé, en particulier les agents récemment recrutés et ceux qui le seront à l'avenir.

Une des missions du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, né lui aussi il y a un peu plus de vingt ans, est « *d'organiser une concertation structurelle avec les plus démunis ... en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du Rapport général sur la pauvreté²* ». Dans ce cadre et à la demande expresse de la ministre de l'Aide à la jeunesse à l'époque, le Service soutient de manière active la démarche Agora depuis sa création et a tout naturellement donné une réponse positive à la demande de rédiger un texte mettant l'accent sur le processus de dialogue. Associer les membres du groupe Agora à ce travail d'écriture est très vite apparu comme une évidence.

Nous commencerons par rappeler la genèse de la démarche (1) ainsi que le contexte législatif et sociétal dans laquelle elle se situe (2). Nous évoquerons ensuite les acteurs impliqués (3) et les

¹ Entretien du 20 juin 2003 (non publié) mené par les rédacteurs de 'Précieux enfants, précieux parents. Miser sur les « liens fondamentaux » dans la lutte contre la pauvreté des enfants en Europe. Repérages pour un dialogue. Editions Quart Monde, novembre 2003. Document réalisé avec le soutien de la Commission européenne au titre du Programme d'action communautaire de lutte contre l'exclusion sociale 2002-2006'

² Art. 5 de l'Accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *M.B.*, 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

rencontres au cours desquelles ils échangent (4). Et enfin, nous aborderons la question des avancées qu'a permis le dialogue (5). En conclusion, nous ferons ressortir les éléments susceptibles de nourrir la réflexion dans d'autres domaines que l'aide à la jeunesse.

Afin de ne pas alourdir le texte pour les lecteurs peu ou pas familiarisés avec la matière et de permettre toutefois aux acteurs du secteur un accès à des informations plus complètes, nous joignons en annexe une chronologie des étapes du dialogue. Nous présentons aussi dans une rubrique spécifique de la bibliographie la liste des textes rédigés en commun par les partenaires de la démarche Agora.

Ajoutons enfin que c'est sur la base des comptes rendus des rencontres organisées pour faire vivre le dialogue qu'il a été possible de rédiger ce texte. Les citations qui proviennent d'un compte rendu sont indiquées entre guillemets et en italique mais sans référence à la source, qui n'est accessible qu'aux seuls participants au groupe.

Nous espérons que cette trace écrite du dialogue suscitera l'intérêt de nombreux acteurs de l'aide à la jeunesse et sera une source d'inspiration pour une grande diversité de professionnels engagés sur d'autres terrains et confrontés eux aussi à des situations de pauvreté, ainsi que pour les responsables politiques compétents dans ces matières.

1. La genèse de la démarche

C'est le Rapport général sur la pauvreté (RGP)³ paru en 1994 et la Conférence interministérielle créée à sa suite qui ont été les éléments déclencheurs de la démarche Agora.

1.1. Le rapport général sur la pauvreté (RGP)

L'accord du Gouvernement fédéral Dehaene⁴ développe plusieurs perspectives sous le titre « *un programme d'urgence sur les problèmes de société* ». L'une d'elles s'intitule « *une société solidaire* ». Dans ce cadre, le Gouvernement confie « *aux associations représentatives du Quart Monde et à l'Union des villes et communes belges, section CPAS l'élaboration d'un rapport général sur la pauvreté*⁵ ». Il sera ensuite précisé que ce rapport devra permettre, sur la base de la mobilisation des pauvres eux-mêmes et des intervenants sociaux, de s'attaquer plus profondément aux causes structurelles de la pauvreté et de la précarité. Il s'agit là d'une rupture dans la manière de concevoir la lutte contre la pauvreté.

Pour la première fois en Belgique, un Gouvernement sollicite les personnes en situation de pauvreté en tant qu'acteurs susceptibles d'apporter une contribution utile à la réflexion et à l'action politiques. Il ne les considère plus seulement comme victimes ou responsables voire coupables de leur situation mais reconnaît qu'en vue de développer une société plus solidaire, il est essentiel que les expériences de vie et les attentes des plus pauvres soient connues à travers leur point de vue et qu'ils participent aux décisions.

« On dit que les riches n'ont pas "besoin" des pauvres. Cette affirmation peut être contestée si l'on s'en tient aux plans économique et politique, mais elle est parfaitement exacte pour ce qui est des savoirs, les riches se représentant le pauvre, le déviant, l'exclu, comme quelqu'un qui n'a rien d'utile à dire sur l'édification de la société, du 'vivre ensemble' »⁶.

« On trouve là l'une des racines de la pauvreté et de l'exclusion, et ce serait l'une des stratégies possibles que de parvenir à faire admettre que non seulement les pauvres et les exclus ont le droit à la parole mais qu'en outre leur parole entendue serait utile à tous et que ce qu'ils ont à dire doit être intégré dans la réflexion commune sur l'organisation globale de la société. Cela participerait d'un autre mode de pensée de l'action publique que de ne pas se limiter à l'écoute des expériences fondées sur le seul savoir »⁷.

Le Rapport général sur la pauvreté constitue une rupture à un autre titre aussi : en le confiant à deux partenaires, le Gouvernement fédéral a demandé que s'organise un dialogue. « *Un dialogue difficile entre celui qui n'a d'abord que sa souffrance à dire et ses luttes et ceux qui dans les services publics sont chargés d'appliquer des politiques, qu'il s'agisse de l'aide sociale, du logement, de l'accès au travail, de la santé ... Comment, partant de ce qu'il est de commun entre les participants au dialogue,*

³ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles. En ligne sur le site www.luttepauvre.be.

⁴ Législature allant du 7 mars 1992 au 23 juin 1995.

⁵ Documents parlementaires -290/1-91/92 (S.E.) (Chambre) - 224 (S.E.) 1991-1992 (Sénat), p. 13

⁶ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes section CPAS, Fondation Roi Baudouin, op.cit., p. 13.

⁷ Ibid.

se re-dire des intérêts et projets communs qui les portent, et passer avec d'autres acteurs les alliances nécessaires pour désenclaver l'expérience des plus pauvres, montrer que les aspirations n'ont rien de marginal mais engagent des choix de société ? Comment partir des aspirations et non des manques ou comment inverser le regard ? Comment arriver à redéfinir les termes d'un débat public en accord avec les points de vue de ceux qui n'ont jamais la voix ? Autant de défis auxquels la démarche de construction du Rapport tente de répondre⁸ ».

1.2. La Conférence interministérielle Intégration sociale

La Conférence interministérielle (CIM) de l'Intégration sociale - renommée ensuite CIM Intégration dans la société - a été créée très rapidement après la publication du Rapport général sur la pauvreté pour en assurer le suivi. Elle a notamment demandé aux Communautés « *d'évaluer leur décret relatif à l'Aide à la jeunesse dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants* »⁹. La Ministre-Présidente de la Communauté française, en charge de l'Aide à la jeunesse, Laurette Onkelinx, reçoit alors la Cellule pauvreté du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme - entretemps devenue le Service de lutte contre la pauvreté¹⁰ – et une délégation des associations plus particulièrement impliquées dans l'élaboration du chapitre 'Famille' du RGP, à savoir ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail (LST). Elle marque son accord pour un dialogue régulier entre celles-ci et son administration. Elle demande à la Cellule pauvreté de participer aux rencontres, à leur préparation et à leur suivi.

La CIM aurait pu choisir de demander une objectivation du lien entre pauvreté et placement, contesté à l'époque davantage encore qu'aujourd'hui, et la ministre en charge de l'aide à la jeunesse aurait pu confier cette mission à des chercheurs, sans implication de personnes vivant dans la pauvreté et de professionnels. Mais la CIM a considéré le lien entre pauvreté et placement comme un constat de départ, rejoignant ainsi l'expérience des personnes en situation de pauvreté dont il est rendu compte dans le RGP et qui sera objectivée par des chercheurs¹¹. La reconnaissance de ce lien est une grande avancée parce que si la réalité de la pauvreté est passée sous silence alors toutes les mesures tant préventives que curatives sont pensées en vue de remédier à des carences individuelles, sans prendre en compte le fait « *que la pauvreté plonge ses racines dans le terreau des injustices sociales* »¹². De plus, la ministre de l'Aide à la jeunesse de la Communauté française a privilégié le dialogue comme méthode de travail pour évaluer le décret et a demandé que les personnes en situation de pauvreté en soient parties prenantes. Ces options prises par les responsables politiques à l'époque ont été déterminantes pour la démarche Agora. Elles sont restées et restent toujours la référence constante,

⁸ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes section CPAS, Fondations Roi Baudouin, op.cit., p. 15.

⁹ Ministère fédéral des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement, cellule pauvreté. *Rapport d'avancement, mise en œuvre du Rapport général sur la pauvreté*, 2000, p. 5 (non publié).

¹⁰ La cellule pauvreté est devenue le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale suite à l'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *M.B.*, 16 décembre 1998 et 10 juillet 1999.

¹¹ M. Bouverne-Debie et al. (2011). *Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesure d'aide à la jeunesse ?*, Academia Press, Gand. Pour une présentation succincte des résultats de la recherche : I. Delens-Ravier, F. De Boe, « *Pauvreté et Aide à la jeunesse : un lien ?* », *Journal du Droit des Jeunes*, Avril 2010, n° 294, pp. 24-29.

¹² F. Tulkens, « *Justice et pauvreté* » dans Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, la Charte, p. 156.

alors même que six ministres de l'Aide à la jeunesse se sont succédé durant 20 ans : Laurette Onkelinx, Nicole Maréchal, Catherine Fonck, Evelyne Huytebroeck, Rachid Madrane et Valérie Glatigny, nommée pour la législature 2019-2024.

2. Le contexte

Le contexte dans lequel se situe la démarche Agora est à la fois favorable et défavorable. Le dialogue a pu et peut toujours s'appuyer sur une législation¹³ dont les principes de base recueillent l'adhésion tant des familles en situation de pauvreté que des professionnels de l'aide à la jeunesse (2.1). Mais le décret est mis en oeuvre dans un contexte de société qu'ils qualifient de peu propice au respect de ces principes (2.2).

2.1. Le cadre législatif

La déjudiciarisation et la désinstitutionalisation constituent deux des options de base inscrites dans le décret de 1991, confirmées dans le décret de 2018¹⁴, en réponse aux nombreuses critiques formulées vis-à-vis de la législation précédente¹⁵, à savoir « *l'ingérence excessive du pouvoir judiciaire dans la vie du jeune mineur en difficulté et de sa famille, et le recours abusif au placement en institution au détriment du maintien du jeune dans son cadre de vie* »¹⁶. L'adoption de la Convention internationale des droits de l'enfant en 1989 a aussi contribué à cette évolution.

L'article 1, 7° du décret de 2018 prévoit que : « *L'aide s'inscrit dans une optique de déjudiciarisation et de subsidiarité de l'aide contrainte par rapport à l'aide volontaire* ». L'aide consentie implique un accord des parties sur les mesures d'aide ; cela signifie en amont une reconnaissance des enfants et de leur famille comme partenaires alors qu'avant « *le juge, aidé de son service social, est censé connaître mieux que tout autre l'intérêt de l'enfant* » et les personnes visées par la loi de 1965 « *sont plus des objets de droits que des sujets : peu de place est réservée à la parole des bénéficiaires et aux droits de la défense* »¹⁷.

La désinstitutionalisation quant à elle signifie que le maintien de l'enfant dans son milieu de vie constitue dorénavant la priorité. Le décret de 2018 l'a reprise explicitement dans son article 1, 10° : « *L'aide et la protection se déroulent prioritairement dans le milieu de vie, l'éloignement de celui-ci étant l'exception. En cas d'éloignement, sauf si cela est contraire à l'intérêt de l'enfant ou du jeune, il est particulièrement veillé au respect de son droit d'entretenir des relations personnelles et des contacts directs avec ses parents et la possibilité d'un retour auprès de ses parents est évaluée régulièrement afin de réduire autant que possible la durée de l'éloignement. L'aide et la protection veillent à respecter et à favoriser l'exercice du droit et du devoir d'éducation des parents* ».

¹³ Décret du 4 mars 1991 relatif à l'Aide à la jeunesse, M.B., 12 juin 1991 abrogé par le décret du 18 janvier 2018 portant le code de la prévention, de l'aide à la jeunesse et de la protection de la jeunesse, M.B., 3 avril 2018. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Nous privilégions la référence au décret de 2018 chaque fois que le contenu est similaire à celui du décret de 1991.

¹⁴ La démarche Agora s'est jusqu'ici centrée sur le décret, même si à plusieurs reprises la particularité de la situation à Bruxelles, régie par une ordonnance, a été évoquée.

¹⁵ Loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse, à la prise en charge des mineurs ayant commis un fait qualifié infraction et à la réparation du dommage causé par ce fait, M.B., 15 avril 1965.

¹⁶ Repér'AJ, octobre 2018, p. 6, référence au 'Livre blanc de la protection de la jeunesse du Conseil de la jeunesse'.

¹⁷ *Le droit de vivre en famille. Dialogue entre professionnels et familles en situation de grande pauvreté*. Actes de la session « Justice et Quart Monde », 4 et 5 mai 2001. Ecole nationale de la magistrature, Paris. Revue Droit en Quart Monde n° 35 et 36. Mouvement international ATD Quart Monde. Institut de Recherche et de Formation aux Relations Humaines, p. 52.

Cette priorité reflète les engagements internationaux de la Belgique. La Convention internationale des droits de l'enfant consacre en effet le droit de l'enfant de ne pas être séparé de ses parents contre leur gré, à moins que cette séparation ne soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant et à condition que la décision prise puisse être contestée par un recours judiciaire (article 9). Elle énonce clairement que « *la responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents* » et précise que « *les Etats parties accordent l'aide appropriée aux parents ... dans l'exercice de la responsabilité qui leur incombe...* » (article 18). De même, pour un parent et son enfant, être ensemble représente un élément fondamental de la vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁸. De nombreux arrêts de la Cour européenne explicitent le contenu de cet article¹⁹.

Un autre principe de base autour duquel les professionnels et les associations se retrouvent, était inscrit dans le décret de 1991 et est repris dans le décret de 2018 : la prévention, l'aide et la protection spécialisée auxquelles ont droit les enfants, les jeunes et leur famille « *tendent à permettre à l'enfant ou au jeune de se développer dans des conditions d'égalité des chances en vue de son accession à une vie conforme à la dignité humaine* » (art.1, 3°).

Force est de constater que l'écart entre les principes et la réalité sur le terrain reste grand : cette dernière a beaucoup moins changé que les textes législatifs. La judiciarisation est aujourd'hui encore vécue comme une 'épée de Damoclès' par les familles en situation de pauvreté. Les professionnels sont d'accord pour dire qu'au SAJ, il est impossible de dire qu'il n'y a aucun risque. Le nombre de situations judiciarisées ne semble pas diminuer significativement alors que dans l'esprit du décret, il s'agit clairement de couper le lien entre aide et tribunal. Le constat est similaire en ce qui concerne le nombre de placement d'enfants, qui ne baisse pas non plus. La vision à long terme pour l'enfant contenue dans le décret - lui permettre d'accéder à une vie conforme à la dignité humaine, ou autrement dit, lui permettre de sortir de la misère - est parfois difficile à identifier comme fil rouge des mesures d'aide proposées. Mais l'adhésion des professionnels et des familles concernées à ces axes fondamentaux du décret, même imparfaitement appliqués, demeure un atout pour le dialogue parce qu'elle rassemble les partenaires au-delà de leur irréductible différence de position. « *Sans le décret, on n'aurait pas pu faire ce dialogue.* »

2.2. Le contexte sociétal

Le décret relatif à l'aide à la jeunesse s'applique dans un contexte donné. La perception qu'en ont les familles en situation de pauvreté et les services de l'aide à la jeunesse influence fortement les relations entre eux. C'est la raison pour laquelle les partenaires du groupe Agora ont voulu rédiger ensemble un texte qui évoque les évolutions qu'ils identifient. Après avoir vérifié auprès de chacun d'eux l'actualité des propos, 10 ans plus tard, nous évoquons le contexte sociétal en référence à ce travail collectif²⁰.

¹⁸ Article 8 de la CEDH relatif à la protection de la vie privée et de la vie familiale.

¹⁹ Voy. le recueil de jurisprudence réalisé par le Service de lutte contre la pauvreté à ce sujet : <https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/protection-de-la-vie-familiale/>

²⁰ Direction générale de l'aide à la jeunesse, ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST) et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). *Aide à la jeunesse : appel croisé des familles et des professionnels pour une politique qui libère*, octobre 2009. En ligne sur le site www.luttepauvrete.be.

« Les difficultés rencontrées par les familles pour exercer leurs responsabilités parentales sont de plus en plus complexes. De ce fait, c'est l'existence même des familles qui est menacée... Nous vivons dans une société qui produit beaucoup de richesses et qui dispose, si elle le choisit, des moyens suffisants pour garantir à chacun l'application des droits fondamentaux. Dans cette situation, c'est une violence absolument inacceptable de produire et de tolérer l'extrême pauvreté et de l'imposer à la population la plus fragile... Le manque de ressources financières a pour conséquence, pour la plupart des familles, la difficulté d'accéder à un logement digne et décent, de se nourrir, de se soigner, de garantir la scolarité, ...

Confrontés à une relative impuissance à agir sur les grands défis économiques, les responsables politiques sont de plus en plus soucieux de répondre à une opinion publique préoccupée par des questions de sécurité. Au nom de cette dernière, ils mobilisent une énergie et des moyens énormes, mais, le plus souvent, en attribuant la responsabilité des difficultés aux personnes et aux familles elles-mêmes. De nombreux médias relayent d'ailleurs largement cette façon de voir et contribuent dès lors à construire une société qui ne peut plus supporter le risque, une société de la « tolérance zéro ». Le travail d'éducation, de responsabilisation et d'émancipation des parents et des professionnels, qu'il se situe au sein de la famille, de l'école ou de la société est alors compromis parce qu'il suppose une inévitable et nécessaire prise de risque. Celle-ci consiste à permettre des regards croisés, des évaluations diverses en partenariat. Ce contexte exacerbe les tensions, tant du côté des professionnels que de celui des familles. Les familles et les jeunes en grande difficulté sont trop vite renvoyés vers le secteur de l'aide à la jeunesse, vers le secteur de la psychiatrie ou vers le judiciaire. Le travail social risque de devenir de plus en plus un lieu de contrôle et de disqualification. Certaines familles en grande difficulté craignent de s'adresser aux professionnels car elles ressentent bien ces risques ainsi que la culpabilisation qui leur est parfois renvoyée. Dans un contexte d'inquiétude généralisée, les familles ont de plus en plus de mal à comprendre le fonctionnement des services. En effet, les interventions policières se multiplient. Les familles ne situent pas clairement les liens entre les différents acteurs : la police, le service de l'aide à la jeunesse (SAJ), le service de protection judiciaire (SPJ), les acteurs judiciaires...

Les SAJ et les SPJ ressentent bien évidemment ces conditions de travail de plus en plus difficiles. Obligés d'agir avec des moyens humains limités, confrontés à un manque crucial de possibilités de prise en charge par les services agréés, les Conseillers et les Directeurs de l'aide à la jeunesse ainsi que leurs équipes ont beaucoup de difficultés à mettre en œuvre les principes prioritaires du décret relatif à l'aide à la jeunesse : donner une réponse adaptée à la situation de difficulté ou de danger de l'enfant; apporter une aide aux parents en accordant la priorité à une aide effective dans le milieu de vie ; miser si possible sur une concertation entre les services de première ligne, hors du système judiciaire et en partenariat avec les personnes concernées. »

3. Les acteurs

Trois types d'acteurs participent au dialogue : l'administration centrale ainsi que les SAJ et SPJ (3.1.), les associations impliquées dans le chapitre relatif à la famille du Rapport général sur la pauvreté (3.2.) et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (3.3.). Nous mentionnons aussi brièvement les règles qui régissent les modifications de la composition du groupe (3.4.).

3.1. L'administration centrale de l'Aide à la jeunesse, les SAJ et SPJ

La Direction générale de l'Aide à la jeunesse²¹ a reçu instruction, en 1997, de sa ministre de tutelle de mettre en place un dialogue régulier entre elle et les associations.

Au début, outre la Directrice générale adjointe, seuls quelques membres de l'administration centrale issus de différents services (institutions privées, services cas individuels, SAJ-SPJ-IPPJ) participent aux rencontres mais dès le départ, l'intention est de les ouvrir aux professionnels des SAJ et SPJ. Ce sera chose faite en 2001. C'est au moment de cet élargissement que le groupe a éprouvé le besoin de se donner un nom et de marquer ainsi son identité. Il occupe en effet une place toute particulière dans l'administration, son objectif principal - un dialogue permanent - le différencie d'une commission d'avis ou d'un organe de décision. Il a choisi de se nommer 'Agora'.

Un Directeur de SPJ explique que *« Lorsque les professionnels de terrain sont rentrés dans le groupe, cela n'a pas été facile pour eux. Au début, je trouvais que l'on n'arrivait pas à communiquer facilement. Il y avait d'un côté la souffrance de parents apportée par les associations et d'un autre côté, notre pratique. On pouvait dire que la réalité événementielle apportée par les associations n'était pas la réalité de tous les dossiers que nous avons à suivre, mais cela ne permettait pas d'avancer. Les professionnels qui étaient là devaient forcément accepter d'être dérangés, de voir leur pratique remise en question »*²².

Les professionnels des SAJ et SPJ sont désignés par leurs Unions respectives, sur une base volontaire. *« Le dialogue doit être ouvert non seulement aux décideurs mais également aux travailleurs sociaux. Il est impensable de réunir tout le monde. Il faut donc travailler avec des représentants chargés de faire le relais. La motivation doit être un des critères de sélection. »* Ce mode de désignation permet d'associer aux réflexions les conseillers et conseillers adjoints de l'aide à la jeunesse, directeurs et directeurs adjoints de la protection de la jeunesse²³ ainsi que les délégués chefs et les délégués de l'aide à la jeunesse, qui ne participent pas aux rencontres, ce qui est indispensable pour obtenir les changements identifiés comme nécessaires. Ce souci d'assurer le relais auprès de l'ensemble des professionnels constitue aussi la raison pour laquelle une attention particulière est accordée à la répartition géographique dans les différents arrondissements ainsi qu'à l'équilibre entre les différentes

²¹ De 1998 à 2008, c'est la Directrice générale adjointe, Danièle Gevaert, qui préside le groupe Agora ; la Directrice générale, Francine Bernard-Lachaert, suit attentivement les travaux et les soutient. En mars 2009, Liliane Baudart devient Directrice générale et à ce titre présidente du groupe Agora ; elle désigne un membre de l'administration pour assurer l'animation du groupe tout en restant très attentive aux travaux menés. En 2014, la Direction générale devient une Administration générale, Liliane Baudart devient Administratrice générale et c'est en cette qualité qu'elle est encore, au moment de rédiger ce texte, Présidente du groupe.

²² Entretien du 20 juin 2003 (non publié) avec un des rédacteurs de 'Précieux enfants précieux parents', *op.cit.*

²³ 'Directeur de la protection de la jeunesse' est la dénomination adoptée dans le décret de 2018 qui remplace celle utilisée dans le décret de 1991, 'directeur de l'aide à la jeunesse'.

fonctions, au moment de désigner les membres. Transmettre le cheminement de la pensée au-delà du groupe Agora constitue un point d'attention constant.

La présidence est assumée au plus haut niveau hiérarchique, ce qui contribue à légitimer la démarche auprès des professionnels de l'administration centrale ainsi que des SAJ et SPJ. L'implication forte de la hiérarchie facilite en outre les relations avec les ministres successifs. « ... *en tant que présidente, j'ai veillé à être une véritable courroie de transmission des préoccupations du Groupe vers le Politique et singulièrement vers le Ministre de l'aide à la jeunesse* »²⁴. A partir de 2006, ceux-ci désignent un collaborateur de leur cabinet comme personne de contact. Les membres du groupe Agora ont été reçus par chacun des ministres de l'Aide à la jeunesse.

La présidence a toujours respecté, depuis le début de la démarche et encore aujourd'hui, la spécificité de la mission du groupe Agora - à savoir mener un dialogue en vue d'évaluer de manière permanente l'effectivité des droits inscrits dans le décret de l'aide à la jeunesse - et ce que cela implique. « *Les rencontres au sein du groupe Agora entre l'administration et les associations représentatives des familles confrontées à la pauvreté a permis au fil des années le croisement des regards entre des personnes issues de 'mondes' différents, de 'cultures' différentes. Ce travail a nécessité et nécessitera sans doute encore de la patience, beaucoup de patience. Il est en effet nécessaire dans une première phase de reconnaître et de nommer les différences de vécu, de reconnaître l'inégalité des positions. Il s'agit aussi de pouvoir reconnaître, de part et d'autre, l'importance des émotions. Un délicat travail qui permet de tisser progressivement, parfois laborieusement, une relation de confiance et une reconnaissance mutuelle entre les partenaires. C'est ce que le groupe Agora s'attache à faire. C'est ce qu'il fera encore dans le futur* »²⁵.

3.2. Les associations ATD Quart Monde et Luttes-Solidarités-Travail

Les mouvements ATD Quart Monde (Agir tous pour la dignité) et Luttes Solidarités Travail (LST), qui ont été particulièrement actifs lors de l'élaboration du Rapport général sur la pauvreté, étaient demandeurs d'un tel dialogue et se sont immédiatement fortement investis, tant dans la préparation des rencontres que dans la participation régulière à celles-ci, alors même que par ailleurs la vie restait et reste aujourd'hui encore très difficile pour les personnes vivant dans la grande pauvreté.

ATD et LST sont deux associations militantes et indépendantes, dans lesquelles des personnes qui résistent au quotidien à la misère, se rassemblent librement, avec d'autres qui sont solidaires, pour construire une parole collective à partir de leur vécu, en assurant une priorité aux plus pauvres. Le point de vue revendiqué dans le dialogue Agora est toujours celui qui est enraciné dans le vécu du plus pauvre et construit dans un rassemblement qui garantit à chacun sa place et le respect de ses positions. A partir de cette orientation, les associations sont convaincues que leurs contributions sont pertinentes pour toutes les familles concernées. D'abord parce que l'aide à la jeunesse est essentiellement mobilisée, comme la plupart des services sociaux, par une population confrontée à la pauvreté et parce que ce qui est gagné par le plus pauvre est gagné pour tous.

Pour garantir autant que possible la qualité de la préparation des réunions, les deux associations travaillent en concertation permanente, dans le respect de leurs enracinements et engagements

²⁴ L. Baudart, « Du croisement des savoirs au changement des regards » in *Le droit face aux pauvres/Recht tegenover armen*, sous la direction de François Daoût, Marie-Françoise Rigaux, Anthémis, avril 2020, p. 142.

²⁵ Ibid. p. 144.

propres. Avant chaque rencontre, elles se voient au moins une fois pour arriver à une position commune sur le thème à l'ordre du jour. Beaucoup de temps est consacré à la lecture des textes produits par le groupe Agora, des comptes rendus des réunions, de textes législatifs, ce qui représente un énorme investissement pour les militants associatifs. Ceux-ci n'hésitent pas à demander de bénéficier d'une formation lorsqu'ils l'estiment nécessaire. *« Très souvent, l'administration de l'aide à la jeunesse, quand nous revendiquions des changements à partir de ce que vivent les familles que nous connaissons, nous affirmait que ces changements sont déjà dans le décret de l'aide à la jeunesse. Le décret est donc mal appliqué. Il est très important pour nous de bien connaître et comprendre ce décret si nous voulons nous appuyer dessus pour le faire appliquer »*²⁶.

Les deux associations soulignent qu'oser une confrontation sur un terrain aussi difficile que le droit à la vie familiale constitue un vrai défi. *« Il n'est pas simple pour des parents de parler d'un sujet aussi difficile que le droit à la vie familiale quand, depuis des générations, on vit l'angoisse du placement des enfants. Notre histoire est une plaie à vif et ce n'est qu'en nous retrouvant entre parents ayant vécu la même histoire, avec d'autres qui s'engagent à nos côtés, que nous pouvons prendre un peu de recul pour analyser ce que nous avons vécu et vivons encore. Cette rencontre, ce dialogue, ne peuvent se faire qu'à plusieurs conditions : que nous comprenions bien que notre point de vue est forcément différent face aux mêmes événements, un père ou une mère de famille ne dira pas la même chose que l'assistante sociale, même si l'un et l'autre sont profondément touchés par la situation et veulent le bien des enfants ; que nous acceptions que notre façon de s'exprimer soit différente et que nous reconnaissons que nous ne sommes pas égaux face aux décisions concernant notre propre famille... Si des mesures doivent être prises, cela doit se faire en concertation avec la famille, en ne perdant pas de vue que cette démarche est très délicate, puisque les parties en cause sont de forces très inégales »*²⁷.

Les associations insistent aussi sur le fait que les points de vue des familles et des professionnels n'ont pas le même poids lorsqu'ils se rencontrent, que ce soit pour évaluer la situation de départ ou pour décider de mesures d'aide. Les liens fondamentaux ainsi que la place des enfants et des parents comme partenaires privilégiés, surtout dans des situations de grande pauvreté, sont rarement considérés comme des priorités au moment de prendre des décisions. Malgré un décret particulièrement respectueux des droits des enfants et des parents, ces derniers ont l'expérience de n'être personne, voire même d'être considérés comme un danger dont il faut protéger les enfants en les éloignant de leur famille. Parce que l'impossibilité de se faire comprendre peut conduire à des réactions très violentes, des familles choisissent souvent de se taire ; ces silences ne signifient pas un accord mais seulement la volonté d'éviter le pire.

L'élargissement du groupe aux SAJ et SPJ a été une étape difficile pour les professionnels mais pour les associations aussi *«... car plus les intervenants sont proches du terrain, plus ils se sentent personnellement mis en cause quand nous parlons de la souffrance des familles. Il nous faut donc à nouveau établir la confiance entre nous en prenant le temps de nous rencontrer. Nous avons, par exemple, pensé important que chacun se présente personnellement. (...) Nous sommes conscients que nos points de vue sont forcément différents de ceux des intervenants sociaux et que l'on ne pourra se rencontrer en vérité que si l'on accepte que les intervenants parlent de leur vécu et qu'ils acceptent que*

²⁶ Extrait du compte rendu de la 1^{ère} séance de formation, 28 avril 1999 (non publié). Brève présentation de cette formation plus loin dans le texte, au point 3.3. § 3.

²⁷ Extrait d'un texte transmis par les associations ATD Quart Monde et LST, février 2020.

*nous parlions également de notre expérience... »*²⁸. Les associations disent n'avoir jamais imaginé que le dialogue dure, de façon aussi régulière, aussi longtemps et être conscientes de l'investissement de chaque partenaire pour garantir un rythme de travail et un respect réciproque.

3.3. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale

En 1997, la ministre de l'Aide à la jeunesse a demandé au Service de lutte contre la pauvreté de soutenir le dialogue. Nous donnons ici un aperçu synthétique des formes qu'a pris cet appui jusqu'ici. La rédaction des comptes rendus des réunions constitue par contre une tâche constante du Service, essentielle pour le bon déroulement des rencontres et leur continuité, raison pour laquelle elle est présentée de manière spécifique (point 4.3.).

Pour aider au démarrage du dialogue, le Service a organisé une rencontre entre les associations et le cabinet de la ministre pour préciser la demande de celle-ci. Les associations ont alors décidé de rédiger une note, pour garantir autant que faire se peut que les réalités de vie de ceux qui vivent dans la pauvreté soient au cœur des rencontres. Le Service a soutenu les associations pour la rédaction de ce texte, intitulé « *La famille et le placement des enfants pour cause de pauvreté* »²⁹. Il a ensuite pris contact avec la Directrice générale adjointe. La mission d'évaluation était précise quant à son objectif - éviter les placements pour raison de pauvreté et préserver la relation parents-enfants - et à la méthode - le dialogue - mais ne donnait aucune précision sur la façon d'opérationnaliser ces options. Pas de délai non plus ni d'obligation de résultat. La question se posait donc de savoir comment faire vivre le dialogue. Le Service a relayé la proposition des associations de commencer par la présentation de leur travail. La Directrice générale adjointe a accepté ce point de départ, situant ainsi d'emblée la Direction générale en phase avec les options prises dans la foulée du RGP.

Après cette première étape, le groupe a décidé de s'élargir aux SAJ et SPJ et d'échanger sur la base d'articles du décret. Les associations ont alors formulé le souhait de bénéficier d'une formation. Le Service a répondu à cette demande en contactant un avocat spécialisé en aide à la jeunesse. Trois séances de 3h ont été organisées. Le Service, supervisé par l'avocat, a rédigé un 'syllabus'. La lecture du décret a été un exercice difficile à un double titre : « *d'une part parce que les militants n'ont pas l'habitude de lire une loi et d'autre part parce que le décret de l'aide à la jeunesse est un texte particulièrement difficile à comprendre, même pour les avocats* »³⁰.

Le Service écrit des textes à la demande du groupe Agora. C'est ainsi par exemple qu'il a rédigé la page de présentation de la démarche jointe à l'invitation à la première réunion élargie aux SAJ et SPJ ou la note présentant les points essentiels de la philosophie de la recherche sur la parole des familles dans les écrits, demandée dans le but de démarrer le travail sur des bases qui recueillent l'adhésion de chacun. Il contribue aussi de diverses manières - contacts avec des intervenants potentiels, prise de parole ou contribution à la rédaction des actes d'un colloque - aux événements organisés par Agora,

²⁸ P. Godefroid et C. Januth, « L'expression collective des familles, indispensable pour un vrai partenariat », dans le dossier *Aide à la jeunesse : j'ai dix ans et j'ai des choses à dire...*, Revue Travailler le social, n°33, 2002, Gembloux, Belgique.

²⁹ Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté du côté francophone avec le soutien du Service de lutte contre la pauvreté, *La famille et le placement des enfants pour cause de pauvreté*, janvier 1998. En ligne sur le site www.luttepauvreté.be.

³⁰ Extrait du compte rendu de la 1^{ère} séance de formation, 28 avril 1999 (non publié).

comme la journée de réflexion sur le premier contact avec un SAJ ou celle relative à la transparence et la transmission des écrits.

Un an et demi après la première réunion, une représentante de l'administration a été désignée par celle-ci parmi les membres du groupe pour apporter sa collaboration au secrétariat principalement assumé par le Service de lutte contre la pauvreté. Elle assure notamment la coordination avec la présidente du groupe.

Le Service soutient aussi indirectement la démarche. Il a par exemple organisé un dialogue relatif à la sortie d'une institution de l'aide à la jeunesse³¹ qui a mis en évidence le fait qu'un placement fragilise souvent les enfants parce qu'il provoque une rupture de liens, à défaut d'investissement suffisant pour les maintenir. Notons qu'une recherche portant sur la loi relative à la déclaration d'abandon³² était déjà arrivée à la même conclusion : dans l'évolution des contacts entre des enfants placés et leurs parents, dans l'évolution vers le délaissement des enfants placés, la préoccupation des intervenants quant au projet de relation familiale se révèle un indicateur de risque plus fiable que les caractéristiques de la famille elle-même. Suite à cela, la ministre de l'Aide à la jeunesse a chargé le Service de poursuivre le dialogue sur cette question avec les acteurs concernés. Un compte rendu du dialogue est publié³³ et une vidéo est aussi réalisée à partir de là³⁴. La présidente du groupe Agora a demandé qu'elle soit présentée à tous les SAJ et SPJ. Des membres du groupe Agora, associatifs et professionnels, se sont énormément investis dans cette tournée dans les différents arrondissements. Le groupe a ensuite décidé d'approfondir encore cette question et d'en faire la thématique de ses prochaines rencontres mensuelles (réflexion en cours au moment de la publication de ce texte). Parallèlement aux travaux du groupe Agora, le Service prépare un recueil des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs au maintien du lien³⁵.

3.4. Les modifications dans la composition du groupe

La question de l'ouverture du groupe à d'autres acteurs que les SAJ et SPJ comme par exemple les services agréés ou les services de prévention au sens du décret de 2018 a été posée à l'occasion du changement de fonction de membres qui souhaitaient continuer à participer à la réflexion. Le groupe Agora n'y a pas répondu au cas par cas mais s'est toujours référé aux règles qui régissent le fonctionnement du groupe³⁶ : la désignation par les Unions, la recherche d'une répartition géographique dans les différents arrondissements et d'un équilibre entre les différentes fonctions. Lors de chaque modification, le groupe Agora est très vigilant au fait que les professionnels de terrain ne soient pas impliqués dans un dossier qui concerne une famille elle aussi présente. L'intérêt des

³¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques*, rapport bisannuel. Décembre 2011 pp. 68-96. En ligne sur le site www.luttepauvrete.be.

³² I. Delens-Ravier, « La loi sur la déclaration d'abandon d'enfants en Belgique : de l'élaboration vers l'abrogation, dix années d'existence », *Revue de droit pénal et de criminologie*, juin 1998, p. 637.

³³ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, avec le soutien de la Fédération Wallonie Bruxelles, *Familles pauvres : soutenir le lien dans la séparation*, octobre 2013. En ligne sur le site www.luttepauvrete.be

³⁴ Adresse de contact pour ceux qui sont intéressés par la vidéo : agora@cfwb.be. Voir aussi un trailer de cette vidéo disponible en ligne : <https://vimeo.com/143977425>.

³⁵ Ce deuxième cahier thématique de jurisprudence sera publié en 2021.

³⁶ Voir plus haut dans le texte, point 3.1. §4.

rencontres est précisément de pouvoir échanger en-dehors de tout enjeu individuel. La Charte de travail du groupe Agora précise d'ailleurs que « *Lors de chaque modification au niveau de sa composition, il est important que la proposition en soit préalablement transmise à l'ensemble du groupe et avalisée par celui-ci. En effet, il faut éviter qu'un membre soit mis en difficulté du fait de la présence d'une personne qu'il connaît et avec laquelle il entretient (ou a entretenu) des relations professionnelles. La composition finale du groupe est actée par le(la) Directeur(trice) général(e) qui veille à assurer la continuité et l'organisation du groupe* »³⁷.

La question de l'ouverture à d'autres acteurs de l'aide à la jeunesse s'est aussi posée au moment d'aborder une nouvelle thématique, par exemple le maintien du lien entre parents et enfants placés. Les services d'accompagnement en accueil familial (SAAF) et les services agréés d'hébergement jouent en effet un rôle capital pour préserver cette relation. Ici aussi, une décision de principe a été prise : lorsqu'il paraît opportun d'associer un acteur-clé aux réflexions, celui-ci est invité ponctuellement. Déjà au moment de l'élargissement aux professionnels de terrain, la question d'un nombre maximum de participants avait été posée. « *Si on veut permettre à chaque participant de s'exprimer, un groupe ne peut comprendre plus de 15 à 20 personnes. Or beaucoup de monde est visé au départ. Il faut un équilibre des représentations* ». Un militant d'une association avait rappelé qu'« *Il est d'autant plus important d'être attentif aux conditions de participation qu'il s'agit d'un domaine de grande souffrance* ».

³⁷ Charte de travail du groupe Agora adoptée le 27 février 2008 (non publiée).

4. Les rencontres

Les rencontres constituent l'élément central de la démarche puisqu'il s'agit d'instaurer un dialogue permanent entre professionnels de l'aide à la jeunesse et familles en situation de pauvreté, de croiser leurs regards sur le texte et la pratique du décret. « *L'esprit de dialogue qui a animé ces rencontres vise à légitimer la pensée issue de l'expérience de vie et des luttes menées par les personnes vivant dans la pauvreté et à imaginer des modes de collaboration appropriés avec différents professionnels*³⁸. » Un tel travail exige de pouvoir prendre le temps (4.1.). La façon dont se déroulent les réunions est un autre élément central (4.2.). Et disposer de traces écrites des échanges est indispensable pour assurer la continuité du dialogue (4.3.) et une certaine visibilité aux travaux (4.4.).

4.1. Le rythme

Le rythme des réunions est fixé de commun accord : sauf exceptions, elles ont lieu tous les mois (10 par an) et ont une durée de deux heures. Un calendrier est établi pour 6 mois ou 1 an. Les rencontres se succèdent donc à une cadence soutenue, ce qui a certainement contribué à la continuité des travaux.

Durant les rencontres par contre, le rythme est plus lent. Au début des travaux, la question était déjà posée de savoir comment maintenir la dynamique de groupe vu cette lenteur mais déjà alors, le fait pour les participants de « *pouvoir prendre le temps nécessaire pour se rencontrer, sans rien brusquer* » est considéré comme une chance. Les partenaires ont commencé par échanger durant un an sur la base d'un texte de 6 pages, étudié point par point. Ils ont pris six mois pour rédiger les suites possibles de ces rencontres, trois mois pour écrire ensemble un cadre de recherche. La préparation par l'administration centrale et les associations de la rencontre avec les professionnels de terrain se compte en années (3 ans) ...

Le rythme peut sembler trop lent à certains mais prendre le temps est une caractéristique intrinsèque au dialogue. Du temps est nécessaire pour s'approprier « *... au début, les associations sont venues avec une certaine appréhension vis-à-vis de l'administration et avec des revendications bien étayées. Il a fallu un certain temps pour s'amadouer et se rendre compte qu'il n'y avait pas deux parties opposées... En 2001, ... on a élargi la réflexion à des représentants des conseillers, directeurs, ainsi qu'à des représentants des délégués... Après deux ou trois réunions pendant lesquelles il a fallu à nouveau s'amadouer, là aussi nous nous sommes rendus compte que les hiatus relevés par les bénéficiaires trouvaient leurs explications et que les points de convergence étaient plus nombreux qu'on ne le pensait* »³⁹.

De plus, l'inégalité des positions des familles et des professionnels impose de tisser très progressivement une relation la plus égalitaire possible entre eux. Cela exige notamment de reconnaître et nommer les différences de vécu, qui ont entre autres comme conséquence que les mots n'ont pas la même signification pour les uns et pour les autres ni le même poids émotionnel. Différents termes ont ainsi fait l'objet d'échanges approfondis. Le danger par exemple, est une notion centrale dans le décret puisqu'il peut contribuer à judiciaireiser une situation s'il est grave et actuel. Comment

³⁸ Direction générale de l'Aide à la jeunesse (1999). *Rapport d'activités*.

³⁹ D. Gevaert, « Agora : créer un lieu de parole » in Direction générale de l'Aide à la jeunesse, *Rapport d'activités 2002-2003, Etat des lieux et objectifs d'un secteur*, pp. 35-36.

l'évaluer ? Sur la base de quels critères ? Le terme 'danger' fait écho à des vécus très douloureux et bien souvent, les parents ont le sentiment d'être perçus comme ceux qui mettent leur enfant en danger. « *Il est étonnant de constater ce qui est qualifié comme tel et reproché aux familles : ne pas avoir un logement décent, par exemple. Pour les familles, le placement des enfants pour cause d'insalubrité du logement constitue un danger plus grave.* » « *Comment prendre distance par rapport à ses propres valeurs ? C'est un travail que personne ne peut accomplir seul. Et comment garantir qu'il soit rendu compte des faits observés des deux côtés, dans le cadre d'un dialogue ?* »

Il est donc compréhensible qu'arriver à un texte commun, porté par l'ensemble des membres du groupe représente un long cheminement. Le groupe y est arrivé à plusieurs reprises⁴⁰. La rapidité avec laquelle le groupe a pu répondre à une demande d'avis du ministre sur un arrêté d'exécution⁴¹ du nouveau décret est à cet égard remarquable : cela n'a été possible que parce que la demande portait sur la consultation et la délivrance des copies des pièces du dossier du conseiller de l'aide à la jeunesse et du directeur de la protection de la jeunesse, thème longuement travaillé par le groupe.

En marge des rencontres, il est nécessaire d'investir du temps pour s'appropriier les textes, en particulier les décrets de 1991 et 2018 et pour préparer les réunions. Depuis le début de la démarche, les associations se sont réunies entre chaque rencontre avec l'administration et les professionnels de terrain. Ces derniers se réunissent de manière plus ponctuelle, par exemple lorsque chacun des partenaires du groupe Agora est invité à rédiger un texte explicitant son point de vue.

4.2. Le déroulement

Le déroulement des réunions n'a pas été fixé a priori mais des principes se sont dégagés au fur et à mesure sur la base de l'expérience, et toujours en fonction de la spécificité de la démarche.

Vu la mission très large du groupe, il s'impose de fixer et refixer régulièrement des objectifs, qui sont autant d'étapes qui jalonnent la démarche. Toutes les décisions se prennent ensemble, qu'elles concernent le contenu ou la méthode. C'est ainsi par exemple qu'au moment de l'élargissement aux professionnels de terrain, le groupe restreint avait en-tête de mettre à l'ordre du jour une lecture du décret. Mais lors de la première rencontre, le constat que certaines familles n'arrivent même pas au SAJ a fortement interpellé. Quelles sont les raisons pour lesquelles des familles refusent de demander de l'aide au SAJ ? Qu'attendent les personnes qui s'adressent au SAJ de ce dernier et quelles sont les attentes des conseillers et délégués ? Il est alors décidé d'approfondir la réflexion en la centrant sur une prise de connaissance des attentes mutuelles, de manière globale. Le groupe Agora précisera ensuite encore l'objectif : rédiger un texte commun sur le premier contact entre une famille et un service de l'aide à la jeunesse. La lecture du décret n'aura finalement pas lieu en tant que telle mais il sera très fréquemment fait référence à ce texte.

La méthode de travail est constante : échanger, se confronter, au départ de situations vécues par des familles en situation de pauvreté et par des professionnels, au regard du décret qui constitue l'élément rassembleur. Les réunions « *sont des moments de parole très intenses, mais toujours respectueux du point de vue de l'autre, pendant lesquels on analyse des situations au départ de cas vécus...* ». Dès les

⁴⁰ Les textes publiés sont repris dans l'aperçu chronologique en annexe.

⁴¹ Arrêté du 15 mai 2019 du Gouvernement de la Communauté française fixant les modalités de la consultation et de la délivrance des copies des pièces du dossier du conseiller de l'aide à la jeunesse et du directeur de la protection de la jeunesse, *M.B.*, 29 juillet 2019.

toutes premières réunions, face au constat de l'écart entre le texte et l'esprit du décret d'une part et les pratiques d'autre part, c'est l'étonnement qui a prévalu sur la mise en doute de ce que disaient les familles.

Les échanges et les confrontations sont au coeur de la démarche ce qui n'exclut pas le recours ponctuel à une autre méthode pour nourrir le dialogue, en l'occurrence la recherche. Ce fut le cas par exemple après les échanges sur la base de la note « *La famille et le placement des enfants pour cause de pauvreté* ». Les associations y explicitent « *leur diagnostic du fonctionnement de l'aide à la jeunesse à partir de leur histoire. La souffrance des familles acculées à vivre dans la pauvreté, dans des conditions non conformes à la dignité humaine, leur souffrance de ne pas être reconnues comme partenaires, comme acteurs de leur propre histoire, de ne pas voir leur point de vue pris en compte a été l'élément central, et ressenti comme tel par l'administration... Afin d'approfondir ce diagnostic, significatif mais partiel, l'administration de l'aide à la jeunesse a lancé l'idée de commanditer une étude universitaire dont l'objectif est d'évaluer la situation actuelle par rapport à l'application du décret.... Pour cela, les chercheurs sont invités à étudier la manière dont le point de vue de la famille - parents et jeunes - apparaît dans son dossier... Cet axe de recherche permettra de constater comment le point de vue des familles a servi de base pour une programmation avec elles des démarches susceptibles de répondre à la situation de départ et pour l'évaluation consécutive. A-t-il servi de base pour préciser les engagements des acteurs, tant les parents que les différents intervenants sociaux ? L'évaluation porte-t-elle sur les engagements des uns et des autres ? Ou au contraire les familles ont-elles perdu encore davantage la maîtrise de leur histoire, de leurs combats ?* »⁴². Ce projet de recherche a été conçu de manière tout à fait innovante au sein de l'administration puisque les associations ont participé à la rédaction du cadre de recherche et étaient membres du Comité d'accompagnement. Il y a eu très vite un accord pour dire qu'il fallait poursuivre le travail du groupe Agora durant le temps de la recherche, celle-ci n'étant pas un but en soi. La question de recherche a émané des échanges entre l'administration et les associations, les résultats sont destinés à nourrir ce dialogue régulier.

Au cours de la réflexion relative à cette recherche, la Directrice générale adjointe s'est demandé « *dans quelle mesure une recherche-action enrichirait la démarche : le personnel de certains arrondissements serait mobilisé pour expérimenter l'écriture des rapports avec les familles. La recherche dépasserait alors un simple constat du passé et constituerait un soutien à travailler dans le sens souhaité* ». Tout en adhérant à la volonté d'aboutir à des changements dans les pratiques, les associations ont pensé qu'une recherche qui porte sur des données constatables est une première étape qui permet d'évaluer les choses telles qu'elles se passent. Rappelons qu'à l'époque, les professionnels de terrain ne participaient pas encore aux travaux du groupe et qu'il n'y avait pas encore eu de période d'approvisionnement mutuel.

Presque 10 ans plus tard, alors que le dialogue était centré sur la transparence des écrits, une conseillère de l'aide à la jeunesse et un directeur de la protection de la jeunesse, tous deux membres du groupe Agora, se disent prêts à mobiliser leur service pour expérimenter une plus grande transparence concernant le contenu des écrits. D'emblée cette recherche-action, qui dure 2 ans, est considérée comme une étape. « *L'étape suivante serait de relancer la réflexion sur la base de ces*

⁴² *L'apport de la parole des familles dans l'aide à la jeunesse*. Cadre de recherche élaboré par la Direction générale de l'Aide à la jeunesse, le Mouvement ATD Quart Monde et le Mouvement Luttes Solidarités Travail, rédigé avec le soutien du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 3 mars 2000 (non publié).

expérimentations. Il se peut que celles-ci fassent surgir des questions auxquelles personne n'a songé jusqu'ici. » Une journée de réflexion et de dialogue sera effectivement organisée pour tirer les enseignements de cette expérience, à laquelle participent 150 professionnels de SAJ et SPJ ainsi que de services agréés. Le groupe Agora a ensuite synthétisé sa réflexion, nourrie de l'expérience pilote et de la journée de réflexion, dans une plaquette⁴³. Que des services acceptent de mettre ainsi leurs pratiques à l'épreuve est perçu par les associations comme une grande marque de confiance. « *Nous n'imaginions pas un engagement pareil des professionnels* ».

4.3. Les comptes rendus

Le Service rédige les comptes rendus de chaque rencontre avec énormément de soin car ils constituent un outil essentiel pour le bon déroulement des échanges. Le fait qu'il n'est pas une association et ne fait pas non plus partie de l'administration le met dans une position idéale pour réaliser cette tâche et être perçu comme légitime aux yeux des deux partenaires. La façon de présenter les comptes rendus fait l'objet d'échanges quand nécessaire. Ici aussi, c'est de commun accord que les décisions se prennent. « *C'est un travail rigoureux, exigeant qui a été assumé et qui est indispensable parce que l'écrit permet au groupe en permanence, parce qu'on est souvent dans l'émotion, de prendre du recul par rapport à ce qui est travaillé, d'affiner, de structurer sa pensée. Ce travail est un travail pointu, pour écrire une phrase, pour écrire parfois un paragraphe, il faut parfois des séances de travail parce qu'il s'agit d'avoir le mot le plus juste, d'être bien compris par les partenaires et puis cela permet d'avoir une trace des travaux du groupe* »⁴⁴.

Le Service rédige de façon à transmettre aussi précisément que possible le contenu des échanges. Les membres du groupe ont estimé qu'il était préférable d'identifier les personnes qui interviennent. Permettre à la fois une expression des familles et des professionnels aussi libre que possible et assurer la protection des personnes impliquées est la raison pour laquelle la confidentialité des comptes rendus est essentielle. « *En effet, les situations exposées en réunion concernent parfois des tiers dont des familles en situation de vulnérabilité. Malgré les précautions d'usage, certaines de celles-ci pourraient être identifiées. Les propos risquent d'être interprétés hors contexte et de leur porter préjudice. Le projet de compte rendu est approuvé à la réunion suivante. Celui-ci même approuvé reste un document de travail interne et ne peut d'aucune façon être utilisé à l'extérieur*»⁴⁵.

Les comptes rendus donnent l'occasion aux participants de vérifier si les uns et les autres se sont bien compris, dans la perspective d'avancer sur la base d'un langage le plus commun possible. L'objectif est aussi d'aider les professionnels et les militants des associations à rendre compte respectivement à leurs collègues via l'Union qui les a mandatés, et aux familles en situation de pauvreté qui se rassemblent au sein de ATD et LST. Les comptes rendus sont utiles aussi aux associations qui préparent chacune de leur côté et ensemble les réunions, ainsi qu'aux professionnels lorsqu'ils se donnent des temps communs de préparation.

⁴³ Groupe Agora (ATD Quart Monde, Lutttes Solidarités Travail Fédération LST, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Administration générale de l'aide à la jeunesse [AGAJ]), *La transparence et la transmission des écrits*, Etat des réflexions du groupe Agora, mars 2017.

⁴⁴ J-M. Delcommune, « A quelles conditions un processus de participation peut-il se construire ? » dans Agora, *Le premier contact entre une famille et un service de l'aide à la jeunesse*. Actes de la journée d'étude du 17 octobre 2005.

⁴⁵ Charte de travail du groupe Agora, approuvée le 27 février 2008 (non publiée).

Durant les deux premières années, les projets de compte rendu font l'objet d'une prélecture par la Direction générale, à la demande de la collaboratrice du Service qui les rédige ; cette pratique vise à ne pas introduire de malentendus inutiles, vu que les projets de compte rendu circulent avant d'être approuvés. Lors de l'élargissement, cette relecture ne s'est plus faite de manière systématique ; elle a été réintroduite lorsque qu'une nouvelle collaboratrice du Service a pris le relais à la fin de l'année 2018, suite au départ à la pension de celle qui a assumé cette tâche durant 20 ans.

4.4. La publicité des travaux

Si le groupe s'impose la confidentialité de tous les débats et la garantit, la diffusion des idées qui en ressortent est tout aussi essentielle. La transmission de l'expérience vécue au sein du groupe Agora est un enjeu fondamental mais un véritable défi aussi : « *Comment transmettre ce qui repose essentiellement sur l'expérience singulière de rencontres interpersonnelles* »⁴⁶ »

La Charte de travail du groupe Agora énonce clairement l'importance de la communication sur les travaux. « *Les membres du groupe Agora participent aux travaux en tant que représentants de leurs pairs. Il est important qu'ils soient attentifs à relayer auprès de ceux-ci l'évolution du travail dans le groupe. Ils sont invités à le faire oralement chaque fois que l'occasion leur en est donnée. De plus, à partir de ces échanges réguliers, le groupe de travail Agora cherche à faire évoluer les pratiques de l'aide à la jeunesse en vue de mieux répondre aux besoins des jeunes et des familles, de favoriser un meilleur dialogue avec eux et de lutter contre les violences sociétales. Les idées novatrices issues de cette sorte de laboratoire doivent donc être diffusées afin de faire connaître le contenu des travaux à l'ensemble des professionnels de l'aide à la jeunesse. Cela se fait au sein des formations dispensées aux agents des SAJ et des SPJ mais aussi dans tous les lieux de concertation et de coordination. Dans ce but, le groupe de travail est attentif à diffuser chaque fois que c'est possible des textes qui ponctuent les étapes de son travail et assurent la visibilité de celui-ci en toute transparence, à répondre aux sollicitations qui lui sont adressées et à organiser des événements publics* »⁴⁷.

⁴⁶ L. Baudart, « Lutter contre la pauvreté : un enjeu éthique et politique pour l'aide à la jeunesse » dans Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse), La transparence et la transmission des écrits. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011, 2013, p. 7.

⁴⁷ Charte de travail du groupe Agora, approuvée le 27 février 2008 (non publiée).

5. Les avancées

Les avancées sont de natures différentes. Les unes se situent sur le plan du dialogue (5.1.), d'autres concernent des évolutions auxquelles Agora a contribué au sein de l'administration et sur le terrain (5.2.), d'autres encore sont d'ordre législatif (5.3.).

5.1. Le dialogue au sein du groupe Agora

La longévité du dialogue, qui se poursuit toujours, est significatif de son intérêt pour les participants et, sous les dehors d'un rythme de travail lent, de son dynamisme. L'administratrice générale, présidente du groupe Agora présente la démarche comme « *un processus, entamé de longue date et dont nous pouvons être fiers. En effet, il n'est pas fréquent de voir se construire et perdurer un dialogue constructif entre des professionnels et des usagers fragilisés par les épreuves de la vie*⁴⁸ ». Les associations parlent d'un processus dans lequel des professionnels, « *des gens qui nous ont cru sans comprendre* » s'engagent à leur côté dans la durée et prennent au sérieux les plus pauvres.

Pour évoquer les avancées en termes de qualité de dialogue, nous présentons ci-dessous quelques extraits de compte rendu des rencontres, qui nous semblent significatifs d'une perception partagée.

« *... les choses ont évolué dans le bon sens même peut-être davantage qu'imaginé au départ... cela paraissait impossible, de trouver un lieu de dialogue entre associations et professionnels. Aujourd'hui, cela commence.* » (association) « *Effectivement, l'atmosphère s'est plutôt détendue.* » (professionnel de terrain)

« *La notion d'éducation permanente est pertinente pour qualifier la démarche : les uns et les autres s'apprennent mutuellement. Les participants se sont formés petit à petit en partageant leurs expériences, leurs angoisses, leurs difficultés. Un climat de confiance s'est instauré ; le partenariat est devenu plus qu'un mot.* » (association)

« *Quand des professionnels écoutent vraiment les familles, comme les fonctionnaires de l'administration rencontrés régulièrement l'ont fait, ils prennent conscience de l'immense souffrance des familles.* » (association)

« *Au SAJ, il est impossible de dire qu'il n'y a aucun risque. C'est déjà un grand pas en avant de pouvoir se dire qu'on a peur.* » (professionnel de terrain)

« *... les associations sont venues avec une certaine appréhension vis-à-vis de l'administration. Il a fallu un certain temps pour s'amadouer et se rendre compte qu'il n'y avait pas deux parties opposées.* »⁴⁹ (administration)

« *Ce que j'ai trouvé très intéressant dès le départ, dans ce travail, c'est qu'il offrait une vue autre que celle que nous avions du terrain. Par exemple, la revendication au sujet des moyens, on la connaissait déjà de la part des services eux-mêmes, mais ce qui était neuf c'était la manière dont les bénéficiaires disaient comment ils étaient accueillis au SAJ ou au SPJ, l'importance énorme qu'ils accordent au premier accueil... Ce qui est apparu très clairement aussi, c'est l'importance de l'écrit... Ce qui est*

⁴⁸ L. Baudart, op.cit, p. 3.

⁴⁹ D. Gevaert, « Agora : créer un lieu de parole » in Direction générale de l'aide à la jeunesse, Rapport d'activités 2002-2003, *Etat des lieux et objectifs d'un secteur*, p. 35.

apparu, en plus de l'importance de l'écrit, dont nous étions déjà conscients, c'est que les associations insistaient sur le fait que les écrits devaient refléter la position des familles, même si le délégué n'était pas d'accord sur cette position. Elles insistaient pour avoir un endroit où on retrouve leurs paroles à elles. Un des éléments mis en avant est que puisque leurs enfants ont accès aux dossiers des Conseillers et Directeurs, il faut qu'en lisant ce dossier, ils puissent savoir tout ce que leurs parents ont fait pour éviter le placement. C'est un peu la mémoire de leur histoire qu'ils revendiquaient⁵⁰. » (administration)

L'élargissement du groupe aux SAJ et SPJ « ...a permis aux associations d'entendre les questions des conseillers, directeurs et délégués. Cette démarche a mis les participants davantage sur pied d'égalité que celle des débuts des travaux durant lesquels les associations introduisaient toujours leur préparation en premier lieu ». « On réalise aussi ensemble quelles peuvent être les peurs, les angoisses, la pression qui s'exercent sur les professionnels de terrain. Les membres des associations peuvent parfois être surpris : 'comment ? vous pouvez avoir peur ? » (association)

« On est arrivé dans le groupe et chacun avait sa loupe personnelle qui grossissait sa propre perception des questions et du vécu. On apprend à changer de loupe. Pour nous, cela nous permet de reconnaître plus finement nos limites et de mesurer ce que peut vouloir dire la maltraitance institutionnelle... Je suis également marqué par la façon dont les associations mesurent de plus en plus la difficulté de développer un service de qualité dans un quotidien de travail où le manque de moyens est évident. » (professionnel de terrain)

« Quinze années de rencontres mensuelles qui ont permis de grands pas en avant dans la connaissance réciproque des moyens et faiblesses des deux parties en présence. Mais, surtout, enraciné dans le décret de 1991, un questionnement permanent sur la place des familles et familiaux dans les constats, analyses et décisions des services. Ces gens-là se sont mis à parler avec des associations, ATD et LST, qui essaient que les familles aient une parole collective sur des problématiques fondamentales : le pire des mépris est de s'entendre dire qu'on n'est pas capable de parler ou qu'on est 'toxique' pour les enfants... Les gens ont une parole sur ce qu'ils vivent. Ils ne disent pas qu'ils n'ont pas besoin d'aide, car quand on est dans la misère on sait qu'on a besoin d'aide, mais on n'a pas besoin de quelqu'un qui vient à notre place nous dire ce qu'on doit faire. On a une place dans ce dialogue »⁵¹. (association)

5.2. Les pratiques au sein de l'administration et sur le terrain

Le groupe Agora a un impact à la fois sur les pratiques des professionnels qui y participent et sur la qualité de la communication interne qui s'établit. *« C'est évident que les positions que je prends face à des collègues dans d'autres dossiers ou circonstances sont influencées par ce que nous vivons dans le groupe Agora. Ce type de réunion est aussi intéressant car il permet aux responsables de l'administration centrale d'être en prise avec le vécu des agents de terrain et des usagers. »*

Un membre de l'administration ajoute à cela que *« les travaux du groupe Agora ont déjà des influences directes, notamment lorsqu'un service déménage dans de nouveaux locaux, il est tenu compte des réflexions faites ici sur l'accueil »*. Des plus-values d'une plus grande transparence des écrits, qui a fait l'objet d'une réflexion approfondie, sont aussi identifiées, notamment une manière de rédiger plus

⁵⁰ Ibid, p. 35.

⁵¹ Citation de Marc Otjacques dans : Van Hootegem, Henk (2017). « Les services et administrations face au non-accès et au non-recours aux droits. », in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, Bruxelles, La Chartre, pp. 117-118.

respectueuse. « *Quand celui qui écrit sait que son rapport sera retransmis ou lu, c'est le jour et la nuit. Plusieurs professionnels ont témoigné du fait qu'au-delà d'un changement dans la manière de rédiger le rapport, c'est un changement dans la façon de rencontrer les personnes qu'apporte la perspective de transmettre le rapport* »⁵².

« *A partir de ces réunions, l'administration a été très attentive au vécu des bénéficiaires* ». Ces rencontres sont « *d'une extraordinaire richesse tant nous avons à apprendre de nos compétences respectives, celles-ci n'étant pas réservées, loin s'en faut aux seuls professionnels* »⁵³. Les réflexions qui y sont menées alimentent la formation des délégués, notamment celles relatives à l'écrit, ou celles concernant les attentes des familles en situation de pauvreté vis-à-vis de l'aide à la jeunesse, et en particulier l'automatisme qui consiste à répondre avant d'avoir entendu la question.

Les travaux du groupe Agora ont contribué à la mise en place du groupe 'harmonisation des pratiques', en 2002. « *Le dialogue entamé depuis plusieurs années par l'administration avec les associations ATD Quart Monde et LST a révélé que les pratiques des Conseillers et Directeurs de l'aide à la jeunesse et de leurs services différaient selon les arrondissements. Le même constat avait été fait par les Conseillers et Directeurs eux-mêmes, réunis en Union. Ces divergences présentent des richesses qu'il est utile de valoriser. Elles présentent aussi un écueil possible : celui d'un manque d'égalité des citoyens face à l'intervention des pouvoirs publics. En tant que responsable hiérarchique directe des Conseillers et Directeurs de l'aide à la jeunesse, la Directrice générale de la DGAJ a souhaité donner une impulsion à ces instances en vue d'harmoniser les pratiques des SAJ et SPJ. Un groupe de travail, présidé par l'administration centrale et composé de représentants de celle-ci ainsi que de Conseillers et Directeurs de l'aide à la jeunesse, se réunit régulièrement depuis 2002 pour mettre en commun et analyser les pratiques des uns et des autres. Ce travail vise à dégager, pour chaque étape de l'intervention des services, un canevas suffisamment souple qui serve de trame à l'action des intervenants et mette les bénéficiaires dans des conditions équivalentes quel que soit l'arrondissement dans lequel ils se trouvent. Les discussions du groupe 'Harmonisation' se conçoivent en parallèle avec celles du groupe Agora mais vues sous un autre angle* »⁵⁴. Les réflexions du groupe Agora sont centrées sur la manière dont les bénéficiaires perçoivent l'intervention des SAJ et des SPJ, celles du groupe 'Harmonisation' se centrent plutôt sur les procédures et pratiques administratives des SAJ et SPJ. Fin 2007, le groupe 'Harmonisation des pratiques' organise une journée d'étude pour conclure une première étape de ses travaux. La Directrice générale adjointe informe le groupe Agora qu'elle soulignera, dans l'introduction, l'apport d'Agora aux réflexions. Celui-ci est toujours d'actualité, c'est le cas par exemple en ce qui concerne la consultation des pièces du dossier et l'ajout de l'avis des familles dans les rapports écrits.

⁵² Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail Fédération LST, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Administration générale de l'aide à la jeunesse (AGAJ)), *La transparence et la transmission des écrits*, Etat des réflexions du groupe Agora, mars 2017, p. 78.

⁵³ D. Delatte-Gevaert, « Belgique: la Communauté française et les placements », dans *Le droit de vivre en famille*, Dossiers et documents n°11, Revue Quart-Monde, 2002, pp. 51-54.

⁵⁴ Direction générale de l'Aide à la jeunesse, *Rapport d'activités 2002-2003*, p. 32.

5.3. La législation

Chercher ensemble, à partir de situations vécues par les familles et les professionnels, les possibilités contenues dans le décret, qu'elles soient appliquées ou non, constitue l'essentiel du travail d'Agora. L'adoption du décret du 18 janvier 2018, qui abroge le décret de 1991, a cependant donné l'occasion au groupe Agora de contribuer à quelques avancées sur le plan législatif.

Globalement, le nouveau décret est plus explicite sur la place de la famille comme acteur dans le processus de l'aide à la jeunesse que le décret de 1991. Celui-ci était clair sur le sujet dans l'exposé des motifs mais implicite seulement dans le texte du décret. Le titre II du décret de 91 est intitulé « *Les droits des jeunes* » et les chapitres qui le composent parlent des « *garanties quant au respect des droits des jeunes* » tandis que le livre III du décret de 2018 s'intitule « *Les mesures d'aide aux enfants et à leur famille* » et le titre II de ce livre « *Les droits des enfants, de leur famille et de leurs familiers* ».

Les travaux du groupe Agora ont eu un impact sur la modification des articles relatifs à l'accès au dossier (articles 27 et 44 du décret de 2018). Rappelons qu'un membre du cabinet du ministre suit les réflexions du groupe Agora : même s'il n'est pas toujours présent à chaque réunion, il est informé par les comptes-rendus. Le ministre de l'Aide à la jeunesse a demandé un avis au groupe Agora à propos du projet d'arrêté fixant les modalités de consultation et la délivrance de copies des pièces du dossier. Les membres du groupe ont exprimé une appréciation positive du contenu de l'arrêté et de la prise en compte de leur travail. Il en va de même pour l'arrêté relatif au projet pour l'enfant à propos duquel le ministre a également sollicité un avis. Un membre du groupe Agora a qualifié celui-ci de groupe sans pouvoir, mais qui a fait autorité.

Conclusion

A partir de l'expérience Agora que nous avons décrite, nous identifions de manière synthétique des conditions essentielles à réunir pour initier un dialogue fécond et durable entre personnes en situation de pauvreté et professionnels, quelle que soit la thématique abordée. Nous les avons articulées autour de quatre axes : conviction, engagement, références communes, légitimité. Les façons concrètes dont ils se déclineront dans d'autres domaines ne seront vraisemblablement pas identiques, mais l'objectif est d'inspirer d'autres initiatives, pas de reproduire.

La conviction que le dialogue entre les professionnels chargés de mettre en œuvre un droit et les personnes en situation de pauvreté qui ont affaire à eux est nécessaire pour améliorer les pratiques ou la législation est le point de départ. Dans le cas présent, c'est une responsable politique qui, suite à une première expérience d'un tel dialogue - le Rapport général sur la pauvreté - a porté cette conviction et a chargé son administration de la concrétiser. Cette dernière était dans l'obligation de répondre à la demande de la ministre. On ne peut donc sans doute pas parler ici de conviction a priori mais bien d'une attitude ouverte face à une mission inédite, d'une saine curiosité et d'un intérêt certain dès le départ, qui s'est renforcé tout au long du processus. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se rassemblent étaient quant à elles demandeuses de ce type de dialogue.

L'engagement est un corollaire de cette conviction parce que la rencontre est ardue entre les deux partenaires : ils voient les choses d'un point de vue - au sens littéral du terme, la place à partir de laquelle on regarde les choses - radicalement différent, ce qui explique notamment pourquoi les mots ne signifient pas toujours la même chose pour eux, n'ont pas le même poids émotionnel. De plus, ils ne sont pas sur pied d'égalité, les uns ayant du pouvoir sur les autres, en l'occurrence, celui de contribuer à une décision de placement des enfants. Dans un tel contexte, une parole libre et vraie ne pourra s'exprimer que si tout est mis en œuvre pour 's'apprivoiser', trouver un langage commun et établir une relation d'égal à égal. Dans cette perspective, le groupe Agora a adopté plusieurs règles de fonctionnement telles que prendre ensemble toutes les décisions relatives à la méthode, y compris la composition du groupe, et au contenu ; à la fois se confronter sur la base de situations vécues de part et d'autre et mener une réflexion collective en-dehors de tout enjeu individuel ; accepter de se remettre en cause sous le regard de l'autre ; travailler sur les représentations mutuelles de manière respectueuse et bienveillante ; se rencontrer dans une logique de prise de conscience et non d'accusation ; garder de manière rigoureuse des traces écrites des échanges. Tout cela requiert un investissement humain considérable, en temps notamment. Ajoutons que des initiatives dans d'autres domaines feront vraisemblablement ressortir encore davantage de pistes concrètes intéressantes.

La recherche de références communes contribue quant à elle à se mettre d'accord sur des objectifs à poursuivre étape par étape et sur la vision à long terme qui les sous-tend, malgré les positions irréductiblement différentes et inégales des partenaires. Elle rend possible des interrogations communes sur le fonctionnement des institutions. Dans la démarche Agora, le décret de l'aide à la jeunesse est rapidement apparu comme élément rassembleur, il y sera d'ailleurs constamment référé. Dans un autre domaine, il est possible que la législation en vigueur ne recueille pas l'adhésion d'un ou plusieurs partenaires dans le dialogue. Dans ce cas, les droits humains constitueront la balise commune ; le dialogue portera alors vraisemblablement autant sur la législation à modifier ou adopter que sur les pratiques. La référence aux droits est, dans tous les cas de figure, au cœur de la démarche puisqu'il s'agit d'améliorer l'effectivité de ceux-ci, de reconnaître la personne en situation de pauvreté non comme objet d'interventions mais en tant que sujet de droits. La création de références

communes, par la rédaction collective de textes, est aussi une piste qui a été expérimentée par le groupe Agora. C'est ainsi par exemple qu'il a publié un texte sur le contexte sociétal ; ce faisant, les partenaires ont pris conscience qu'ils partageaient certains constats et analyses.

Et enfin, la légitimité du dialogue, aux yeux de l'ensemble des professionnels d'un secteur, est indispensable. Dans l'expérience décrite, plusieurs éléments y contribuent, notamment le mandat politique sans obligation de résultats, donc sans pression institutionnelle ; l'implication de la hiérarchie de l'administration de l'Aide à la jeunesse au plus haut niveau ainsi que du cabinet des ministres qui se sont succédé ; le mode de désignation des professionnels de terrain (mandat des Unions professionnelles) ; la communication régulière sur l'état des travaux via des publications et des événements ouverts à tous les SAJ et SPJ et à d'autres acteurs concernés (IPPJ, services agréés, AMO...). Le dialogue est en soi une expérience enrichissante pour tous ceux qui y participent mais ce n'est que s'il est plus largement reconnu comme légitime que les résultats des travaux menés par un petit nombre seront susceptibles de faire évoluer les pratiques, voire les textes législatifs, dans le sens souhaité d'un commun accord par les professionnels et les personnes en situation de pauvreté.

Annexe I : aperçu des étapes de la démarche Agora

Composition du groupe

- Membres de l'administration centrale de l'aide à la jeunesse et des associations ATD et LST (mai 1998 à janvier 2001)
- Elargissement aux SAJ et SPJ (mars 2001, toujours actuel au moment de la publication de ce texte)

Principales thématiques abordées, par ordre chronologique

- Le premier contact entre une famille et un service de l'aide à la jeunesse (SAJ)
- La transparence et la transmission des écrits
- Le maintien du lien entre membres d'une famille dont un ou plusieurs enfants sont placés (en cours au moment de la publication de ce texte)

Travail sur le plan législatif

- Projet de décret du 18 janvier 2018, articles 27 et 44 relatifs à l'accès au dossier
- Projet d'arrêté fixant les modalités de consultation et la délivrance de copies des pièces du dossier
- Projet d'arrêté relatif au projet pour l'enfant

Recherches, par ordre chronologique

- L'apport de la parole des familles dans l'aide à la jeunesse
- La notion de danger
- Une recherche action au SAJ de Tournai sur la transmission du rapport social d'investigation et au SPJ de Tournai sur la transmission du rapport d'évaluation annuelle aux intéressés (2008-2010)

Annexe II : bibliographie

A. Textes rédigés en commun par les partenaires de la démarche Agora

- Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail Fédération LST, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Administration générale de l'aide à la jeunesse [AGAJ]) (2017). *La transparence et la transmission des écrits*. Etat des réflexions du groupe Agora (2), mars 2017.
https://www.luttepauvrete.be/publications/Agora_transparence_ecrits_2017.pdf
- Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse) (2013). *La transparence et la transmission des écrits*. Actes de la Journée de réflexion et de dialogue organisée le 29 novembre 2011 par le groupe Agora.
https://www.luttepauvrete.be/publications/Agora_transparence_ecrits_actes_colloque_2011.pdf
- Groupe Agora (Direction générale de l'aide à la jeunesse, ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST) et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale) (2009). Aide à la Jeunesse : appel croisé des familles et des professionnels pour une politique qui libère, octobre 2009.
http://www.luttepauvrete.be/publications/artikel%20Agora%20oktober_2009.pdf
- Charte de travail du groupe Agora adoptée le 27 février 2008 (non publiée).
- Groupe Agora (ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail (LST), Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Direction générale de l'aide à la jeunesse) (2017). *Le premier contact entre une famille et un service de l'aide à la jeunesse. Actes de la journée d'études du 17 octobre 2005*.
http://www.luttepauvrete.be/publications/actes_agora_17oct2005.pdf
- *L'apport de la parole des familles dans l'aide à la jeunesse*. Cadre de recherche élaboré par la Direction générale de l'Aide à la jeunesse, le Mouvement ATD Quart Monde et le Mouvement Luttes Solidarités Travail, rédigé avec le soutien du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, 3 mars 2000 (non publié).

B. Autres publications

- Baudart L., De Boe F., Noël D. (2020). « Agora, un dialogue fécond pour l'effectivité des droits » dans *Le droit face aux pauvres / Recht tegenover armen* sous la direction de Marie-Françoise Rigaux et François Daoût, Anthemis/die Keure, avril 2020, p. 135 à 149.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2017). *Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits / Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non take-up van rechten*, Bruxelles, La Charte/die Keure.

- ATD Quart Monde, Luttes Solidarités Travail, Administration Générale de l'Aide à la Jeunesse (AGAJ), et al. (2016). *Familles pauvres, soutenir le lien dans la séparation. Dossier pédagogique*, Administration Générale de l'Aide à la Jeunesse (AGA), Bruxelles.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, avec le soutien de la Communauté française, *Familles pauvres : soutenir le lien dans la séparation*, octobre 2013 + [Video](#) (pour plus d'informations à propos de la vidéo : agora@cfwb.be)
https://www.luttepauvrete.be/publications/rapport_lien_2013.pdf
- Bouverne-Debie, M., Impens, J., Willems, S., De Visscher, S., Delens-Ravier, I., Rosseel, Y. (2011). *Existe-t-il un lien entre pauvreté et mesure d'aide à la jeunesse ?*, Academia Press, Gand. Résumé de la recherche disponible sur le site du Service de lutte contre la pauvreté :
https://www.luttepauvrete.be/publications/Agorapcp_synthese_definitive.pdf
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2011). « Sortie d'une institution de l'aide à la jeunesse : recherche d'une place dans la société » dans *Lutte contre la pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Rapport bisannuel*, décembre 2011, pp 68-96. https://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/IV_aidejeunesse.pdf
- De Boe F., Delens-Ravier I. (2010). « Pauvreté et Aide à la Jeunesse: un lien? » dans : *Journal du droit des jeunes (JDJ)*, n°. 294, avril 2010, pp. 24-29.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2009). « Le lien entre pauvreté et aide à la jeunesse : une recherche qui invite au dialogue », dans *Rapport bisannuel 2008-2009. Partie I*, pp. 189-200.
- *Précieux enfants, précieux parents. Miser sur les « liens fondamentaux » dans la lutte contre la pauvreté des enfants en Europe. Repérages pour un dialogue*. Un document de travail européen préparé par le Mouvement international ATD Quart Monde, document réalisé avec le soutien de la Commission européenne, Paris, Editions Quart Monde, novembre 2003.
- Gevaert D. « Agora : créer un lieu de parole » dans Direction générale de l'Aide à la jeunesse, *Rapport d'activités 2002-2003, Etat des lieux et objectifs d'un secteur*.
- Godefroid P., Januth C. (2002). « L'expression collective des familles, indispensable pour un vrai partenariat », dans dossier *Aide à la jeunesse : j'ai dix ans et j'ai des choses à dire...*, Revue Travailler le social, n°33, Gembloux, Belgique.
- *Le droit de vivre en famille. Dialogue entre professionnels et familles en situation de grande pauvreté*. Actes de la session « Justice et Quart Monde », 4 et 5 mai 2001. Ecole nationale de la magistrature, Paris. Revue Droit en Quart Monde n° 35 et 36. Mouvement international ATD Quart Monde. Institut de Recherche et de Formation aux Relations Humaines, p. 52.
- Delens-Ravier I. (1998). La loi sur la déclaration d'abandon d'enfants en Belgique : de l'élaboration vers l'abrogation, dix années d'existence, *Revue de droit pénal et de criminologie*, juin 1998, p. 637.

- Associations Partenaires du Rapport Général sur la Pauvreté du côté francophone avec le soutien du Service de lutte contre la pauvreté (1998). *La famille et le placement des enfants pour cause de pauvreté*, janvier 1998.
<https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/notes-et-livres-du-service/> (avant 2000)
- ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles.
<https://www.luttepauvrete.be/publications/RGP95.pdf>
- A voir aussi sur le site du Service : le recueil de jurisprudence relative à la protection de la vie familiale
<https://www.luttepauvrete.be/droits-de-lhomme-et-pauvrete/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/protection-de-la-vie-familiale/>

A paraître en 2021 : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. *Cahier de jurisprudence n° 2. Le maintien du lien entre parents et enfants lors d'un placement. Etude de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 8 CEDH.*



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Rue Royale 138, 1000 Bruxelles



www.luttepauvrete.be



@Luttepauvrete