

LE CAHIER JURIDIQUE **dossier page 41**

La loi sur l'accès à l'emploi titulaire et le recours aux contractuels

Recrutement de contractuels et dispositions diverses

La loi du 12 mars 2012 vise à éviter à l'avenir la multiplication des situations de précarité et prévoit pour cela de nouvelles règles de recours aux agents contractuels.

décryptage page 22

Séjours de rupture: une alternative éducative trop négligée

Faute d'un cadre juridique spécifique, les séjours de rupture suscitent encore la méfiance. Et ce, malgré les efforts de leurs organisateurs pour mieux encadrer les pratiques, et en dépit de leurs effets éducatifs positifs pour certains jeunes en grande difficulté.

vos pratiques page 18

Polyvalence tous terrains

Enclave française en Amérique du Sud, le département de la Guyane connaît une précarité importante et manque de moyens, notamment humains, pour y faire face. Reportage – en pirogue et en voiture – aux côtés de deux assistantes sociales de secteur.

rencontre

page 26

«Le contrôle des frontières est devenu un business»

Dans son ouvrage «Xénophobie business», la juriste Claire Rodier décortique le marché très rentable qui s'est bâti depuis dix ans dans le monde autour des politiques migratoires.

Protection
de l'enfance

Séjours de rupture : une alternative éducative trop négligée

Pour certains jeunes en grande difficulté sociale et familiale, l'effet bénéfique des séjours de rupture est manifeste. Néanmoins, faute d'un cadre juridique spécifique et malgré les efforts des opérateurs du secteur pour mieux encadrer leurs pratiques, la formule reste très marginale.

S'adressant à des jeunes souvent réputés « incasables » (voir encadré, page 23), les séjours de rupture à l'étranger se caractérisent par un éloignement temporaire (de trois à six mois en moyenne) de leur environnement habituel, avec l'idée que la modification de leurs conditions de vie entraînera un changement dans leurs habitudes et leur comportement. Bien que ces séjours ne touchent qu'une infime proportion de l'ensemble des mineurs placés (à peine 1 %), ils se sont retrouvés sous les feux médiatiques en 2003 après le décès d'un adolescent de 15 ans confié à l'aide sociale à l'enfance lors d'un séjour en Zambie.

« PLACEMENT EXCEPTIONNEL »

Près de dix ans plus tard, les soupçons à l'encontre des organisateurs n'ont pas totalement disparu. La situation a pourtant beaucoup évolué. Le drame de Zambie a été le point de départ d'une mission de contrôle des inspections générales des affaires sociales et des services judiciaires (IGAS et IGSJ), qui a donné lieu à un rapport en 2004 (1). Le diagnostic est alors clair : malgré la mise en évidence des effets éducatifs positifs des séjours de rupture – les témoignages recueillis font état « de l'évolution satisfaisante des mineurs à leur retour » –, les problèmes de sécurité et l'insuffisance de leur cadre juridique sont pointés du doigt. Au cœur des critiques, le manque de préparation avant le départ et l'absence d'accompagnement au retour ainsi que les délégations de responsabilité à des associations

qui échappent au droit français. Concernant l'encadrement, le rapport fait état de situations très hétérogènes : si, dans le meilleur des cas, les opérateurs utilisent exclusivement leur personnel, d'autres recourent à des employés locaux (parfois encadrés par des professionnels français, qui vivent ou non sur place) ou à des familles d'accueil sans véritable suivi de la prise en charge. Le service placeur n'est donc pas toujours à même d'identifier clairement qui exerce la garde du mineur.

Autre défaillance : les prix de journée pratiqués, notamment lorsque le personnel d'encadrement est exclusivement local et que le coût de la vie est très bas, « semblent souvent supérieurs au coût réel de la prestation ». Au final, les inspections préconisent une utilisation modérée du dispositif, qui doit « demeurer un type de placement exceptionnel ». Elles dressent une liste de prérequis minimaux à son organisation : interdiction de confier un mineur à une association étrangère, déclaration des opérateurs auprès du pays d'accueil, limitation des responsabilités confiées au personnel local, liens avec les consulats des pays d'accueil, qualification des encadrants et contrôles réguliers.

« Le rapport de 2004 a eu un impact important. D'un seul coup, les autorités de contrôle (protection judiciaire de la jeunesse et conseils généraux) ont pris conscience du risque accru qu'il pouvait y avoir à confier des jeunes difficiles à des structures non habilitées et dont elles ne maîtrisaient que peu le fonctionnement, qui plus est, à l'étranger », raconte

Olivier Archambault, directeur de Médiajeunesse (association devenue entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée à but non lucratif), qui organise des séjours au Sénégal et au Maroc. « A l'époque, à peu près tout le monde pouvait proposer ce type de séjour sous des statuts très divers, parfois dans le cadre d'une association de droit étranger, ce qui limitait les moyens de contrôle, renchérit Thierry Tichit, directeur du DAD (dispositif d'accueil diversifié) de l'Association départementale pour la sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes du Finistère (ADSEA 29), qui organise des séjours au Sénégal et en Espagne. En mettant fin à ce système qui avait donné le meilleur comme le pire, les recommandations de 2004 ont entraîné une sélection : certains opérateurs ont arrêté leurs activités car ils n'ont pas réussi à se mettre en conformité, d'autres se sont vu refuser le renouvellement de leur habilitation. »

L'effet vertueux se révèle toutefois insuffisant : les préconisations du rapport n'ont en effet aucune valeur juridique. En outre, le groupe de travail (2) mis en place dans la foulée et qui était censé élaborer un cahier des charges se délita rapidement. Aussi, pour lutter de l'intérieur contre les « moutons noirs » du secteur, une quinzaine de structures agréées – sur une trentaine d'opérateurs en France (3) –

« A l'époque, à peu près tout le monde pouvait proposer ce type de séjour sous des statuts très divers, parfois dans le cadre d'une association de droit étranger »

« La structuration de la société africaine offre aux jeunes la possibilité d'explorer d'autres valeurs, notamment familiales, avec un rapport à l'adulte très différent »

décident, en 2009, de se fédérer au sein de l'association OSER (Organisateurs de séjours éducatifs dits de rupture) pour proposer des séjours de qualité. Elles s'engagent à respecter leur propre cahier des charges, qui reprend et actualise les recommandations du rapport de 2004 (voir encadré, page 24).

ALTERNATIVE ÉDUCATIVE

A travers cette réglementation interne doublée de l'adhésion à une charte commune, le réseau OSER défend une certaine idée des séjours de rupture : loin d'être réductibles à une solution par défaut, un pis-aller lorsque tout a échoué, ils sont considérés comme une alternative éducative à part entière dans la palette des outils de la protection de l'enfance. Chargée de provoquer une « étincelle » dans le parcours du jeune, cette solution originale serait pertinente non seulement lorsque que toutes les prises en charge traditionnelles (internat, familles d'accueil...) ont échoué – en quelque sorte un « joker éducatif », selon un juge pour enfants – mais également lorsque le jeune aurait simplement besoin d'une « ponctuation » dans sa vie, notamment dans le cadre d'une première indication de placement. Dans cet esprit, le réseau OSER souhaite que les séjours de rupture s'articulent avec d'autres dispositifs de la protection de l'enfance – par exemple, pour redonner une dynamique positive à l'accompagnement éducatif en cours (action éducative en milieu ouvert, établissements...) ou pour préparer un contrat jeune majeur.

Au sein d'OSER, on préfère d'ailleurs parler de « séjours éducatifs, dits de rupture », voire, comme Médiajeunesse, de « séjours de remobilisation » : « L'expression "séjour de rupture" laisse penser que le jeune est sorti de son milieu dans le cadre d'une crise, sans avant ni après », explique Olivier Archambault, dont la structure s'est dotée d'un logiciel dédié au suivi du jeune avec une évaluation continue. La plupart des opérateurs du réseau proposent un accompagnement qui commence dès le processus d'admission pour s'achever après le retour en France. Agréé pour 18 jeunes, le DAD, qui reçoit

chaque année 100 à 150 demandes, examine chaque situation en détail : des contacts sont pris avec les structures qui ont accueilli le jeune précédemment, des entretiens sont réalisés avec lui et sa famille, notamment pour s'assurer de son adhésion – centrale pour la réussite du projet. « Le séjour de rupture n'est d'ailleurs pas toujours la solution adéquate », précise Thierry Tichit, son directeur, également président de l'association OSER. Dans certains cas, il est même contre-indiqué – par exemple lorsque notre psychologue met en évidence un risque de décompensation à l'étranger. »

Une fois validée l'inscription du jeune, reste encore à construire son projet individualisé sous la forme d'« objectifs de séjour », dont la réalisation fera l'objet d'un suivi sur place par un ou plusieurs professionnels français. Quelle que soit l'activité centrale proposée – projets de solidarité (construction d'une école ou d'un puits, aide dans un orphelinat...), insertion professionnelle (stages, remise à niveau scolaire, apprentissage de métiers artisanaux...) ou itinérance (vie sur un bateau, randonnée au long cours...) –, les jeunes sont confrontés à un nouveau mode de vie, riche de rencontres et de découvertes culturelles. C'est notamment le cas en Afrique, une destination phare des séjours de rupture. Pour des raisons de coût, avancent

certain observateurs critiques, mais pas seulement : « La structuration de la société africaine offre aux jeunes la possibilité d'explorer d'autres valeurs, notamment familiales, avec un rapport à l'adulte très différent », avance Thierry Tichit. Au Sénégal, le DAD a opté pour l'accueil des jeunes dans des familles sénégalaises. Ils n'en sont pas pour autant livrés à eux-mêmes : un éducateur spécialisé français assure la coordination de leur suivi, en lien permanent avec les familles d'accueil et la JCLTIS (Jeunesse, culture, loisirs, technique, interventions sociales), une association de formation professionnelle sénégalaise, partenaire sur place, qui encadre les jeunes au quotidien. Cette dernière, qui a le statut d'organisation non gouvernementale et possède un agrément local, emploie un personnel majoritairement diplômé en travail social. Elle, a par ailleurs, fait l'objet d'une visite de contrôle du département du Finistère, l'autorité de financement du DAD.

VIE DE GROUPE

Selon un fonctionnement similaire, le quotidien des jeunes pris en charge par Médiajeunesse se partage entre découvertes professionnelles, ateliers scolaires et pratiques sportives, sous la houlette d'éducateurs locaux et d'une équipe de direction française (un chef de service, un responsable pédagogique, un assistant éducatif et un psychologue). La structure a, en revanche, fait le choix d'un hébergement dans ses locaux à l'étranger. Cette prise en charge collective,

Des jeunes réputés « incasables »

• Les jeunes orientés vers un séjour de rupture le sont très souvent au titre de la protection de l'enfance et, de façon beaucoup plus rare, dans le cadre de la protection judiciaire de la jeunesse.

• Ce sont en majorité des garçons de 15 à 17 ans – les filles, comme les 13-14 ans, participent à ce type de séjour dans une moindre proportion.

• Même si les séjours de rupture peuvent être une première indication

de placement, la plupart des jeunes ont déjà vécu plusieurs placements qui se sont terminés par des échecs, leur comportement (passages à l'acte, infractions, fugues...) ayant « fini par susciter le rejet ».

• Souvent réputés « incasables », démobilisés, en rupture de scolarité, sous l'influence d'un environnement familial ou social nocif, « la majorité des jeunes est prise dans une spirale d'échecs : social,

familial et scolaire », explique l'association Ribinad (1).

• Certains souffrent de troubles psychiques, parfois en rapport avec une toxicomanie. D'autres ont des conduites à risque (addictions, délinquance...). Tous présentent « des troubles du comportement et de la personnalité nécessitant une prise en charge différente de celles proposées par les structures traditionnelles ».

(1) Voir www.ribinad.com.

axée sur la vie de groupe (souvent de quatre à six jeunes) et la resocialisation, est la plus fréquente.

Plus rarement, certains séjours de rupture privilégient un accompagnement individuel. C'est le cas de Ribinad. Située dans le Finistère, l'association, qui accueille pendant six mois (renouvelables) des jeunes de 14 à 21 ans, a construit un parcours en trois phases: le premier mois, le jeune, accompagné par un adulte, voyage à pied, en général sur le chemin de Saint-Jacques de Compostelle. « *C'est la phase de rupture proprement dite*, explique Laurent Arroyo, le directeur. *Elle se caractérise par un apaisement lié à la mise à distance par rapport au lieu originel.* » Pour ces jeunes, en situation d'errance pour la plupart, qui ont fugué ou qui mènent une vie décalée (en nocturne), ce changement de rythme est aussi l'occasion d'un « *arrêt d'agir* » marqué par la baisse du

nombre de passages à l'acte », souligne Laurent Arroyo. La proximité du jeune avec son accompagnateur (présent 24 heures sur 24, même s'il est relayé régulièrement) lui permet de renouer des liens avec le monde des adultes, jusqu'alors souvent considérés comme défaillants. Et ce, d'autant plus que l'accompagnateur ne connaît pas l'histoire du jeune et qu'il est épaulé par une équipe encadrante (constituée d'éducateurs spécialisés), garante du projet individuel, joignable par téléphone et en capacité de rappeler les limites, de poser une sanction ou de répondre à une demande nouvelle. Ce « *principe de triangulation – jeune, accompagnateur, éducateurs – préserve le lien entre le jeune et l'accompagnateur tout en garantissant une écoute et un temps de négociation qui va permettre au jeune d'expérimenter son individualité* », explique Laurent Arroyo.

L'arrivée à Saint-Jacques de Compostelle, en Espagne, ponctuée par la remise d'un diplôme, est le point de départ d'une deuxième phase de cinq mois dans un village d'Andalousie: le jeune, logé avec son accompagnateur – qui fait cette fois office de « *précepteur éducatif* » – dans une maison louée par l'association, mène en parallèle une remise à niveau scolaire, un stage pré-professionnel (coiffure, mécanique, restauration...) et des activités sportives, coordonnés par l'équipe d'éducateurs français sur place. C'est seulement après deux mois de vie en binôme (avec l'accompagnateur) que des activités collectives, avec les autres jeunes pris en charge par Ribinad, se mettent peu à peu en place: publication d'un journal associatif, animation d'une émission de radio locale... « *Ils sont alors en capacité de partager un vécu positif* », explique Laurent Arroyo.

Ponctuée de bilans éducatifs et psychologiques approfondis (l'éducateur référent et le psychologue de Ribinad se déplacent en Espagne tous les deux mois environ), la prise en charge se prolonge par une troisième étape, en France, à Pau, dans le cadre d'un dispositif assimilable à un service renforcé d'action éducative en milieu ouvert, si le jeune n'est pas prêt à retrouver son environnement habituel breton. Autonome dans un appartement locatif, il peut alors poursuivre, pendant au moins un an, sa scolarité dans un établissement ordinaire (lycée, centre de formation professionnelle, maison familiale rurale...), éventuellement dans le cadre d'un contrat jeune majeur.

« SAS DE RETOUR »

Si toutes les structures ne proposent pas un suivi aussi long en aval du séjour à l'étranger, beaucoup prévoient néanmoins un « *sas de retour* ». « *Sans cette continuité, l'impact du séjour de rupture risque d'être limité* », explique Olivier Archambault. Son organisme, Médiajeunesse, organise, après quatre mois et demi passés à l'étranger, un accueil de un mois et demi avec hébergement en France. « *Dans le cadre du projet individualisé du jeune et en cohérence avec le service prescripteur, il s'agit de faciliter son retour dans son environnement initial, d'évaluer et/ou de renforcer sa capacité de transfert des acquis développés à l'étranger, tout en favorisant le maintien*

Des règles pour asseoir la légitimité du secteur

Bien que sans valeur légale pour l'instant, le cahier des charges (1) construit par le réseau OSER a vocation, selon ses rédacteurs, à servir de support à l'élaboration d'un cadre juridique spécifique pour les séjours de rupture. Le texte, finalisé en juin 2010, rappelle tout d'abord que les séjours de rupture doivent appliquer l'ensemble des dispositions du code de l'action sociale et des familles et tenir compte de la réglementation en vigueur concernant tant les établissements de santé ou médico-sociaux que la prise en charge au titre de la protection de l'enfance. Au-delà des procédures d'autorisation qui constituent une première garantie, certaines conditions sont nécessaires: ► en premier lieu, en ce qui concerne la responsabilité des porteurs de projet, des relations avec le consulat de France du pays d'accueil doivent être établies afin de vérifier la stabilité du pays et de lui transmettre une liste nominative des jeunes

accueillis ainsi que leur durée de séjour, les autorisations de prise en charge et la liste des encadrants français; ► parallèlement, des contacts doivent être pris avec les autorités du pays d'accueil pour présenter l'activité, s'informer sur la législation par rapport au recrutement du personnel local et sur les organisations non gouvernementales et associations locales avec lesquelles un partenariat pourrait être établi; ► sur le plan sanitaire, l'opérateur est invité à mettre en œuvre un protocole précisant les précautions sanitaires prises (vaccins, traitements préventifs, visite médicale...). Des assurances doivent aussi être contractées pour la prise en charge médicale, le rapatriement et l'assistance juridique; ► le cahier des charges prévoit la présence *a minima* d'un représentant français de la structure, d'un encadrant pour trois jeunes et une qualité de la prise en charge basée notamment sur le niveau

de qualification des salariés. En cas d'hébergement dans une famille d'accueil, des modalités d'intervention et de suivi doivent être définies dans une perspective pédagogique; ► la prise en charge est évaluée par l'organisateur, au regard des objectifs du séjour définis dans un projet individualisé, via des bilans intermédiaires, des notes de situation et un bilan de fin de séjour; ► le cahier des charges pose également des règles relatives au droit des usagers et des familles, comme la signature d'un contrat de séjour et l'organisation d'une rencontre entre les parents, le jeune, le référent social et le magistrat et/ou l'autorité administrative afin de valider la décision d'orientation; ► un contrôle du fonctionnement des opérateurs doit être effectué régulièrement par l'autorité (préfet ou président du conseil général) qui a délivré l'autorisation. •

(1) En ligne sur <http://ddata.over-blog.com/xxxxxyy/3/78/78/571/cahier-des-charges-OSER.pdf>.

« Les "dépaysements" amènent le jeune à réfléchir, parler, vivre autrement et à se reconstruire différemment »

de la dynamique engagée sur le plan de l'insertion professionnelle, des relations familiales et de l'adhésion au projet élaboré », précise Olivier Archambault. Au retour du Burkina Faso, l'opérateur « *Parcours Bonkoukou* » oriente, si besoin, le jeune vers un autre lieu d'accueil, situé sur le territoire national, adapté au projet de retour individualisé travaillé durant le séjour.

« PUISSANT LEVIER »

Bien qu'une évaluation des effets des séjours sur le long terme reste encore à faire, ces derniers apparaissent globalement très positifs à court terme. « *Vivre dans une culture complètement différente est un puissant levier: le jeune est poussé à mobiliser son énergie pour s'adapter et évoluer et pas pour reproduire des comportements négatifs. Dans 90 % des cas, on fait la démonstration que, lorsqu'il change de cadre, il peut être différent de l'image qu'il donne et que son comportement n'est pas une fatalité: cela offre de formidables perspectives* », se félicite Thierry Tichit. « *Les "dépaysements" amènent le jeune à réfléchir, parler, vivre autrement et à se reconstruire différemment*, confirme l'association Ribinad. *Ils lui permettent de sortir de la stigmatisation des milieux d'appartenance. Il perd l'étiquette d'"enfant placé à l'ASE" en se présentant comme étudiant français à l'étranger.* » Ce faisant, le jeune retrouve l'estime de soi, prend de la distance par rapport à son histoire et se réapproprie son devenir. Avec des résultats positifs sur les passages à l'acte, les éventuelles addictions, l'investissement scolaire, etc. Le séjour de rupture s'apparenterait à une sorte de rite de passage: « *Partir pour revenir différent, changé* », observe Médiajeunesse.

Pourtant, malgré les diverses sollicitations du réseau OSER auprès des pouvoirs publics, aucun texte juridique (instruction, circulaire ou arrêté) encadrant les séjours de rupture n'est prévu à ce jour. L'invitation à participer à un nouveau groupe de travail de la part de la

direction générale de la cohésion sociale, lors d'une journée d'étude consacrée aux séjours de rupture en mars 2011, n'a d'ailleurs eu aucune suite. Pourtant, si les associations organisatrices sont globalement moins souvent en marge des dispositifs officiels de prise en charge, des structures continuent à fonctionner de façon peu claire. En outre, l'absence de cadre juridique propre aux séjours de rupture favorise la prolifération des statuts. A l'intérieur même du réseau OSER, il est difficile de s'y retrouver: des associations qui ont le statut de structures d'accueil non traditionnel, des lieux de vie et d'accueil ou des établissements médico-sociaux classiques côtoient des entreprises à but non lucratif – dont l'intérêt est de pouvoir créer des filiales à l'étranger – comme Médiajeunesse, une entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée qui est également un établissement à caractère expérimental.

Ce manque de clarté a une répercussion directe: la friolité des financeurs. A la suite du rapport de 2004, la protection judiciaire de la jeunesse a exprimé sa réserve quant à l'orientation de jeunes vers des séjours de rupture. En conséquence, les centres éducatifs renforcés, qui étaient une quinzaine à en organiser avant 2004, ne seraient plus aujourd'hui qu'une poignée à le faire. La très grande majorité des orientations vers un séjour de rupture se fait désormais dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Reste que les conseils généraux se montrent eux aussi, faute de moyens de contrôle, très prudents. A ce jour, seuls quelques-uns (Finistère, Côtes-d'Armor, Yvelines, Charente-Maritime et Essonne) délivrent une habilitation. Ce qui conduit à une situation paradoxale: comme les besoins existent partout en France, la plupart des opérateurs accueillent une grande por-

portion de jeunes originaires de départements qui ne donnent, pour l'instant, aucun agrément en matière de séjours de rupture.

STRUCTURER L'OFFRE

En pointe sur le sujet, le conseil général de l'Essonne démontre pourtant qu'il est tout à fait possible de développer une offre structurée et diversifiée de séjours de rupture. Dans le cadre de sa mission « *Lieux de vie et d'accueil* », ce département a mis en place un accompagnement technique et pédagogique des opérateurs ainsi que des procédures de contrôle régulières. Preuve qu'il a réussi à instaurer une « *culture* » des séjours de rupture au sein de ses services, de 30 % à 50 % des orientations vers ce type de séjour se font désormais dans le cadre d'une première indication de placement (et non plus après l'échec des prises en charge habituelles) avec des résultats souvent très positifs: la plupart du temps un retour au sein de la famille, notamment pour les adolescents les plus jeunes.

Les conseils généraux seraient aussi bien avisés de intéresser à ce dispositif pour des raisons financières; avance Nacim Arris, vice-président d'OSER. « *Les séjours de rupture, qui ne durent que quelques mois pour un prix de journée compris entre 150 € et 250 €, sont infiniment plus économiques qu'un placement en foyer à 180 € la journée [en moyenne] pendant plusieurs années.* » ■

Caroline Sédrati-Dinet

(1) Voir ASH n° 2368 du 16-07-04, p. 13.
(2) Qui réunissait la direction générale de l'action sociale, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, les conseils généraux, la Fédération nationale des lieux de vie, le Groupement interdépartemental des lieux de vie et d'accueil et un collectif informel d'opérateurs de séjours de rupture.
(3) Un chiffre qui doit être pris avec précaution, car il n'existe pas d'enquêtes exhaustives à ce jour.

Retrouvez l'actualité sociale au quotidien sur **www.ash.tm.fr**

