

NOTE DE DISCUSSION

LE DROIT À LA PROTECTION DE LA VIE
FAMILIALE
10 ANS APRÈS LE RAPPORT GÉNÉRAL SUR LA
PAUVRETÉ

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

AVRIL 2005



CENTRE POUR L'
ÉGALITÉ
DES CHANCES
ET LA LUTTE CONTRE
LE RACISME

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



.be

En collaboration avec les Communautés et Régions

1994

Le droit de l'enfant de grandir auprès de ses parents est l'axe central du chapitre du Rapport Général sur la Pauvreté (RGP) consacré à la famille.

Les deux tiers du texte intitulé 'le droit à la famille' sont consacrés au placement des enfants. Selon les auteurs du Rapport, la prise en compte de l'importance que revêt cette question pour les familles au bas de l'échelle sociale détermine l'efficacité de nombreuses mesures. *« Si nous n'osons pas aller trouver les instances publiques, c'est parce que nous avons peur de leurs contraintes et de leurs menaces. Nous avons peur qu'ils nous disent : si cela ne s'améliore pas, nous placerons vos enfants »*¹. Le retrait d'un enfant de sa famille est vécu par celle-ci comme un événement douloureux et une injustice : à l'épreuve de ne pouvoir offrir aux enfants de meilleures conditions de vie s'ajoute celle du placement.

Le premier tiers du chapitre évoque *« la souffrance des familles : des difficultés sur tous les plans »*² : difficultés de trouver un emploi et un logement décent, de se maintenir dans le meilleur état de santé possible, de réunir les conditions les plus favorables à la réussite scolaire des enfants,... *« Les corrélations étroites qui existent entre tous les problèmes aggravent encore chacun d'eux. Ce cercle vicieux est lui-même renforcé par le regard de la société que les parents perçoivent comme un manque de respect. »*³.

Les auteurs du RGP plaident pour une reconnaissance de l'entité familiale comme levier de lutte contre la pauvreté – alors que la famille qui vit dans la pauvreté est souvent considérée comme un obstacle à l'avenir des enfants – et pour un renforcement des politiques de soutien aux familles.

Une réflexion sur la dimension familiale concerne aussi les personnes seules et parmi elles celles qui semblent avoir perdu toute attache familiale, qui sont sans abri. Tout individu se définit en effet comme membre d'une famille dite d'origine qui constitue son identité sur le plan individuel et social. Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il est essentiel pour les auteurs du Rapport, de s'interroger sur la réalité familiale passée et présente afin d'identifier les points de rupture mais aussi les points d'appui possibles.

DIX ANS PLUS TARD

Ces constats et ces orientations restent-ils d'actualité ? Quelles nouvelles questions se posent-elles ? Quelles perspectives se dessinent-elles ?

¹ Rapport Général sur la Pauvreté, p.46

² RGP, p.27

³ RGP, p.27

1. L'évolution des structures familiales : des progrès et des risques également répartis ?

Cette dernière décennie, l'évolution s'est poursuivie. Elle se caractérise notamment par une attention toujours plus grande pour l'égalité des genres et pour les droits de l'enfant ainsi que par une fragilisation croissante des liens familiaux. La vie des structures familiales se déroule davantage en séquences fragmentées. Certains pensent qu'il n'est plus possible de parler de famille, qu'il n'y a plus que des individus. Dans le même temps, des Etats Généraux des familles⁴ s'organisent pour la deuxième fois, affirmant que « *la famille reste, quelle que soit sa forme et ses modalités, l'un des meilleurs facteurs d'intégration sociale : c'est au travers elle que l'enfant comme l'adulte se réfère, se construit, s'émancipe,... et grandit.* »⁵ Des enquêtes confirment que la famille est aujourd'hui encore une des aspirations de nos contemporains.

Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent insistent, aujourd'hui, comme il y a dix ans, sur les liens entre les droits de l'enfant et ceux de sa famille. Elles craignent que la reconnaissance des droits de l'enfant ne contribuent sinon à disqualifier les personnes chargées de son éducation. Le risque existe aussi d'un accroissement de l'inégalité entre enfants, les droits renforçant la position de ceux qui ont les moyens de s'émanciper, et affaiblissant encore la position des enfants plus défavorisés sur le plan social, économique, culturel. De même, la fragilisation des familles liée au divorce ou à la séparation n'appauvrit pas tout le monde de la même façon : le sexe, l'âge, la formation, le passé professionnel, ... influencent le prix à payer.

2. La famille, à la fois lieu de reproduction des inégalités et de résistance à la pauvreté : quelles conséquences en tirer ?

De mauvaises conditions de vie ne favorisent pas l'épanouissement des enfants. Tout le monde s'accorde sur ce constat : les enfants nés dans un milieu défavorisé sont plus souvent en échec scolaire, en moins bonne santé,... L'intérêt de l'enfant est-il dès lors d'être retiré de son milieu? Ou autrement dit, le placement des enfants contribue-t-il à sortir ceux-ci de la pauvreté, à leur assurer un avenir meilleur ?

La question des véritables intérêts de l'enfant est posée par les auteurs du Rapport : les effets bénéfiques à long terme - lorsque l'enfant est devenu adulte et peut-être parent à

⁴ La déclaration du Gouvernement fédéral, sous la précédente législature, dit qu'« *afin d'évaluer les politiques menées vis-à-vis des familles de manière transversale et participative, le gouvernement instaurera des Etats généraux de la famille, qui définiront, en concertation avec les acteurs de terrain, les objectifs prioritaires à rencontrer dans le cadre de ses compétences pour mieux soutenir les familles, notamment à travers de nouvelles interventions sociales et des incitants fiscaux* ». Le Gouvernement actuel poursuit cette démarche et annonce que le placement des enfants figurera à l'ordre du jour.

⁵ *Synthèse des Etats Généraux des Familles (cycle 1) et propositions à exploiter*, Secrétariat d'Etat aux familles et aux personnes handicapées, p. 3, janvier 2005.

son tour - d'un placement sont mis en doute. « *Placer les enfants, c'est déplacer les problèmes* »⁶.

« *Il n'est pas rare que les jeunes marginaux aient vécu en institution. Ils sont ainsi le maillon qui perpétue cette 'pauvreté de génération en génération'. La probabilité que leurs enfants soient à leur tour placés est elle aussi très forte et il n'est pas rare que leurs parents aient également connu la vie en institution. Ces jeunes issus de familles pauvres et ayant vécu en institution choisissent très vite d'avoir eux-mêmes des enfants... Mais cette décision parfois précipitée connaît souvent une issue triste. On a ainsi fait le tour du cercle vicieux...* »⁷.

« *...l'intérêt de l'enfant coïncide presque toujours avec celui de la famille. C'est pourquoi on propose d'inscrire dans la loi la notion d' 'intérêt de la famille' : il devrait être obligatoire d'examiner celui-ci et de lui donner toujours la priorité pour autant qu'il n'y ait pas d'opposition fondamentale entre les intérêts de l'enfant et de la famille* »⁸.

Le législateur conçoit lui aussi le placement comme mesure exceptionnelle qui ne peut être décidée qu'en dernier recours quand toutes les autres possibilités d'aide s'avèrent inappropriées. « *Pour un parent et son enfant, être ensemble représente un élément fondamental de la vie familiale* »⁹.

- Le placement des enfants, toujours une réalité vécue ou une crainte liée à des expériences passées ?

En dix ans, le nombre de placements a-t-il diminué ? Sans entrer dans une lecture approfondie des chiffres, voici les grandes tendances qui s'en dégagent¹⁰.

- En Communauté française, le nombre d'enfants et de jeunes hébergés en dehors de leur famille a diminué d'un peu moins de 10% entre 1997 et 2002 (de 9991 jeunes et enfants en 1997 à 9015 en 2002)¹¹. Il s'agit de placements en institution (5239 jeunes et enfants en 2002) et en famille d'accueil (3776 jeunes et enfants en 2002). Le placement en famille d'accueil se réalise le plus souvent au sein de la famille élargie.

Les mesures d'aide dans le milieu de vie se sont diversifiées et multipliées. Le nombre d'enfants et de jeunes bénéficiant d'une prise en charge non résidentielle a doublé pendant cette période (de 2816 en 1997 à 5607 en 2002).

- Dans les institutions pour 'bijzondere jeugdbijstand'¹² reconnues par la Communauté flamande, le nombre de placements d'enfants mineurs a augmenté d'environ 20% entre

⁶ Professeur E. Verhellen, cité dans le *Rapport Général sur la Pauvreté*, p. 46.

⁷ RGP, p.36

⁸ RGP, p.68

⁹ Rappel qui figure dans plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (interprétation de l'art.8 de la Convention européenne des droits de l'homme consacrant le droit au respect de la vie privée et familiale).

¹⁰ Nous ne disposons pas encore des informations relatives à la Communauté germanophone. Cette remarque vaut pour l'ensemble du texte.

¹¹ Chiffres cités dans le rapport d'activités 2002-2003 de la Direction générale de l'aide à la jeunesse de la Communauté française.

¹² Aide à la jeunesse

1995 et 2003 (6413 mineurs en 1995 ; 7685 en 2003)¹³. Le nombre d'enfants mineurs placés en famille d'accueil a augmenté de 550, soit de 20%, durant cette même période. Cette augmentation s'explique partiellement par le manque de places dans les institutions. En 2002, la plupart des enfants étaient encore aidés dans le cadre de l'offre résidentielle (57%). L'offre en milieu ouvert augmente cependant en pourcentage : d'environ 30% en 1995 à 43 % en 2002 (le but étant de travailler davantage en tenant compte du contexte et de la famille). L'accompagnement à domicile a beaucoup augmenté : d'une capacité de 499 en 1996 à 1018 en 2003¹⁴.

Il n'est pas possible de savoir si les tendances à la hausse ou à la baisse concernent les familles défavorisées puisque les chiffres relatifs au placement ne disent rien du profil socio-économique des personnes concernées.

Des professionnels et des associations attirent l'attention sur la vigilance à exercer dans l'interprétation des chiffres. Ainsi par exemple, des mesures en milieu ouvert, comme un accompagnement intensif à domicile, mesure mise en œuvre surtout, voire exclusivement dans les milieux défavorisés ne sont pas forcément mieux vécues que des placements. Il y a 10 ans, les débats se sont centrés sur la question du placement. Aujourd'hui, ils se sont élargis à celle de la reconnaissance du rôle des parents dans l'aide à la jeunesse ou d'autres cadres d'intervention: sont-ils considérés comme des partenaires, que leur enfant soit placé ou que la famille bénéficie d'une autre mesure ?

- Le lien entre placement et pauvreté mieux reconnu : une avancée ?

Le RGP a suscité beaucoup de réactions au sein du secteur de l'aide à la jeunesse, en particulier la mise en exergue du lien entre placement des enfants et pauvreté de leur famille. Aujourd'hui, ce lien n'est plus mis en doute, comme il l'était à l'époque¹⁵. Cette reconnaissance est qualifiée de grande avancée par les auteurs du Rapport, mais reste incomplète. Selon des professionnels de l'aide à la jeunesse et des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent, ce qui manque, c'est la prise de conscience de ce que cela signifie vivre dans la pauvreté, des conséquences au quotidien. Le regard porté sur les conditions de vie difficile traduit encore trop souvent aujourd'hui l'idée que la pauvreté est une affaire de responsabilité individuelle. Cette tendance à responsabiliser l'individu, par exemple dans les domaines de l'aide sociale et de l'emploi, contraste avec la manière dont les parents sont encore trop souvent dépossédés de leurs responsabilités parentales.

¹³ Cela concerne le nombre de mineurs placés dans les institutions reconnues et auprès de familles d'accueil par des décisions de tribunaux de la jeunesse

¹⁴ Ce passage relatif à la situation en Flandre a été traduit du néerlandais.

¹⁵ Voir notamment le rapport d'activités 2002-2003 de la DGJ de la Communauté française, p. 22 : « *On voit toute la cohérence d'ensemble du secteur : lutter pour éviter les placements pour cause de pauvreté,...* », propos tenus par la Directrice générale, Francine Bernard-Lachaert ; Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2003.

- L'aide à la jeunesse, une réponse adaptée aux attentes des familles concernées ?

Les grands principes qui régissent la législation relative à l'aide à la jeunesse, dans les trois Communautés, correspondent aux aspirations des personnes concernées : la priorité à l'aide dans le milieu de vie et la reconnaissance du rôle des parents et des enfants. Les pratiques ne sont cependant pas encore toujours conformes à l'esprit de la loi.

Le dialogue entamé par le RGP entre des professionnels de l'aide à la jeunesse et des parents concernés se poursuit toujours, tant en Communauté flamande qu'en Communauté française¹⁶, sur la base des expériences qu'ont les uns et les autres de l'application des décrets. Ces dialogues sont porteurs d'espoir car ils témoignent du désir commun des professionnels et des usagers de chercher une meilleure adéquation entre les objectifs indiqués par le législateur et leur mise en œuvre, au jour le jour, sur le terrain. Mais il s'agit d'une entreprise de longue haleine et aujourd'hui encore, des familles restent confrontées à des paroles et à des écrits incompréhensibles, à la complexité d'un système déjudiciarisé mais qu'elles craignent toujours, à la difficulté de voir repris dans leur dossier les éléments qu'elles apportent, à la multiplicité des intervenants,... Les associations et les professionnels de l'aide à la jeunesse que le Service a rencontrés insistent tous sur l'importance du facteur 'temps' : temps nécessaire pour écouter, comprendre, analyser, construire un partenariat. Tous dénoncent le manque de temps.

- Un contexte favorable ou non à la diminution des placements liés à la pauvreté ?

Des modifications de législations connexes à celle relative à l'aide à la jeunesse, adoptées au cours de la décennie écoulée, témoignent d'une plus grande reconnaissance du rôle des parents et des difficultés qu'ils rencontrent pour assumer leurs responsabilités parentales¹⁷. Mais dans l'ensemble, le contexte est perçu comme défavorable aux familles qui vivent dans la pauvreté. Une augmentation de la précarité et une tendance sécuritaire tant dans les discours que dans les pratiques sont deux évolutions pointées par des professionnels et des associations.

- De nombreux intervenants font état de pressions, de plus en plus fréquentes, qu'ils subissent pour placer. Ils constatent aussi que le nombre de signalements augmente, et donc le nombre de familles qui arrivent dans les services sociaux non à leur demande mais parce qu'elles y sont poussées, envoyées voire contraintes par un voisin, par l'école, par la police, par un médecin, ... En Communauté française, plusieurs législations participent à ce mouvement, le décret maltraitance et le décret-missions notamment. Beaucoup d'intervenants sociaux sont devenus très prudents : ils craignent de prendre

¹⁶ Le dialogue mené en Communauté française est décrit dans le premier rapport bisannuel du Service ainsi que dans le rapport d'activités 2002-2003 de la DGAJ.

¹⁷ L'abrogation de la loi relative à la déclaration d'abandon et des avancées vers le maintien de la perception des allocations familiales par les parents dont les enfants sont placés en sont des exemples.

des risques et agissent de manière à s'assurer préventivement contre la mise en cause de leur responsabilité. Alors qu'il y a dix ans, c'était la répartition des moyens budgétaires et le mode de subsidiation des placements qui étaient identifiés comme principaux obstacles à une diminution du nombre de placements, aujourd'hui il semble que ce soit l'absence de prise de risque avec les familles.

- Des professionnels de l'aide à la jeunesse font part d'une autre difficulté, celle de ne disposer que de très peu de moyens pour ne pas dire aucun pour agir sur les composantes de la précarité des familles qu'ils rencontrent. « *Les intervenants éprouvent souvent la même impuissance que les personnes qui vivent dans la pauvreté* »¹⁸. Cette fragilité étant génératrice de danger par tous les effets qu'elle induit, l'intervenant, faute de pouvoir modifier l'environnement naturel de l'enfant, est tenté de lui substituer un autre environnement par un placement dans un milieu offrant de meilleures conditions de vie.

Il y a 10 ans, de nombreux témoignages montraient « *qu'il existe un lien très étroit entre la médiocrité du logement et le risque de placement des enfants. Apparemment, c'est la mauvaise qualité du logement que les instances de placement remarquent le plus facilement* »¹⁹. Le logement est aujourd'hui encore une des composantes de la précarité la plus visible.

3. Pour pouvoir exister comme famille, des conditions doivent être réunies.

Les politiques de soutien direct ou indirect aux familles contribuent-elles de mieux en mieux à réunir ces conditions ?

Quasi toutes les politiques ont un impact sur les familles. Il est impossible des les aborder une par une dans le cadre de ce texte. Nous invitons donc les personnes qui participeront aux débats à ajouter des points qu'il faudrait inclure dans un texte relatif aux familles et à la pauvreté. Les politiques traitées dans des notes distinctes ne sont par reprises ici²⁰. Sont seules évoquées les politiques de revenus et de l'accueil de la petite enfance. Les interactions entre les différentes thématiques sont fortement soulignées par les acteurs de terrain. Ainsi, un père ou une mère en mauvaise santé assumera plus difficilement ses responsabilités parentales ; il ou elle risque cependant de reporter le plus longtemps possible le recours à une structure de soins, par crainte d'une intervention extérieure perçue comme menaçante pour l'unité de la famille.

¹⁸ Integrale jeugdhulp Regio Antwerpen (note rédigée comme contribution à la préparation du débat public à l'occasion des 10 ans du Rapport Général sur la Pauvreté), traduction par le Service.

¹⁹ RGP, p.30

²⁰ L'aide sociale, la santé, l'emploi, le logement, l'éducation, la culture, la justice et la connaissance de la pauvreté.

3.1 Un revenu permettant de vivre conformément à la dignité humaine : une réalité pour tous ?

« Toute la famille souffre du manque d'argent chronique et se trouve donc constamment menacée dans son existence même »²¹. Aujourd'hui comme il y a dix ans, la nécessité de devoir continuellement faire des choix entre des dépenses tout aussi nécessaires les unes que les autres – frais de santé, frais scolaires, frais locatifs, factures d'énergie,... – est régulièrement mise en avant²². Le montant des revenus de remplacement est considéré de manière quasi unanime comme trop faible pour pouvoir vivre conformément à la dignité humaine. Davantage qu'en 1994, l'accent est mis sur le fait que certains revenus du travail, salarié ou indépendant, ne le permettent pas non plus, non seulement à cause du montant peu élevé des rentrées financières mais aussi à cause de leur irrégularité. Un nombre toujours plus grand de personnes doivent faire vivre une famille alors qu'aucun de ses membres n'a d'emploi.

- « En plus des problèmes d'argent quotidiens, on constate souvent un endettement important »²³. Dix ans plus tard, le même constat s'impose « ... quand le budget est limité, on est vite amené à devoir s'endetter, le remboursement des dettes diminue un budget déjà limité et constitue une menace pour l'avenir »²⁴. Les dettes dont question ne concernent pas des biens de consommation mais la santé, le logement, l'enseignement,...

La loi relative au règlement collectif de dettes offre des possibilités aux débiteurs. Le principal avantage cité au cours de la préparation de cette note est la protection contre les visites répétées d'un huissier. Mais le règlement collectif s'accompagne d'une tutelle budgétaire qui dépossède la famille de la gestion de ses maigres ressources. Notre attention a aussi été attirée sur le fait que les dettes cachées, souvent des dettes de solidarité à l'égard de membres de la famille ou de voisins, ne sont évidemment pas prises en compte tout en diminuant encore les capacités financières des personnes concernées.

Les ayants droit d'une aide sociale ou d'un revenu d'intégration se voient parfois proposer des plans de remboursement directement par le CPAS. On nous signale que ces personnes doivent souvent payer des montants plus élevés que celles qui bénéficient de la procédure de règlement collectif, laquelle interdit formellement de descendre en dessous du montant du revenu d'intégration sociale. Les pratiques varient d'un CPAS à l'autre, ce qui provoque le pénible sentiment d'être traité arbitrairement. Il arrive que les débiteurs n'aient plus aucune vue sur ce qu'ils ont déjà remboursé et sur ce qui leur reste à payer.

²¹ RGP, p.29

²² Le dernier 'Jaarboek' donne un aperçu de l'augmentation de la pauvreté depuis 1990, sur la base de divers indicateurs. Vranken, 2004

²³ RGP, p.29

²⁴ Une autre approche des indicateurs de pauvreté, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, mars 2004.

- Les pensions alimentaires posent d'énormes problèmes, aujourd'hui comme il y a dix ans²⁵. Lorsque les parents séparés disposent tous deux de faibles revenus, la situation semble inextricable. Le débiteur éprouve des difficultés à payer, d'autant plus grandes qu'il a fondé un nouveau foyer et qu'il a d'autres enfants à charge. Il est particulièrement fragilisé du fait qu'il n'existe aucune limite au montant saisissable pour payer une pension alimentaire²⁶. Le créancier quant à lui éprouve des difficultés à élever les enfants sans cette contribution financière. Le service de créances alimentaires auquel le créancier peut faire appel pour récupérer les sommes non perçues ne solutionne pas les cas où le non-paiement est dû au manque d'argent et non à la négligence ou à la mauvaise foi. Par contre, l'aide spécifique créée récemment au bénéfice des débiteurs bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou d'une aide sociale équivalente²⁷ devrait contribuer à rendre plus effectif le versement du montant dû au créancier.

- La protection sociale : indispensable mais déstabilisante pour les relations familiales ?

L'aide sociale, tant le revenu d'intégration que l'aide sociale au sens strict, joue un rôle essentiel pour permettre à certains ménages de vivre, survivre, est-il souvent précisé. Mais bénéficier d'un droit résiduaire n'est pas sans conséquence sur la vie familiale et ceci en dehors même de la faiblesse du montant perçu.

- Le RGP attirait déjà l'attention sur certains effets de la catégorisation des bénéficiaires sur les liens familiaux. Des CPAS et des usagers rappellent l'actualité de ces propos. Ainsi par exemple, des parents isolés, bénéficiaires du revenu d'intégration, font part de grosses difficultés rencontrées lorsque leur enfant devient majeur et continue à habiter au domicile familial. Le parent passe du taux isolé avec enfant à charge au taux cohabitant, l'enfant percevant également un taux cohabitant. Si le montant total est inchangé, la réalité quotidienne par contre l'est. L'enfant, bien souvent, estime qu'il revient à sa mère ou à son père, de continuer à payer le loyer, les charges locatives et autres frais communs. Cette situation est particulièrement mal vécue lorsque la majorité coïncide avec le retour à la maison du jeune après une période de placement. Autre exemple qui nous a été signalé: la personne isolée qui a un enfant mineur à charge est pénalisée si elle héberge un membre de sa famille ou une connaissance puisque trois personnes devront vivre avec le même montant que deux.

La question se pose de savoir si le principe de 'neutralité' selon lequel « *l'Etat ne doit pas favoriser un modèle (familial) plus qu'un autre* »²⁸ est respecté et si la solidarité, familiale

²⁵ Pour donner une indication de l'ampleur du problème : en 1991, 775 dossiers relatifs aux avances sur pension alimentaire étaient ouverts, pour l'ensemble des CPAS ; en 2001, 7000 dossiers.

²⁶ Sauf si le créancier s'est adressé au service de créances alimentaires, lequel ne peut procéder au recouvrement aussi longtemps que le débiteur ne dispose que de revenus inférieurs ou égaux au revenu d'intégration sociale.

²⁷ Loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, art.68 quinquies.

²⁸ Isabelle Simonis, allocution d'ouverture des Etats Généraux

L'expression 'principe de neutralité' est utilisée par Jacques Marquet et Charlotte Plaideau, dans une note intitulée : *Etats généraux des familles, Un regard transversal*, LLN, 19 avril 2004.

ou autre, n'est pas découragée par le législateur. Les participants aux concertations prônent l'individualisation des droits, mouvement qui avait été amorcé dans la loi concernant le droit à l'intégration sociale²⁹.

Les catégories existent aussi au sein de la sécurité sociale, même si dans ce régime, les familles monoparentales ne sont pas considérées comme catégorie spécifique.

- Les personnes qui doivent faire appel au régime résiduaire le vivent difficilement. Se rendre au CPAS n'est jamais une démarche facile. L'octroi de l'aide sociale s'accompagne de contrôles souvent vécus comme des intrusions dans la vie privée. L'incertitude quant à l'avenir est grande. Autant d'éléments qui apportent des tensions à l'intérieur de la famille.

Certains participants à la réflexion attire l'attention sur la tendance à assortir les prestations de la sécurité sociale, en particulier les allocations de chômage, des mêmes caractéristiques que celles de l'aide résiduaire, notamment en termes de contrôle.

- Les allocations familiales, une rentrée financière vitale, régulière donc prévisible mais trop peu élevée ?

Il y a 10 ans, trois types de situation, souvent vécues par les familles pauvres, étaient régulièrement mises en avant comme obstacles à la continuité du paiement des allocations : les changements et pertes d'emploi, de statuts professionnels, l'irrégularité de la fréquentation scolaire et le placement des enfants. Dix ans plus tard, ces difficultés ont été en grande partie résolues³⁰.

La question du montant de ces allocations reste par contre actuelle : les allocations familiales surtout pour le premier - et en particulier pour les enfants d'indépendants - et le deuxième enfant sont loin de couvrir le coût réel de l'éducation. Les Etats Généraux des familles posent une fois encore la question de l'opportunité d'une sélectivité accrue, basée sur la situation sociale des familles, vu que les allocations ne permettent pas aux familles disposant de faibles revenus de dépasser le seuil de pauvreté, quelle que soit la manière de le calculer. Outre les effets pervers liés à ce type de majoration, des associations se demandent si ce n'est pas une façon d'éviter une redéfinition des montants des revenus de remplacement et des salaires les plus bas.

- Les politiques fiscales : une redistribution des revenus au profit de qui ?

« Le propre des fiscalistes, c'est d'oublier les familles qui ne sont pas soumises à la fiscalité et qui sont précisément les plus pauvres... Une politique familiale à base de

²⁹ Le législateur est cependant revenu en arrière par les mesures qu'il a prises suite à l'arrêt de la Cour d'arbitrage, arrêt n°5/2004 du 14 janvier 2004

³⁰ Grâce à l'extension de la trimestrialisation, déjà appliquée aux montants de base, à certains suppléments, grâce à la suppression de fréquentation régulière de l'école à partir de 16 ans. Des progrès ont été également accomplis en ce qui concerne la perception des allocations familiales par les parents d'enfants placés.

déductions fiscales est tout à fait indifférente au sort des familles les plus pauvres... »³¹.

Aujourd'hui encore, les exemples foisonnent de mesures fiscales qui ne bénéficient pas aux plus faibles revenus. La déductibilité des frais de garde d'enfants est un des derniers en date.

Un crédit d'impôt a existé durant une brève période, remplacé aujourd'hui par le bonus emploi : cette mesure ne bénéficie cependant qu'aux personnes qui ont un emploi.

De façon plus globale, les contributions respectives des différents types d'impôts (impôts sur les revenus du travail, sur les biens mobiliers et immobiliers, impôts indirects) mériteraient une place centrale dans un débat sur la lutte contre la pauvreté. Cela d'autant plus que les inégalités s'accroissent.

3.2 Les politiques d'accueil des enfants, un soutien pour toutes les familles ?

Ce sujet est généralement traité en rapport avec la question de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. Les places disponibles dans les structures d'accueil sont prioritairement accordées aux parents qui travaillent. Les budgets dégagés pour accroître l'offre témoignent de la même priorité : crèches d'entreprise,... Vu le manque de places, les nombreuses autres situations dans lesquelles des parents souhaiteraient pouvoir faire accueillir leur enfant reçoivent trop peu de réponses d'autant plus que le réseau social des familles défavorisées est fragile: quand ils sont appelés d'urgence pour un travail intérimaire, en cas de maladie ou d'hospitalisation, pour souffler de temps en temps,... Les possibilités effectives d'accueil varient beaucoup en fonction du statut social.

A l'inverse, il arrive que des parents se voient contraints de confier leur enfant à la demande d'un service d'aide à la jeunesse qui souhaite que des parents bénéficient d'un soutien ou d'autres intervenants, dans le cadre de l'*inburgering*³² ou d'une formation ou mise à l'emploi faisant l'objet d'un contrat avec le CPAS ou l'Office régional pour l'emploi, notamment.

Outre le manque de places, de nombreux obstacles à l'accès aux lieux d'accueil ont été nommés : le fait que des parents qui sont contraints de travailler au noir pour nouer les deux bouts ne soient pas reconnus comme travailleurs, la honte, les démarches administratives à accomplir pour l'inscription, le prix, des heures d'ouverture trop peu souples, un manque d'information, la crainte d'être considéré comme 'mauvais parent' ... Des intervenants font remarquer que beaucoup de parents ne font pas de demande d'accueil car ils pensent ne pas remplir les conditions, en particulier celle de travailler. L'idée persiste aussi que l'enfant est mieux à la maison, près de sa mère.

Les demandes d'accueil 'flexibles' deviennent de plus en plus nombreuses : il existe beaucoup de secteurs où les horaires sont atypiques. Comment organiser l'accueil dans ces circonstances, en respectant les exigences pédagogiques?

³¹ H. Peemans-Poullet, citée dans le *Rapport Général sur la Pauvreté*, p. 29.

³² *Inburgering* : 'intégration civique'.

Certaines initiatives d'accueil visent particulièrement le public fragilisé, par exemple des parents qui suivent une formation. Ces structures éprouvent énormément de difficultés à trouver les financements nécessaires pour leur fonctionnement, adaptés aux trajectoires pas toujours rectilignes des familles défavorisées.

Des participants aux concertations parlent aussi de difficultés rencontrées dans le secteur de l'accueil extra-scolaire, notamment l'offre insuffisante par rapport à la demande, le montant des frais d'inscription, le peu de financement des associations qui organisent cet accueil, le manque de personnel, autant d'obstacles à l'accès pour tous à ce type d'accueil.

4. Des initiatives de terrain ou comment faire beaucoup avec peu ?

Une grande diversité d'actions de proximité contribuent à restituer aux familles pauvres la maîtrise de leur situation. Celles-ci craignent moins ce type d'interventions car elles sont menées sans mandat d'une quelconque instance. Il s'agit par exemple de groupes où des parents se retrouvent autour de leurs enfants, de projets de vacances familiales, de familles de soutien, d'actions en milieu ouvert proposant des alternatives au placement, ... Le RGP demandait déjà de reconnaître et favoriser de telles initiatives. Les responsables de plusieurs d'entre elles signalent aujourd'hui des difficultés pour poursuivre leurs activités malgré le fait que celles-ci n'exigent que peu de moyens.

5. Des situations davantage évoquées aujourd'hui qu'il y a 10 ans

- La détention : une mise à l'épreuve du droit à la protection de la vie familiale ?

Aussi bien des associations que des scientifiques ont attiré notre attention sur les effets de la détention sur les liens familiaux. La prison a un coût pour les proches de la personne détenue, un coût économique, social et psychologique. Bien souvent, ces familles bénéficient déjà de revenus assez faibles, encore diminués par le manque à gagner que peut représenter la détention d'un de ses membres et par les dépenses qu'elles font pour venir en aide matériellement au détenu. La détention peut provoquer des ruptures au sein de la famille et autour d'elle à cause de l'effet stigmatisant de cette mesure, constituer un obstacle au développement des enfants. La peine de prison va donc bien au-delà de l'incarcération d'un de ses membres. Le droit de visite et des possibilités de soutien pour les familles qui le souhaitent apparaissent comme des éléments cruciaux pour pallier ces atteintes à la protection de la vie familiale.

- L'absence de titre de séjour : une menace pour la cohésion familiale ?

Des participants aux concertations organisées par le Service attirent aujourd'hui l'attention sur la situation des mineurs étrangers non accompagnés ainsi que plus généralement sur celle des familles sans titre de séjour.

Leur situation illustre de manière particulière l'impact de l'aide sociale sur les relations familiales. Les parents n'ont pas droit à l'aide sociale, mais seulement à l'aide médicale urgente. La Cour d'arbitrage a cependant reconnu le droit des enfants à l'aide sociale et a rendu les CPAS responsables de s'assurer que l'aide, qui ne peut être octroyée qu'en nature, servira uniquement à couvrir les frais nécessaires pour le développement de l'enfant. Suite à cet arrêt, le législateur a précisé que l'aide sociale ne peut être accordée que dans un centre fédéral d'accueil. On nous rapporte que beaucoup de parents renoncent à demander l'aide à laquelle leurs enfants ont droit. *« Comme toute l'aide sociale ne vise pas à ramener ou à maintenir leurs enfants à la maison, les pauvres la rejettent »*³³, disait déjà le Rapport Général il y a dix ans.

- Des familles sans abri : un phénomène qui se banalise ?

Des représentants d'associations de maisons d'accueil pour personnes sans-abri signalent une augmentation inquiétante du nombre de parents avec enfants – couples ou parents isolés – qui se trouvent sans logement. Ils attirent l'attention, comme le faisait déjà le RGP, sur le manque de structures d'accueil capables de les héberger ce qui a comme conséquence l'éclatement des familles. Vu le manque de solutions après la période d'accueil, les séjours des familles nombreuses se prolongent de plus en plus.

- La situation des personnes âgées : mieux prise en compte ?

Le RGP parlait de ces *« aînés qu'on oublie »* et plaidait *« pour que l'on poursuive l'analyse de la situation des personnes très âgées et isolées qui doivent vivre avec un revenu minimal »*³⁴.

Si le vieillissement est un sujet davantage présent dans l'actualité, il l'est surtout sous l'angle du coût qu'il représente pour la sécurité sociale. Les participants aux concertations préparatoires organisées par le Service n'ont pas plus qu'il y a 10 ans demandé une attention spécifique pour les personnes âgées. Les Etats Généraux des familles constatent que les liens familiaux deviennent de plus en plus ténus, particulièrement dans les familles précarisées. Ils se sont intéressés aux personnes âgées en termes de prise en charge, dans le contexte de l'articulation entre vie familiale et professionnelle. Mais la voix des aînés eux-mêmes, des plus fragiles d'entre eux certainement, reste peu entendue.

³³ RGP, p.26

³⁴ RGP, p.40