

5. Soutenir les parents dans l'exercice de leurs responsabilités

Ce texte a été rédigé essentiellement sur la base des réponses des cabinets aux propositions formulées dans le Rapport 2005 et d'un suivi de l'actualité dans le domaine. Il ne prétend pas du tout à l'exhaustivité. Il ambitionne seulement de rendre compte de certaines initiatives ou tendances à propos desquelles des réactions d'acteurs de la lutte contre la pauvreté sont parvenues au Service. Celles-ci n'ont cependant pas encore fait l'objet de concertations systématiques.

Le Rapport 2005 plaidait, comme le faisait déjà le Rapport Général sur la Pauvreté¹ (RGP), pour une **reconnaissance de l'entité familiale comme levier de lutte contre la pauvreté** - alors que la famille pauvre est souvent considérée comme un obstacle à l'avenir des enfants - et pour un renforcement des politiques de soutien aux familles. Aujourd'hui, les Gouvernements des Communautés, des Régions et de l'Etat fédéral reconnaissent le bien-fondé de ces demandes même s'il est vrai que, sur le terrain, cette avancée n'est pas encore toujours palpable : *"Un facteur essentiel dans le combat pour briser le cycle intergénérationnel de la pauvreté est le renforcement des possibilités qu'ont les personnes qui vivent en pauvreté de se construire une vie de famille autonome et de qualité dans laquelle les enfants trouveront un soutien dans leur développement et bénéficieront d'un maximum de chances pour donner corps à leur avenir sans être en cela perturbés par une accumulation de problèmes et de difficultés consécutifs à la pauvreté. En quelques mots, cela implique un revenu conforme à la dignité, un emploi de qualité, un logement de qualité également, de bonnes opportunités d'enseignement, ainsi que des possibilités de loisirs."*²

Les **prestations familiales** constituent un des instruments spécifiques de soutien aux ménages avec enfants. Plusieurs mesures ont été prises en 2006 et 2007 tendant à éviter les 'pièges à l'emploi' (prolongation des suppléments pour les chômeurs reprenant le travail, salarié ou indépendant³), à augmenter un peu l'aisance financière des plus faibles familles monoparentales⁴, à stimuler le pouvoir d'achat à la rentrée scolaire (allocation de rentrée⁵). Afin de coller aux réalités de plus en plus complexes des familles et de remédier aux situations identifiées comme les plus défavorables, les mesures ciblées au sein de la sécurité sociale se multiplient. La question de savoir si ce type de réponse ne se substitue pas à une nécessaire augmentation des bas revenus est posée par des partenaires du Service.

La **politique fiscale** est également susceptible de contribuer au soutien des ménages avec enfants. Le fait que les familles à faibles revenus sont discriminées par certaines mesures est de plus en plus reconnu. Ainsi, les Etats généraux des Familles⁶ recommandent, comme le fait le Rapport 2005, de supprimer ces discriminations : *"Les familles dont les revenus sont insuffisants pour être imposés ne bénéficient pas des avantages dont elles disposeraient si elles avaient des revenus suffisants. Il convient donc de calculer ce 'manque à gagner' de ces familles pauvres et de se demander comment les en faire bénéficier d'une manière ou d'une*

¹ ATD Quart Monde Belgique, Union des Villes et Communes belges – section CPAS, Fondation Roi Baudouin (1994), *Rapport Général sur la Pauvreté*, Bruxelles.

² SPF Sécurité sociale (2006), *Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006-2008*, Belgique, pp. 22-23. Dans ce rapport, la Belgique prend des engagements en vue de réaliser des objectifs fixés par le Conseil européen, engagements dont elle doit rendre compte à la Commission européenne. La pauvreté des enfants constitue l'un des objectifs du plan 2006-2008. Afin de mesurer les résultats obtenus dans cette perspective, la Belgique a défini deux 'targets' à atteindre en 2010 : réduire le pourcentage d'enfants de moins de 16 ans en risque de pauvreté et réduire la proportion d'enfants vivant dans des ménages sans emploi rémunéré.

³ Article 42bis de la loi programme du 27 décembre 2006, *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

⁴ Article 41 de la loi programme du 27 avril 2007, *Moniteur belge*, 8 mai 2007.

⁵ Articles 168 à 172 de la loi programme du 27 décembre 2006, *Moniteur belge*, 28 décembre 2006.

⁶ Les Etats généraux des familles, qui se réunissaient pour la deuxième fois en 2006, sont un processus par lequel la société civile, des organisations familiales, des chercheurs et des acteurs de terrain ont travaillé avec les représentants des pouvoirs publics en vue de formuler des recommandations pour les décisions à venir en faveur des familles.

autre. Le crédit d'impôt répond déjà partiellement à cette préoccupation.⁷ Il faut cependant s'assurer que tous les ménages qui y ont droit en bénéficient effectivement ; cela implique que ce droit soit le plus automatique possible pour tous ceux-ci.

Les Communautés ont continué à développer leurs politiques de soutien aux familles, en mettant l'accent sur les synergies à créer entre les différents acteurs et les diverses politiques.

C'est ainsi qu'en Communauté française, le Gouvernement a approuvé un plan relatif au **soutien à la parentalité**⁸, qui développe des actions transversales. Il concerne les compétences Enfance, Aide à la Jeunesse, Santé, Enseignement, Sport et Culture. L'universalité et la solidarité constituent deux principes fondamentaux de ces actions : le soutien à la parentalité concerne tous les parents mais cela n'empêche pas d'accorder une attention soutenue à l'égard des plus vulnérables. L'accessibilité des services est également un élément mis en avant.

En Flandre aussi, beaucoup d'attention est accordée aux mesures relatives au soutien à la parentalité. En février 2006, la ministre responsable de la politique de la Famille a présenté le 'Gloabal Plan Jeugdzorg'* au Gouvernement flamand⁹. Notons que les mesures préventives et le soutien éducatif font l'objet d'une attention accrue. Différentes pistes comme le recours à des personnes chargées de soutenir la famille, la création de maisons de soutien à la parentalité dans certaines villes, des groupes de travail sur l'éducation ouverts aux parents etc. doivent permettre de concrétiser le soutien à la parentalité dans les années à venir. Prendre en compte la connaissance et l'expérience des associations de lutte contre la pauvreté lors de la conception de ces mesures représente un défi de taille.

L'amélioration de l'application du décret relatif à l'**aide à la jeunesse**¹⁰ est un immense chantier entamé en Communauté française suite au RGP. L'enjeu n'est pas tant d'aboutir à des modifications législatives que de voir l'esprit et la lettre du décret devenir réalité. En effet, on constate, après 15 ans d'application, que la place centrale que le législateur a voulu donner aux parents et aux jeunes reste un défi permanent. La ministre compétente a organisé des 'Carrefours de l'aide à la jeunesse'¹¹. Un des ateliers s'est penché sur les conditions à réunir pour bâtir un réel partenariat avec les familles et les jeunes. Le groupe Agora¹² y a été étroitement associé, ce qui témoigne d'une reconnaissance de la pertinence de ses travaux¹³. Les associations membres du groupe Agora déplorent cependant le fait que le partenariat n'ait pas davantage imprégné les travaux des autres ateliers.

Le dialogue en cours dans le groupe 'Agora' et les Carrefours de l'aide à la jeunesse ont déjà abouti à certains résultats concrets, notamment une attention accrue à l'aménagement des locaux, en particulier des salles d'attente, dans les Services de l'aide à la jeunesse (SAJ) et les Services de la protection de la jeunesse (SPJ) ; l'engagement de quelques conseillers et directeurs (membres du groupe Agora) d'expérimenter une plus grande transparence des écrits vis-à-vis des familles (une recherche-action va débiter, dans lesquelles sont impliqués le SAJ et le SPJ de Tournai ainsi que des chercheurs de l'Institut Cardijn). Notons

⁷ Casman, M.T., Simajns, C., Bulckens, R., Mortelmans, D. (2007), *Familles plurielles. Politique familiale sur mesure ?* Bruxelles : Editions Luc Pire, p. 278.

⁸ *Soutien à la parentalité*, plan d'action approuvé par le Gouvernement de la Communauté française le 23 juin 2006.

* N.D.T.: plan global d'aide à la jeunesse.

⁹ Vlaams minister van Welzijn (2006), *Gloabal Plan Jeugdzorg. De kwetsbaarheid voorbij... Opnieuw verbinding maken*. Ce plan offre un cadre pour l'aide à la jeunesse et la protection de la jeunesse pour les mineurs d'âge.

¹⁰ Décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse, *Moniteur belge*, 12 juin 1991.

¹¹ Carrefours de l'aide à la jeunesse : processus d'évaluation du secteur de l'aide à la jeunesse et du décret du 4 mars 1991. Une publication rend compte des résultats : Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse, Agence Alter (2006), *Rapport de synthèse des carrefours de l'aide à la jeunesse*, Bruxelles.

¹² Agora: nom du dialogue en Communauté française, entre l'administration de l'aide à la jeunesse, des directeurs, conseillers et délégués et deux associations (ATD et LST), à un rythme mensuel, avec l'appui du Service de lutte contre la pauvreté. L'objectif de cette réflexion, entamée en 1998, est d'évaluer le décret relatif à l'aide à la jeunesse dans la perspective d'éviter le placement pour raison de pauvreté. Deux publications rendent compte des travaux, elles sont disponibles sur le site www.luttepauvrete.be.

¹³ "Travailler la place de l'usager ne peut s'entendre sans le rencontrer. Pour mettre l'usager au centre des pratiques, l'expérience du groupe 'Agora' (...) constitue une piste sérieuse. Ces rencontres entre professionnels et usagers in abstracto permettent de l'avis de tous les participants, de modifier les représentations. Ce n'est certainement pas la recette miracle, mais à travers un dialogue fondé sur la transaction, l'enjeu est de comprendre la culture de l'autre afin de tendre vers plus d'égalité dans la relation entre le professionnel et l'usager." Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la jeunesse, Agence Alter, *Rapport de synthèse des carrefours de l'aide à la jeunesse*, Bruxelles, p. 177.

aussi l'embauche de personnel supplémentaire¹⁴, ce qui devrait permettre aux délégués de disposer de plus de temps pour établir une relation de qualité avec les parents et les enfants. En s'inspirant des travaux du groupe Agora, une réflexion est également menée par des professionnels de l'aide à la jeunesse au sein de l'administration afin d'harmoniser les pratiques. Tant ces derniers que des parents constatent cependant qu'il reste encore énormément de travail à faire pour que le chemin parcouru grâce au dialogue se concrétise sur le terrain. Ils estiment que le contexte n'est pas favorable aux personnes qui vivent dans la pauvreté : augmentation de la précarité et tendance sécuritaire sont deux évolutions qu'ils pointent.

En Flandre, le paysage de l'aide à la jeunesse a été profondément modifié avec l'approbation par le Parlement flamand, en mai 2004, du décret sur **l'aide intégrale à la jeunesse**¹⁵. Par aide intégrale à la jeunesse, on entend une collaboration intensive entre différents secteurs : l'aide à la jeunesse, l'action sociale générale, les Centres d'aide intégrale aux familles, 'Kind en Gezin'^{*}, les centres d'encadrement des élèves et l'Agence flamande pour les personnes handicapées. Les objectifs sont multiples et ambitieux : mieux organiser l'aide apportée aux mineurs d'âge et à leur famille, harmoniser les diverses mesures, proposer une offre sur mesure...¹⁶ Comme le décret n'est entré en application que depuis peu de temps, il est trop tôt pour procéder à son évaluation. Les associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont cependant déjà émis certains signaux. En mai 2006, le Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen^{**} a organisé une journée thématique sur l'aide intégrale à la jeunesse. Dans le compte rendu de cette rencontre, on peut lire que de nombreux problèmes subsistent. Ils concernent l'accessibilité géographique et financière, la facilité d'utilisation, le caractère compréhensible, la disponibilité, la fiabilité et le manque de compréhension de différents services¹⁷.

Le décret sur l'aide intégrale à la jeunesse s'intéresse particulièrement à l'implication de tous les intéressés dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'aide¹⁸. L'organisation concrète est essentiellement réglée à l'échelon régional. Des groupes de pilotage régionaux ont été constitués pour ce faire. Ces plates-formes de concertation doivent être composées de représentants des différents secteurs et des usagers. Quelques associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent affirment néanmoins que, dans le cas de parents socialement vulnérables, un 'système de représentants' ne garantit certainement pas une participation réelle et sur pied d'égalité. Elles font aussi remarquer que *"pour les personnes vivant dans la pauvreté et leurs accompagnateurs, il est trop difficile de participer aux travaux des groupes de pilotage pour l'aide intégrale à la jeunesse"*¹⁹. Différents groupes thématiques régionaux se sont demandé comment les parents défavorisés pourraient quand même participer. Plusieurs associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent ont pris part à la réflexion. Elle a notamment débouché sur la 'charte pour la participation structurelle dans le domaine de l'aide intégrale à la jeunesse à Anvers'²⁰. Ce document présente quelques conditions sine qua non pour la participation et demande aux différents secteurs représentés dans les groupes de pilotage régionaux de s'engager à respecter ces principes.

Vu l'imbrication de l'aide à la jeunesse et de la **protection de la jeunesse**, une évaluation des effets de la récente réforme de la loi de 1965 sur les pratiques en aide à la jeunesse sera à réaliser dans les Communautés. Une modification est d'ores et déjà qualifiée de positive par de nombreux acteurs concernés : la transmission d'une copie de l'ordonnance ou du jugement du

¹⁴ La Région wallonne participe à cet effort d'embauches supplémentaires (convention conclue en juillet 2006) en mettant à disposition des personnes dans le cadre 'APE' (aide à la promotion de l'emploi).

¹⁵ Décret du 4 mai 2004 relatif à l'aide intégrale à la jeunesse, *Moniteur belge*, 11 octobre 2004.

^{*} N.D.T.: équivalent de l'Office de la naissance et de l'enfance.

¹⁶ Voir aussi <http://www.jeugdhulp.be> (N.D.T. : site uniquement disponible en néerlandais).

^{**} N.D.T. : réseau flamand d'associations dans lesquelles des personnes pauvres prennent la parole.

¹⁷ Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen (2006), *Forumboek Integrale jeugdhulpverlening*. Verslag van de Forumdag van 30 mei 2006. http://www.vlaams-netwerk-armoede.be/download/werkgroepen/060530_Forumboek_integrale_jeugdhulp.pdf (23-10-2007).

¹⁸ Vlaams ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (red.). (2007), *Actualisatie Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (2005-2009)*, pp. 36-37.

¹⁹ Idem, p. 71.

²⁰ Denktank participatie regio Antwerpen (2006), *Charter structurele participatie Integrale Jeugdhulp Antwerpen. Participatie van de cliënt*, Antwerpen: X. http://www.jeugdhulp.vlaanderen.be/12_antwerpen/definitieve_documenten/cp-charter.pdf (23-10-2007).

tribunal de la jeunesse aux personnes concernées, qu'elles soient ou non présentes à l'audience²¹. Cette pratique facilitera le premier contact entre le SPJ chargé de mettre en œuvre la décision du juge et la famille. Elle permettra aussi un meilleur respect du délai d'appel (auparavant, celui-ci commençait à courir même si la famille n'avait pas encore eu l'occasion de prendre connaissance du jugement).

Le Rapport 2005 recommandait de concevoir les **politiques d'accueil de la petite enfance** comme soutien aux familles et pas seulement à l'emploi, et notamment de revoir les règles de financement des initiatives d'accueil qui visent particulièrement un public fragilisé. Un groupe de travail élabore un projet de réglementation et de reconnaissance de ces structures sur la base duquel le Gouvernement de la Communauté française étudiera l'opportunité de les subsidier.

En ce qui concerne l'accueil de la petite enfance en Flandre, Kind en Gezin a élaboré en 2006 un cadre conceptuel intitulé *'Renouvellement du secteur flamand d'accueil de la petite enfance'*²². Il ambitionne notamment de mieux répondre aux besoins des familles pauvres en matière d'accueil des enfants via différentes mesures.

Recommandations

Dans le Rapport 2005, une série de recommandations – sous la forme de résolutions – ont été formulées sur ce thème. Nous souhaiterions attirer à nouveau l'attention sur les recommandations suivantes :

- **Respecter et encourager les solidarités spontanées** : elles constituent une aide d'emblée mieux acceptée car moins menaçante qu'une intervention institutionnelle.
- **Accompagner en amont des difficultés** : trop souvent encore, des services qui entrent en contact avec des parents et des enfants lorsque leur situation est fort dégradée constatent que ceux-ci n'ont encore jamais eu de contact avec l'une ou l'autre organisation susceptible de les aider.
- **Améliorer l'application des décrets relatifs à l'aide à la jeunesse** : l'esprit et la lettre des décrets sont appréciés par les familles concernées car ils prévoient une place pour le partenariat et considèrent le placement des enfants comme une mesure exceptionnelle et temporaire. Mais l'application de ces textes reste difficile. Etant donné la récente réforme de la loi relative à la protection de la jeunesse, il serait opportun d'examiner son impact sur le secteur de l'aide à la jeunesse. Les deux secteurs sont en effet étroitement liés.
- **Soutenir la famille en cas de placement des enfants** : cette demande des associations dans lesquelles des personnes pauvres se reconnaissent reste toujours aussi forte. Ce soutien est multiforme : clarté sur les raisons du placement, lieu de placement pas trop éloigné du domicile familial, accompagnement lors du retour des enfants en particulier après un placement de longue durée. Maintenir la capacité financière des parents durant l'éloignement de l'enfant est également nécessaire car l'enfant, même placé, a un coût pour ses parents. L'évaluation de la disposition législative selon laquelle les allocations familiales peuvent être accordées partiellement, sous forme d'une somme forfaitaire, aux parents d'enfants placés auprès d'une famille d'accueil et en particulier de l'usage qui est fait dans les Communautés du retrait possible de cette allocation forfaitaire, reste d'actualité. Il en va de même pour la proposition d'octroyer ce montant forfaitaire aussi aux parents bénéficiaires d'allocations familiales garanties au moment du placement.

²¹ Articles 52ter et 61bis de la 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, tels que modifiés par la loi du 15 mai 2006, *Moniteur belge*, 17 juillet 2006.

²² Kind en Gezin (2006), *Vernieuwing van de Vlaamse Kinderopvang. Een conceptueel kader*. Brussel http://www.kindengezin.be/Images/Vernieuwingtekst14122006_tcm149-41839.pdf (23-10-2007).

- **Concevoir les politiques d'accueil comme soutien aux familles et pas seulement à l'emploi** : il y a en effet de nombreuses autres circonstances dans lesquelles des parents souhaiteraient pouvoir faire accueillir leur enfant, pour suivre une formation, pendant un déménagement ou une visite chez le médecin, ... cela est d'autant plus nécessaire pour les familles pauvres dont le réseau social est fragile.
- **Augmenter la capacité d'accueil des lieux d'hébergement familial** : il y a toujours trop peu de structures capables d'accueillir des familles entières en cas d'urgence. Outre une politique de création et de rénovation de logements financièrement accessibles pour familles avec enfants, il est nécessaire de créer davantage de places pour accueillir des familles, de manière à éviter l'éclatement de celles qui vivent des situations extrêmes, ce qui les rend encore plus vulnérables.
- **Pallier, autant que possible, les effets de l'incarcération d'un des parents sur la famille** : une détention n'est pas une épreuve seulement pour la seule personne détenue. L'entourage direct de celle-ci est également mis sous pression y compris les enfants qui subissent aussi les conséquences de la situation. Dans de nombreuses prisons, des actions sont entreprises pour maintenir la relation parent-enfant, la rétablir ou la promouvoir. Mais il y a encore beaucoup à faire.

Texte partiellement traduit du néerlandais